

# Analyse van het nieuwe financieringsmechanisme voor de werkingsmiddelen van scholen

Evaluatie van het Financieringsdecreet van 2008:  
Eindrapport



**Groenez S, Juchtmans G,  
Smet M, Stevens C**

januari 2015



# Inhoud

<b>0</b>	<b>Inleiding.....</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Een blik op het nieuwe financieringsmechanisme en de effecten ervan op de inrichtende machten.....</b>	<b>11</b>
1.1	<i>Motieven achter het financieringsmechanisme uitgelegd en gekaderd.....</i>	11
1.2	<i>Concrete uitwerking van het nieuwe financieringsmechanisme.....</i>	12
1.2.1	Bestemming werkingsmiddelen.....	12
1.2.2	Doelstellingen.....	13
1.2.3	Een billijke financiering.....	13
1.2.4	Een voldoende financiering.....	14
1.2.5	Schoolbesturen of inrichtende machten verdelen de werkingsmiddelen.....	17
1.3	<i>Invloed van de hervorming op de werkingsmiddelen ontvangen door de inrichtende machten.....</i>	19
1.3.1	Kenmerken van de inrichtende machten.....	19
1.3.2	Globale stijging van de werkingsmiddelen door de hervorming.....	37
1.3.3	Verdelingseffecten van de hervorming.....	42
1.3.4	Hervormingseffecten door de bril van de inrichtende machten.....	44
1.3.5	Decompositie van de verschillen tussen de netten.....	54
1.4	<i>Conclusies.....</i>	61
<b>2</b>	<b>Dataverzameling en methodologie.....</b>	<b>64</b>
2.1	<i>Opzet en voorbereiding.....</i>	64
2.2	<i>Kwalitatief empirisch luik.....</i>	65
2.2.1	Steekproef.....	65
2.2.2	Interviewleidraden semi-gestructureerde interviews.....	67
2.2.3	Werkwijze en analyse.....	67
2.3	<i>Kwantitatief empirisch luik.....</i>	68
2.3.1	Strata survey scholen.....	69
2.3.2	Beschrijving respons survey scholen.....	69
2.3.3	Beschrijving respons bijkomende survey bij steden en gemeenten (OVSG).....	85
2.4	<i>Keuze indicatoren bij inhoudelijke analyses volgens strata.....</i>	88
2.5	<i>Conclusies.....</i>	88
<b>3</b>	<b>Financieel beleid en verdeling van de werkingsmiddelen door het schoolbestuur.....</b>	<b>90</b>
3.1	<i>Schoolbesturen verschillen sterk in de mate waarin ze bijdragen.....</i>	91
3.1.1	Steun voor (ver)bouwprojecten op basis van reserves.....	91
3.1.2	Extra steun van congregaties (VGO) of (lokale) overheid (OGO / GO!).....	92
3.1.3	De impact van het financieringsdecreet op de extra steun.....	100
3.2	<i>Verdeling werkingsmiddelen door schoolbesturen.....</i>	101
3.2.1	Het verdelingsbeleid van schoolbesturen als cruciale factor.....	102
3.1.2	Invloed van het financieringsdecreet op het verdelingsbeleid.....	122
3.3	<i>Hoe tevreden zijn de directeurs over het verdelingsbeleid van hun schoolbestuur?.....</i>	123
3.3.1	Welke directeurs zijn meer/minder tevreden?.....	123
3.3.2	Mogelijke verklaringen voor verschillen in tevredenheid tussen directeurs.....	125
3.4	<i>Conclusies.....</i>	131
<b>4</b>	<b>Aanwendingsbeleid scholen.....</b>	<b>135</b>
4.1	<i>Een grote variatie aan bijkomende middelen.....</i>	135

4.1.1	Steun van overheden in de vorm van projectsubsidies en voordelen .....	136
4.1.2	Externe fondsen of sponsoring door bedrijven (privé-gelden).....	142
4.1.3	Inkomsten door verhuur lokalen en verkoop goederen en diensten .....	142
4.1.4	Ouderbijdragen en hulp in natura van ouders, leerkrachten en/of leerlingen .....	143
4.1.5	Inkomsten via het oudercomité of de vriendenkring .....	148
4.2	<i>Kostenstructuur scholen</i> .....	152
4.2.1	Recurrente kosten .....	155
4.2.2	Eenmalige of uitzonderlijke kosten .....	161
4.2.3	Herstellingskosten .....	161
4.2.4	Innovatiekosten.....	162
4.3	<i>Belemmerende externe factoren en contextfactoren die de beleidsruimte doen krimpen</i> .....	162
4.3.1	Externe factoren die de beleidsruimte verkleinen (sinds 2008).....	163
4.3.2	Belemmerende contextfactoren.....	165
4.3.3	Accumulatie van belemmerende externe factoren en contextfactoren leidt tot problemen .....	169
4.4	<i>In welke mate leiden kostenbeheersende maatregelen tot meer beleidsruimte?</i> .....	171
4.4.1	Het nemen van korte termijn maatregelen .....	172
4.4.2	Het centraliseren van aankopen en diensten .....	176
4.4.3	Het nemen van duurzame maatregelen .....	178
4.4.4	De impact van overheidsmaatregelen op de kostenbeheersing in scholen .....	179
4.5	<i>Aanwending van de bijkomende middelen op basis van SES en de objectieve verschillen</i> .....	180
4.5.1	Aanwending middelen gegenereerd op basis van het aantal SES-leerlingen .....	180
4.5.2	Aanwending middelen gegenereerd op basis van de objectieve verschillen .....	196
4.6	<i>Aanwending middelen ter ondersteuning van het pedagogisch beleid</i> .....	197
4.6.1	Algemene bevindingen .....	197
4.6.2	Casus: pedagogisch beleid met betrekking tot ICT .....	202
4.7	<i>Conclusies</i> .....	204
<b>5</b>	<b>Oordeel financieringsdecreet</b> .....	<b>207</b>
5.1	<i>Kennis</i> .....	207
5.2	<i>Billijke financiering</i> .....	211
5.2.1	Oordeel over het aftoppingsprincipe.....	211
5.2.2	Oordeel over de koppeling van een deel van de werkmiddelen aan het aandeel SES-leerlingen .....	214
5.2.3	Te schrappen of toe te voegen indicatoren voor een meer rechtvaardige verdeling?.....	219
5.2.4	Oordeel over de maximumfactuur .....	226
5.3	<i>Voldoende financiering</i> .....	229
5.3.1	Is de SES-gebonden financiering voldoende? .....	229
5.3.2	Is de financiering voldoende naar onderwijsniveau, -stromen en -vormen? .....	233
5.4	<i>Conclusies</i> .....	238
<b>6</b>	<b>Conclusie</b> .....	<b>240</b>
6.1	<i>Fasering en opzet studie</i> .....	240
6.2	<i>Invloed van de hervorming op de ontvangen werkmiddelen door de inrichtende machten</i> .....	241
6.3	<i>Aanwending en verdeling van de werkmiddelen door de schoolbesturen</i> .....	243
6.4	<i>Aanwending van de werkmiddelen door de scholen</i> .....	244
6.4.1	Verwerven van bijkomende middelen.....	244
6.4.2	Kostenstructuur scholen .....	245
6.4.3	Kostenbeheersing .....	246
6.4.4	Besteding SES-middelen.....	246
6.5	<i>Oordeel van de stakeholders over de huidige financiering</i> .....	247

<b>7</b>	<b>Evaluatie en aanbevelingen .....</b>	<b>248</b>
7.1	<i>Heeft de overheid voldoende gecompenseerd? .....</i>	248
7.1.1	Ondersteuning van het beleidsvoerend vermogen van schoolbesturen met betrekking tot transparantie en overleg .....	249
7.1.2	Acties die scholen of scholenbesturen zelf kunnen ondernemen .....	250
7.1.3	Acties op het niveau van de overheid.....	250
7.2	<i>Wat met de middelen op basis van de leerlingenkenmerken en de objectieve verschillen?251</i>	
7.2.1	Financiering op basis van het aantal aantikkende SES-leerlingen .....	251
7.2.2	Het objectieve verschil levensbeschouwing: nood aan empirisch onderzoek en debat hierover .....	253
7.3	<i>Beschikken scholen over voldoende beleidsvoerend vermogen om de (SES-)middelen efficiënt te kunnen aanwenden? .....</i>	253
	<b>Bijlagen.....</b>	<b>255</b>



## 0 Inleiding

Vanaf het schooljaar 2008-2009 is een nieuw financieringsmechanisme voor de werkingsmiddelen van het leerplichtonderwijs in werking getreden. Hierdoor werden de werkingsmiddelen voor scholen behorend tot het gefinancierd onderwijs en voor scholen behorend tot het gesubsidieerd onderwijs grotendeels gelijkgeschakeld. Tussen de verschillende onderwijsnetten worden enkel nog objectieve verschillen met betrekking tot levensbeschouwing en de vrije keuze in rekening gebracht. De werkingsmiddelen die een school ontvangt, werden bovendien gedeeltelijk afhankelijk van een aantal leerlingenkenmerken (opleidingsniveau moeder, thuistaal, schooltoelage en woonbuurt). De bedoeling is dat scholen in eenzelfde situatie (wat betreft school- en leerlingenkenmerken) over een gelijke financiering kunnen beschikken.

De werkingsmiddelen worden gegenereerd op basis van leerlingen- en schoolkenmerken, maar worden toegekend aan de schoolbesturen (gesubsidieerd onderwijs) of aan de scholengroepen (gefinancierd onderwijs). Het is niet duidelijk in welke mate de door de individuele scholen gegenereerde werkingsmiddelen effectief worden toegekend aan deze scholen, op welke manier ze binnen de scholen concreet besteed worden en wat de wisselwerking is tussen de (bijkomende) werkingsmiddelen en de eigen middelen van de schoolbesturen en scholen. Omwille van deze onduidelijkheden die zich voornamelijk op het vlak van de implementatie van het financieringsdecreet bevinden, beschrijft en evalueert deze studie de implementatie van dit nieuw financieringsmechanisme. Vier onderzoeksthema's staan daarbij centraal:

- De wisselwerking tussen de (verhoogde) werkingsmiddelen en andere financieringsbronnen (OT1)
- De besteding van de werkingsmiddelen in de scholen (OT2)
- Het oordeel van de scholen en schoolbesturen/scholengroepen over het nieuwe financieringsmechanisme (OT3)
- Het oordeel van de stakeholders over de besteding van de werkingsmiddelen (OT4)

Concreet behandelen we in deze studie deze onderzoeksthema's door allereerst de impact van dit nieuw financieringsmechanisme en de toepassing ervan in kaart te brengen, en dit op de drie niveaus die betrokken zijn.

Het *eerste niveau* is de *Vlaamse overheid*, die het financieringsmechanisme uitwerkte en bepaalde keuzes maakte voor de omvang van de globale en deelbudgetten (voorafnames, bandbreedte leerlingenkenmerken) aan werkingsmiddelen. Aangezien het financieringsmechanisme er toe leidde dat het beschikbare budget op een nieuwe wijze onder de scholen werd verdeeld, wordt de impact van deze hervorming besproken op de werkingsmiddelen van de schoolbesturen of inrichtende machten (zie OT1). Deze analyse is gebaseerd op administratieve gegevens.

Het *tweede niveau* zijn de *schoolbesturen of inrichtende machten* (gesubsidieerd onderwijs) of de *scholengroepen* van het GO! (gefinancierd onderwijs). Zij fungeren als een intermediaire organisatie tussen overheid en scholen, aangezien de overheid (AgoDi) de middelen niet rechtstreeks aan de scholen doorstort, maar aan de schoolbesturen of aan de scholengroepen (volgens de verdelingsregels van de Algemene Raad van het GO!, de ARGO). Concreet betekent dit dat elk schoolbestuur of scholengroep het gehele pakket aan werkingsmiddelen ontvangt dat de scholen binnen het schoolbestuur genereren. Vervolgens verdelen de schoolbesturen deze middelen over hun scholen. Het decreet bepaalt dat ze over de wijze van de verdeling autonoom beslissen. Dat geldt ook voor de wijze waarop ze hun scholen in hun beslissingen hierover betrekken. De studie zal daarom uitgebreid ingaan op de wijze waarop deze verdeling gebeurt, om zo de vraag te kunnen

beantwoorden over de mate waarin de door de individuele scholen gegenereerde werkmiddelen (effectief) worden toegekend door de schoolbesturen of door de scholengroepen (zie OT1).

Het *derde niveau* zijn tot slot de *scholen* die van de schoolbesturen een budget krijgen om hun onderwijs in te richten. Om een goed zicht te krijgen op de implementatie van deze middelen, is het noodzakelijk de focus te richten op de wijze waarop de scholen deze werkmiddelen besteden, en op het beleidsvoerend vermogen dat ze daarvoor ontwikkelen en/of inzetten (zie OT2). Omdat deze studie gaat om een evaluatie van het financieringsmechanisme voor de werkmiddelen (2008-2009), behandelen we in dat kader uitsluitend de besteding van de werkmiddelen, en dus niet van de uren die ze van de overheid ontvangen om onderwijs in te richten.

Een goed zicht op de implementatie van het nieuwe financieringsmechanisme is een basisvoorwaarde voor de evaluatie ervan. Een andere basisvoorwaarde om dit mechanisme te evalueren, is het verwerven van inzicht in het oordeel van de verschillende stakeholders (scholen en schoolbesturen) over het nieuwe financieringsmechanisme en de besteding ervan (OT3 en OT4). Kennis over dit oordeel maakt immers duidelijk in welke mate de principes achter het financieringsmechanisme gedragen worden door het onderwijsveld en welke achterliggende motieven hun aanwending van de werkmiddelen funderen.

Met betrekking tot het niveau van de schoolbesturen en de scholen, alsook het oordeel van de stakeholders, zijn de beschrijvende analyse en evaluatie gebaseerd op empirisch onderzoek bij schoolbesturen en scholen. De dataverzameling bestaat uit een kwalitatief luik en een kwantitatief luik. Om de medewerkingsbereidheid van de scholen aan dit onderzoek echter niet te hypothekeren, werd ervoor gekozen deze stakeholders niet al te veel te belasten met opzoekingswerk naar exact cijfermateriaal. Deze studie bevat in die zin geen dataverzameling en analyse van boekhoudingen of jaarrekeningen. Hiervoor verwijzen we naar het onderzoek van het Rekenhof. De opzet was eerder te peilen naar de inschatting van de effecten van het financieringsdecreet op het gedrag van stakeholders en op het gevoerde schoolbeleid.

Het empirisch onderzoek verliep in vier fasen:

- een verkenningsfase (literatuurstudie, verkennende gesprekken en expertinterviews, pilot in 2 à 3 scholen, studie van de evolutie in de door de scholen gegenereerde werkmiddelen en de leerlingenumvang en –samenstelling; steekproeftrekking)
- kwalitatieve fase met 20 case studies van scholen, gebaseerd op diepte-interviews met diverse stakeholders per school (schooldirectie / econoom, inrichtende macht, gemeentebestuur en/of LOP-deskundige, leerkrachten, oudervereniging...)
- een lichte survey met een beoogde respons van 250 scholen
- een bijkomende survey bij gemeentebesturen

De structuur van deze studie volgt chronologisch de weg die de werkmiddelen afleggen, en bekijkt daarbij de verdeling en/of de besteding van de werkmiddelen per betrokken niveau: overheid, schoolbesturen en scholen. Elk hoofdstuk sluit af met conclusies, die vervolgens de basis zullen vormen voor de algemene conclusies en de aanbevelingen in het laatste hoofdstuk.

In het *eerste hoofdstuk* vatten we kort de belangrijkste principes van het financieringsmechanisme samen en de wijze waarop deze middelen onder de verschillende inrichtende machten worden verdeeld. Vervolgens brengen we op basis van administratieve gegevens de invloed van de hervorming op die inrichtende machten in kaart (zie OT1).

Hoofdstuk drie tot en met vijf bevatten analyses van de data die we verzamelden met behulp van een kwalitatief en kwantitatief empirisch luik. In *hoofdstuk 2* bespreken we daarom eerst per luik de



keuzes, de werkwijze en het profiel van de scholen en schoolbesturen die participeerden aan één van deze empirische luiken.

*Hoofdstuk 3* analyseert de herverdeling en de aanwending van de werkingsmiddelen door de schoolbesturen. Er moet echter in rekening worden gebracht dat schoolbesturen ook zelf extra middelen kunnen inzetten ter ondersteuning van hun scholen. Daarom zullen we in dit hoofdstuk allereerst peilen naar de mate waarin er sinds de inwerkingtreding van het nieuwe financieringsdecreet verschuivingen in de andere financieringsbronnen te merken zijn (zie OT1). Leidde de verhoging van de werkingsmiddelen bijvoorbeeld tot compenserende verminderingen van eigen toelagen door de inrichtende machten? Daarna ligt de focus op de herverdeling en de aanwending van de werkingsmiddelen door het schoolbestuur. Volgende onderzoeksvragen staan daarbij centraal (zie OT1). Op welke wijze spelen inrichtende machten, schoolbesturen en andere eventuele financiers in op de werkingsmiddelen? Worden de middelen zonder meer doorgeschoven naar de scholen die ze genereren? Geven ze aanleiding tot herverdeling tussen scholen behorend tot eenzelfde schoolbestuur? Tot slot staat het oordeel van de directeurs over de aanwending van de middelen door hun schoolbestuur centraal (zie OT4). Hoe beoordelen de directeurs het verdelingsbeleid van hun schoolbestuur?

In *hoofdstuk 4* ligt de focus op de besteding van de werkingsmiddelen binnen de scholen (zie OT2). Ook hier moet in rekening worden gebracht dat scholen zelf extra middelen kunnen genereren naast de werkingstoelagen. De vraag wordt dan ook gesteld in welke mate en op welke wijze scholen extra middelen genereren (zie OT1). Vervolgens onderzoeken we de kostenstructuur van de scholen. Waaraan worden de werkingsmiddelen meer of minder besteed? In welke mate is dit het resultaat van beleidskeuzes? Verder zoomen we uitgebreid in op de besteding van de werkingsmiddelen op basis van de objectieve verschillen en de leerlinggebonden middelen (zie OT2). Hoe zetten de scholen de leerlinggebonden middelen in voor de bevordering van meer gelijke onderwijskansen? Hoe gebeurt de besluitvorming rond de besteding van de leerlinggebonden middelen? Tot slot staan we stil bij het beleid van scholen met betrekking tot kostenbeheersing van scholen, zowel voor ouders (maximumfactuur) als in de school. Moeten er soms moeilijke afwegingen worden gemaakt? Hoe worden dan de prioriteiten bepaald?

Het *vijfde hoofdstuk* brengt het oordeel van scholen en schoolbesturen/scholengroepen over het nieuwe financieringsmechanisme (zie OT3 & OT4). Een goed oordeel is gestoeld op voldoende kennis: daarom bekijken we eerst hoeveel kennis de stakeholders hebben van het financieringsmechanisme. Met betrekking tot het oordeel van scholen en schoolbesturen/scholengroepen over het nieuwe financieringsmechanisme gaan we na in welke mate de verschillende stakeholders het mechanisme rechtvaardig of billijk vinden (zie OT3). Hoe oordelen de verschillende stakeholders bijvoorbeeld over de leerlinggebonden middelen, de bepaalde bandbreedte voor de leerlingenkenmerken en het aftoppingsprincipe? Daarna bespreken we in welke mate ze de werkingsmiddelen voldoende achten om kwalitatief onderwijs te kunnen inrichten. In welke mate volstaat de minimale werkingstoelage per leerling om de 'algemene' werkingskosten (gebouwen, onderhoud, nutsvoorzieningen, didactisch materiaal enz.) te dekken? Volstaan de werkingstoelagen nu meer of minder dan vóór het nieuwe financieringsdecreet? (zie OT4)

In *hoofdstuk 6* vatten we de belangrijkste bevindingen samen, met verwijzing naar de relevante uitspraken en kwantitatieve resultaten van algemeen directeurs van scholengroepen, directeurs van scholen, leerkrachten, ouders en gemeentebesturen, leerkrachten.

In *hoofdstuk 7* hernemen we ter evaluatie een deel van de conclusies en formuleren we op die basis aanbevelingen op basis van drie vragen. Ten eerste: heeft de overheid voldoende gecompenseerd? Ten tweede: verloopt de aanwending van de middelen door schoolbesturen en scholen op basis van de leerlingenkenmerken en de objectieve verschillen zoals bedoeld door het decreet? En tot slot,

beschikken scholen over voldoende beleidsvoerend vermogen om de (SES-)middelen goed te kunnen aanwenden?

# 1 Een blik op het nieuwe financieringsmechanisme en de effecten ervan op de inrichtende machten

In dit hoofdstuk werpen we kort een blik op het nieuwe financieringsmechanisme en gaan we vervolgens uitgebreid in op de invloed van de hervorming op de werkingsmiddelen van de inrichtende machten. Doel is inzicht te geven in de (nieuwe) verdelingsprincipes die op het niveau van de overheid bepaald werden en de concrete impact daarvan op het aandeel werkingsmiddelen per inrichtende macht (vrij gesubsidieerd onderwijs, officieel gesubsidieerd onderwijs en gemeenschapsonderwijs). Waarom besliste de overheid deze principes aan te passen en hoe kunnen we de nieuwe beleidskeuzes theoretisch kaderen (1.1)? Hoe gebeurt de verdeling van de middelen volgens het nieuwe financieringsmechanisme concreet? En hoe ziet de overheid de besteding ervan bij voorkeur gebeuren? (1.2). In sectie 1.3 bespreken we de impact van de hervorming op de werkingsmiddelen van de inrichtende machten. Sectie 1.4 bevat de conclusies van dit hoofdstuk.

## 1.1 Motieven achter het financieringsmechanisme uitgelegd en gekaderd

Zoals gesteld in de inleiding, beoogde het financieringsmechanisme enerzijds om de werkingsmiddelen voor scholen behorend tot het gefinancierd onderwijs en voor scholen behorend tot het gesubsidieerd onderwijs gelijk te schakelen. Zo worden tussen de verschillende onderwijsnetten enkel nog objectieve verschillen met betrekking tot levensbeschouwing en de vrije keuze in rekening gebracht. Anderzijds werd met het oog op het realiseren van gelijke kansen in het onderwijs beslist om de werkingsmiddelen die een school ontvangt gedeeltelijk afhankelijk te maken van een aantal leerlingenkenmerken (opleidingsniveau moeder, thuistaal, schooltoelage en woonbuurt). Hierdoor beschikken scholen die zich wat betreft leerlingenkenmerken in een gelijkaardige situatie bevinden over een gelijke financiering.

In theoretisch opzicht kunnen we beide motieven kaderen vanuit een streven naar een verdeling van de middelen op basis van gelijkheid. Het begrip 'gelijkheid' krijgt in het mechanisme twee verschillende invullingen die in de literatuur over schoolfinanciering horizontale gelijkheid (*horizontal equity*) en verticale gelijkheid (*vertical equity*) worden genoemd. Horizontale gelijkheid wijst globaal op de gelijke behandeling van gelijken, verticale gelijkheid op de ongelijke behandeling van verschillen (Toutkoushian & Michael, 2007; Levacic, 2008)<sup>1</sup>. De poging tot gelijkschakeling tussen de verschillende netten op financieel vlak is een voorbeeld van horizontale gelijkheid. Met die gelijkschakeling wordt immers gegarandeerd dat alle scholen met gelijkaardige schoolkenmerken (bijvoorbeeld qua leerlingenaantal, aanbod aan studierichtingen) en ongeacht de inrichtende macht waartoe de school behoort, gelijk worden gefinancierd. Het mechanisme streeft echter vanuit het principe van compensatiefinanciering ook verticale gelijkheid na door een deel van de middelen aan leerlingenkenmerken te koppelen (Nicaise, 2005-2006).<sup>2</sup> Het uitgangspunt is hier dat gelijkheid gerealiseerd wordt wanneer scholen met hogere kosten om leerlingen uit kansengroepen tot eenzelfde prestatieniveau op te tillen ook meer middelen ontvangen dan scholen met weinig

---

<sup>1</sup> Toutkoushian R.K. & Michael R.S. (2007), An alternative approach to measuring horizontal and vertical equity in school funding, *Journal of Education Finance*, 32(4), p. 395-421; Levacic R. (2008), Financing schools: evolving patterns of autonomy and control, *Educational Management Administration & Leadership*, 36(2), p. 221-234.

<sup>2</sup> Nicaise I. (2005-2006), Onderwijsfinanciering in de 21ste eeuw: efficiëntie en rechtvaardigheid, *Tijdschr. voor Onderwijsrecht en -Beleid*, 2005-2006(6), p.509-519.

kansarme leerlingen. Op die manier kunnen ze gecompenseerd worden voor dit verschil in kansen. Leerlingen uit kansengroepen komen immers meer obstakels tegen in hun leerloopbaan: taalbarrières, verminderde pedagogische en/of financiële draagkracht van de ouders, culturele barrières enzovoort. Door een deel van de financiering te koppelen aan leerlingenkenmerken te koppelen, geeft de overheid bovendien aan de financiering te willen funderen vanuit een gelijkkansenperspectief. In de literatuur wordt dit gelijkkansenperspectief onderscheiden van het liefdadigheidsperspectief (Choules, 2007)<sup>3</sup>. Anders dan bij het liefdadigheidsperspectief, dat opteert om hulpbehoevenden te helpen via concrete, individuele acties die de nood remediëren of ervoor compenseren, wordt ongelijkheid binnen het gelijkkansenperspectief of het mensenrechtenperspectief beschouwd als het resultaat van structurele ongelijkheden of ongelijkheid in context, die dan ook structureel moet worden aangepakt. Dit kan door als overheid herverdelend tussenbeide te komen (Cochran-Smith, 2010)<sup>4</sup>, bijvoorbeeld via een financieringsmechanisme dat rekening houdt met deze ongelijke context.

## 1.2 Concrete uitwerking van het nieuwe financieringsmechanisme<sup>5</sup>

Nadat duidelijk werd dat het nieuwe financieringsmechanisme in algemene zin streeft naar zowel horizontale als verticale gelijkheid in de financiering van scholen, is de volgende stap de concrete invulling van deze motieven. Met het mechanisme heeft de overheid ook bepaald waarvoor deze werkingsmiddelen zijn bestemd (1.2.1), wat men concreet wilde bereiken met deze financiering (1.2.2), alsook de precieze wijze van verdelen met een vermelding van de gehanteerde verdelingsformules (wat in de Angelsaksische literatuur *funding formulas* worden genoemd, zie Toutkoushian & Michael, 2007). In de omzendbrief wordt vermeld dat de toepassing van deze verdelingsformules en andere maatregelen, zoals de maximumfactuur, samen moet leiden tot een 'billijke en voldoende financiering van het leerplichtonderwijs' (1.2.3 & 1.2.4)

### 1.2.1 Bestemming werkingsmiddelen

Het financieringsdecreet stelt dat de werkingsmiddelen bestemd zijn voor de werking (bv. kopieën), de uitrusting, het groot onderhoud van hun scholen en scholen moeten toelaten te werken aan rationeel energiegebruik en tegemoet te komen aan de kosteloze toegang tot het onderwijs, die in de Grondwet bepaald is. Scholen krijgen via hun besturen dus werkingsbudgetten om deze kosteloosheid te realiseren, zodat er kwaliteitsonderwijs kan aangeboden worden waarin alle leerlingen de ontwikkelingsdoelen en eindtermen kunnen halen. Deze kosteloosheid wordt vanaf 2009 door de overheid ook actief gestimuleerd via de maximumfactuur in het basisonderwijs en de sensibiliseringscampagne voor kostenbeheersing in het secundair onderwijs (zie verder). Voordien

---

<sup>3</sup> Choules K. (2007), 'The shifting sands of social justice discourse: from situating the problem with 'them', to situating it with 'us'', *Review of Education, Pedagogy and Cultural Studies*, jrg. 29, n° 5, p. 461-481.

<sup>4</sup> Cochran-Smith M; (2010), 'Toward a theory of teacher education for social justice', in A. Hargreaves (red.), *Second International Handbook of Educational Change*, Springer International Handbooks of Education 23, New York, p. 445-467.

<sup>5</sup> De bespreking van deze paragraaf is gebaseerd op volgende decretale documenten en omzendbrieven: Decreet 27 juli 2008 betreffende de werkingsbudgetten (voor basisonderwijs werd hiervoor het onderwijsdecreet van 1998 gewijzigd); Decreet 2001 – onderwijs-XIII-Mozaïek (aanpassing art 27 decreet basisonderwijs) dat stelt dat scholen geen inschrijvingsgeld mogen vragen, direct noch indirect. Voor het basisonderwijs: Decreet 2007 m.b.t. kostenbeheersing, waarin de ODET-lijst wordt behandeld, alsook de maximumfactuur. Ook volgende omzendbrieven zijn relevant: Omzendbrief (2012) over het aanwenden van personeel met werkingsmiddelen; de omzendbrief (2002) over toelagen en subsidies (bijvoorbeeld toelage voor niet-anderstalige nieuwkomers) en tot slot de omzendbrief 'verhoging van het werkingsbudget en het nieuwe financieringssysteem' (datum laatste wijziging, 25/11/2014), die het decreet toelicht.

werd enkel vermeld dat de werkingsbudgetten dienden voor de 'kosteloze verstrekking van leerboeken en schoolbehoeften van leerlingen.'

### 1.2.2 Doelstellingen

Nieuw aan het financieringsmechanisme is vooral de koppeling van extra financiering aan leerlingenkenmerken. In de omzendbrief 'Verhoging van het werkingsbudget en het nieuwe financieringssysteem' legt de overheid expliciet uit waarom ze besliste de leerlingenkenmerken als verdelingscriteria toe te voegen en welk doel ze met deze toevoeging voor ogen had. We vatten deze doelstellingen hier kort samen:

1. De overheid zag het financieringsmechanisme als een incentive-prikkel om de sociale mix in de school bevorderen: 'Door kansarme leerlingen zwaarder te laten doorwegen in de financiering van de scholen maken we ze ook aantrekkelijker voor de scholen. Immers de scholen worden extra ondersteund om de kwaliteit van hun onderwijs hoog te houden.' (omzendbrief)
2. Zoals gesteld in 1.1. wilde de overheid een compenserend herverdelingsbeleid voeren door extra te investeren in scholen met kansarme leerlingen (cf. verticale gelijkheid). Op die manier wil men het recht op kwaliteitsonderwijs voor alle leerlingen garanderen. Dit wordt in de omzendbrief ook expliciet vermeld. Achterliggende idee is volgens de omzendbrief dat scholen bij kansarme leerlingen grotere inspanningen moeten doen om dezelfde kwalificatie te halen en dus meer middelen nodig hebben, dit vooral omdat deze leerlingen 'van thuis minder cultureel en sociaal kapitaal meekrijgen die hun slaagkansen in het onderwijs verhogen.' De omzendbrief benadrukt wel: 'De bijkomende middelen zijn niet bedoeld om een remediëeringsplan voor kansarme leerlingen uit te werken, maar moeten in klas- en schoolverband vanuit een doordacht schoolbeleid worden ingezet.' Dit kan volgens de omzendbrief door zich 'breder' te profileren via een aanvullend sociaal-cultureel aanbod of bijkomende leerlingenbegeleiding, of extra te investeren in nascholing van teams of in sociale tolken.
3. Scholen met veel kansarme leerlingen hebben meer personeel in dienst (op basis van hun SES-lestijden) en dus ook meer werkingskosten.

### 1.2.3 Een billijke financiering

Om een 'billijke' financiering te garanderen, werd er voor gekozen om de verdeling van het budget te wijzigen. **Basisprincipe** voor die verdeling is dat er '*een gelijke financiële behandeling moet zijn van elke leerling met gelijke noden en van elke school in eenzelfde situatie*' (decreet 2008). We wezen er al herhaaldelijk op dat dit motief leidde tot een verdelingsmechanisme dat globaal bestaat uit een verdeling gebaseerd op schoolkenmerken en leerlingenkenmerken. Ook tellen objectieve verschillen tussen scholen in de verdeling mee, zodat het onderwijsnet waartoe een school behoort niet (meer) van belang kan zijn. In deze paragraaf vatten we samen hoe het financieringsmechanisme dit concreet regelt.

Om het totale budget aan middelen volgens deze elementen te verdelen, wordt vertrokken van het totale werkingsbudget voor onderwijs. Van dit werkingsbudget worden allereerst 2 voorafnames genomen:

- voorafname voor objectieve verschillen, met name neutraliteit en levensbeschouwelijke vakken
- voorafname voor leerlingenkenmerken en verdeling op basis van vier indicatoren: opleidingsniveau moeder, thuistaal, studietoelage en woonbuurt.

Om rekening te houden met de **objectieve verschillen** wordt van het werkingsbudget een bepaald percentage van het totale budget voorafgenomen voor scholen die verplicht neutraal onderwijs moeten aanbieden (3% voorafname, in de praktijk enkel GO!) en/of een keuze aanbieden tussen

onderricht in een van de erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer (4,5% voorafname, GO! en OGO). Deze scholen krijgen dus extra middelen om de extra kosten voor omkadering, infrastructuur en werking op te vangen (meerdere leerkrachten levensbeschouwingen vragen bijvoorbeeld om meer ruimtes en om meer werkingsmiddelen voor leermiddelen, nascholing enz.).

Het decreet stelt vervolgens dat 'van het werkingsbudget verkregen na de toepassing van artikel 79 (= berekening totaalbudget) en na toepassing van § 1 en § 2 (=voorafname van de twee objectieve verschillen), een percentage wordt berekend dat in aanmerking komt voor verdeling op basis van de **leerlingenkenmerken**.' In het basisonderwijs is dit percentage 14% vanaf 2012 jaarlijks verhoogd met 0,1875%. Voor de begrotingsjaren 2014 en 2015 bedraagt het percentage 14,5625%. Vanaf het begrotingsjaar 2016 stijgt dit percentage opnieuw jaarlijks met 0,1875 % tot 15,5 % vanaf 2020. Dit bedrag wordt gelijkmatig verdeeld over de vier indicatoren (een gewicht van elk 25% dus). In het secundair onderwijs gaat het om 10% oplopend tot 11% in 2020. De drie leerlingenindicatoren (opleidingsniveau moeder, schooltoelage en thuistaal) hebben in het SO een gewicht van 30%, de vierde indicator (woonbuurt) een gewicht van 10%. De **indicatoren** zijn op basis van onderzoek aangeduid als indicatoren die de samenhang van onderwijskansen en hun sociaal milieu goed vatten. Elke school krijgt op die manier een uniek sociaal profiel. Scholen met veel leerlingen die risico lopen op leerachterstand of drop out worden zo dus in staat gesteld meer middelen te genereren. Van deze indicatoren wordt enkel het kenmerk woonbuurt onafhankelijk van de school of actie van ouders bepaald. Het opleidingsniveau van de moeder en de thuistaal wordt bepaald op basis van een verklaring van een van de ouders. Voor de indicator schooltoelage wordt gewerkt met gegevens van de dienst studietoelagen. Het is belangrijk aan te geven dat ouders wel eerst zelf de toelage dienen aan te vragen. Pas wanneer dat gebeurd en toegekend is, komt de leerling als dusdanig in de databank van het ministerie van onderwijs en vorming en heeft een school voor die leerling recht op meer werkingsmiddelen.

Een belangrijke nuancering binnen het financieringsmechanisme is dat er een **aftoppingsstelsel** bestaat. Scholen die zeer veel leerlingen hebben die scoren op een bepaald kenmerk, kunnen niet voor al deze leerlingen leerlinggebonden werkingsmiddelen genereren. Er is immers een maximum percentage leerlingen vastgelegd dat kan scoren op een bepaald kenmerk. Met dit systeem hoopte men de concentratie van kansarme leerlingen in scholen te ontmoedigen en de sociale mix te bevorderen (interview prof. Frank Vandenbroucke).

Na de voorafname voor de objectieve verschillen en de leerlingenkenmerken, wordt het resterende budget verdeeld op basis van de **schoolkenmerken**, dit zijn het onderwijsniveau (kleuter-lager-secundair), het type (gewoon onderwijs-buitengewoon onderwijs), de onderwijsvorm (GSO-ASO-TSO-BSO-KSO, vierde graad, HBO en DBSO) en het studiegebied. Per school wordt dan het totaal aantal punten berekend door het aantal leerlingen te vermenigvuldigen met hun puntengewicht voor een specifiek schoolkenmerk (combinatie van niveau, type, onderwijsvorm en studiegebied). Bijvoorbeeld: het gewicht van een leerling in lager onderwijs ligt hoger dan die van het kleuteronderwijs, waardoor het basisbedrag van een lagere school die 100 leerlingen heeft hoger ligt dan het basisbedrag van een kleuterschool met 100 leerlingen.

#### 1.2.4 Een voldoende financiering

Om de doelstelling 'voldoende financiering' te kunnen realiseren, werden de werkingsbudgetten verhoogd in twee stappen. Dit werd in het basisonderwijs gekoppeld aan de invoering van de maximumfacturen voor het basisonderwijs (zie verder, sectie 1.2.4.1). De eerste verhoging kwam er op vraag van de scholen. Voordien was ook al de regel van kracht dat scholen voor de ODET-

materialen<sup>6</sup> en activiteiten geen geld aan ouders mochten vragen. Scholen gaven echter aan dat ze dit niet konden waarmaken omdat ze te weinig werkingsmiddelen ontvingen. Daarom verhoogde de overheid de werkingsmiddelen, dit in combinatie met de tweede verhoging in het kader van de maximumfactuur in het basisonderwijs. Bedoeling is dat scholen deze extra werkingsmiddelen gebruiken wanneer ze kosten maken die hoger liggen dan het maximumbedrag dat ze aan ouders kunnen vragen (bijvoorbeeld bij duurdere uitstappen).

Wat betreft de garantie op voldoende financiering springt voor het basisonderwijs dus de koppeling met de maximumfacturen in het oog (1.2.4.1). In het secundair onderwijs is geen maximumfactuur voorzien. Wel kwam er een campagne rond kostenbeheersing op school (1.2.4.2). Daarnaast werd, voor het Gemeenschapsonderwijs in het secundair onderwijs, buiten het financieringssysteem een transitiefonds voorzien ten belope van 1.250.000 euro in 2009. Deze middelen worden toegevoegd aan de dotatie om de som van alle verliezen van de secundaire scholen in het gemeenschapsonderwijs op te vangen. Sinds 2009 wordt dit fonds jaarlijks met 125.000 euro afgebouwd over een periode van 10 jaar (tot 2018). Het Gemeenschapsonderwijs verdeelt deze middelen dan over zijn scholengroepen.

#### 1.2.4.1 De maximumfactuur in het basisonderwijs

Om de studiekosten in het basisonderwijs te beperken werd op 1 september 2008 de maximumfactuur ingevoerd. Deze maximumfactuur ontstond naar aanleiding van het decreet Kostenbeheersing dat in 2007 door het Vlaams Parlement werd goedgekeurd (ond.vlaanderen.be; VLOR, 2011)<sup>7</sup>. De bedoeling van de maximumfactuur was scholen te stimuleren tot kosteloosheid inzake het realiseren van de ontwikkelingsdoelen en eindtermen van de leerlingen (Rekenhof, 2011)<sup>8</sup>, en scholen bewuster te doen omgaan met de organisatie van hun buitenschoolse activiteiten (interview professor Frank Vandenbroucke).

De maximumfactuur bepaalt een maximumbedrag dat scholen mogen aanrekenen (VLOR, 2011). Voor dit maximumbedrag wordt er een dubbele maximumfactuur gebruikt, deze bestaat uit enerzijds een scherpe- en anderzijds een minder scherpe maximumfactuur. Scholen zijn bovendien verplicht om in het begin van het schooljaar een bijdragelijst aan de ouders te geven met de schatting van de schoolkosten (Omzendbrief, 2013b; Rekenhof, 2011).<sup>9</sup>

Bij de *scherpe maximumfactuur* behoren de kosten die de school aan de ouders mag aanrekenen voor activiteiten en materialen die niet noodzakelijk zijn voor het bereiken van de ontwikkelingsdoelen en eindtermen. Ook zijn het kosten waarvan de ouders niet zelf kunnen kiezen hoeveel ze eraan gaan uitgeven (Omzendbrief, 2013b; Rekenhof, 2011). Het gaat hier om uitstappen die niet langer dan één dag duren, zoals een toneelbezoek (Rekenhof, 2011). Voor het schooljaar 2013-2014 is het maximum in het eerste en tweede leerjaar van het kleuteronderwijs gesteld op 25 euro per schooljaar, in de derde kleuterklas op 35 tot 40 euro per schooljaar (Omzendbrief, 2013b; Rekenhof, 2011). Bij ouders met leerlingen in het lager onderwijs ligt dit maximum op 70 euro per schooljaar (Omzendbrief,

---

<sup>6</sup> Dit is de lijst van materialen die noodzakelijk worden geacht om de ontwikkelingsdoelstellingen en eindtermen te halen. Voorbeelden hiervan zijn knutselmateriaal (lijm, scharen, ...), schrijfgerief (balpennen, gommen, ...), meetmateriaal (geodriehoek, lat, ...), enzovoort.

<sup>7</sup> Vlaamse onderwijsraad (2011). *Advies maximumfactuur in het basisonderwijs*. Retrieved 13 December 2013, [www.vlor.be/sites/www.vlor.be/files/rbo-rbo-adv002\\_0.pdf](http://www.vlor.be/sites/www.vlor.be/files/rbo-rbo-adv002_0.pdf)

<sup>8</sup> Rekenhof (2011), *Kosteloosheid en kostenbeheersing in het basisonderwijs. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement*, Brussel, Rekenhof.

<sup>9</sup> Omzendbrief (2013b). *Kostenbeheersing in het basisonderwijs*. Retrieved 16 januari 2014, from [www.ond.vlaanderen.be/edulex/database/document/document.asp?docid=13875](http://www.ond.vlaanderen.be/edulex/database/document/document.asp?docid=13875)

2013b). Er is één uitzondering die niet tot deze scherpe maximumfactuur behoort, namelijk verplichte uniform of turnkledij die door de school worden aangekocht zodat deze goedkoper aan de ouders kunnen worden aangeboden. Deze kunnen apart aangerekend worden (Rekenhof, 2011).

De *minder scherpe maximumfactuur* slaat op de kosten die scholen aan ouders mogen doorrekenen voor de meerdaagse extra-murosactiviteiten zoals zeeklassen of bosklassen. Deze minder scherpe maximumfactuur bestaat enkel voor het lager onderwijs omdat meerdaagse uitstappen in de kleuterschool heel weinig voorkomen. Voor het schooljaar 2014-2015 bedraagt de minder scherpe maximumfactuur voor een kind uit de lagere school 405 euro voor de volledige duur van het lager onderwijs. Zo kan elk kind normaal gezien mee op uitstap. (ond.vlaanderen.be).

Om scholen in de gelegenheid te stellen tegemoet te komen aan de maximumfactuur, gaf de overheid naar aanleiding van het decreet in het schooljaar 2007-2008 per leerling 45 euro extra werkmiddelen aan scholen om schoolmateriaal voor de leerlingen aan te kopen (VLOR, 2011). Een jaar later, tijdens het schooljaar 2008-2009, kregen de scholen gemiddeld 130 euro extra per leerling. Dit wil zeggen dat scholen per leerling gemiddeld 175 euro aan extra werkingsmiddelen kregen (ond.vlaanderen.be). Het materiaal dat scholen met deze middelen mogen aankopen wordt vastgelegd aan de hand van een lijst (de ODET-lijst). Het gaat om materialen die nodig zijn om de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen te behalen (Omzendbrief, 2013b; Rekenhof, 2011; VLOR, 2011).

Het Rekenhof (2011) evalueerde ondertussen in welke mate de doelstellingen van kosteloosheid en kostenbeheersing in het basisonderwijs effectief gerealiseerd werden. Het Rekenhof onderzocht wat de impact ervan was op het schoolbeleid en de organisatie van allerhande schoolactiviteiten en stelt dat het moeilijk is om te verifiëren of de bijkomende middelen voldoende zijn om de additionele kosten voor de scholen te compenseren. De impact van het invoeren van de maximumfacturen in het basisonderwijs werd ook door het Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen (SSL) onderzocht. Uit deze studies blijkt dat het aantal extra-muros activiteiten gemiddeld gedaald is na de invoering van de maximumfacturen, maar dat er veel variatie bestaat tussen scholen onderling (Van Landeghem, G., Vandenberghe, N. & Van Damme, J. (2010) en De Vos, H., Van Landeghem, G., Veyt, T. & Van Damme, J. (2011)).<sup>10</sup> Onderzoek wijst verder uit dat door de invoering van de maximumfactuur scholen en ouders ook kritischer zijn gaan denken over de kostenbeheersing en de kosteloosheid van het basisonderwijs (VLOR, 2011).

#### 1.2.4.2 Kostenbeheersing in het secundair onderwijs

Poesen-Vandeputte & Bollens (2008) rekende uit dat ouders met leerlingen uit het secundair onderwijs gemiddeld 978 euro per schooljaar per kind aan schoolrekeningen betalen.<sup>11</sup> 68 percent van deze kosten wordt besteed aan schooluitrusting zoals boeken, fotokopieën, speciale kledij... De schoolrekening is afhankelijk van de graad en de studierichting van de leerling. Bovendien stijgen de studiekosten per graad. De studiegebieden voeding, toerisme en sport zijn de duurste richtingen. Naast deze studiegebieden zijn de richtingen uit het KSO en Lichaamsverzorging duurder ten opzichte van de andere studiegebieden.

---

<sup>10</sup> Van Landeghem, Vandenberghe & Van Damme (2010), *Culturele activiteiten, sport en uitstappen in het basisonderwijs voor en na het invoeren van de maximumfacturen*, SSL/OD1/2010.30, Leuven, Steunpunt 'Studie- en Schoolloopbanen' (SSL); De Vos, Van Landeghem, Veyt & Van Damme (2011), *De maximumfacturen in het basisonderwijs. Gesprekken met directies en verbanden met schoolkenmerken*, SSL/OD1/2011.40, Leuven, Steunpunt 'Studie- en Schoolloopbanen' (SSL).

<sup>11</sup> Poesen-Vandeputte M. & Bollens J.(2008), *Studiekosten in het secundair onderwijs. Wat het aan ouders kost om schoolgaande kinderen te hebben*, Leuven: Katholieke Universiteit Leuven. Hoger instituut voor de arbeid.



De helft van de ouders met kinderen in het secundair onderwijs vinden de schoolkosten te hoog. Bovendien is er een verband tussen gezinsinkomen en het aantal kinderen enerzijds en de tevredenheid anderzijds. Hoe lager het inkomen en hoe meer kinderen ze hebben, hoe minder tevreden ouders zijn (Poesen-Vandeputte & Bollens, 2008).

Ondanks deze evidenties werd in het secundair onderwijs geen maximumfactuur ingevoerd. Dit is zo omdat er in het secundair onderwijs veel verschillen in schoolkosten bestaan, en het dus moeilijk is een algemeen maximumbedrag te bepalen. Hoewel scholen uit het secundair onderwijs geen maximumfactuur hebben, moeten ze vanaf 2009 via het schoolreglement wel een overzicht van de financiële bijdragen meegeven. Dit overzicht moet ervoor zorgen dat de ouders vanaf het begin van het schooljaar een goede inschatting kunnen maken over de kosten die in de loop van het schooljaar zullen volgen.

Ter vervanging van de maximumfactuur, startte de Koning Boudewijnstichting in 2009 wel met de sensibiliseringscampagne '*onderwijs, dagelijkse kost?*'. Deze campagne wou scholen bewust maken over de manier waarop ze met hun werkingsmiddelen omgaan en op welke manier ze kunnen besparen. Dit wil zeggen dat men op het niveau van het schoolbeleid de nodige maatregelen zal nemen die de kosten voor de ouders structureel kunnen doen dalen. Deze maatregelen worden in samenspraak met de leerkrachten, leerlingen en ouders genomen. Daarnaast gaat een structureel beleid gepaard met duurzaamheid en kwaliteit (ond.vlaanderen.be). Het beleid houdt enkele deelaspecten in:

- Een visietekst waarin scholen hun uitgangspunten kunnen omschrijven;
- Enkele beschouwing over (expliciete) waarden;
- Ouders: signalen van kwetsbaarheid en kansarmoede, waarbij de drempels voor deze ouders beschreven worden;
- Codes/charters die ontstonden vanuit een bezorgdheid waarbij men iedereen gelijke onderwijskansen wil geven;
- Studiekeuzebegeleiding om te vermijden dat leerlingen vaak van studierichting veranderen;
- Het uitwerken van een preventief en curatief beleid voor onbetaalde rekeningen (ond.vlaanderen.be).

### **1.2.5 Schoolbesturen of inrichtende machten verdelen de werkingsmiddelen**

In het gesubsidieerd onderwijs worden de werkingsmiddelen door AgODi op de rekening van de schoolbesturen gestort (maar wel per individuele school berekend). Afhankelijk van het net of de koepel, verschilt de structuur en werking van het schoolbestuur sterk. In OGO is een schoolbestuur een gemeentecollege (OVSG) of provinciebestuur (POV), in het VGO heeft dit juridisch de hoedanigheid van een vzw. In het GO! ontvangen de scholengroepen de middelen op basis van de verdeling door de Raad GO!.

De schoolbesturen beslissen autonoom over de verdeling van deze werkingsmiddelen onder hun scholen. Scholen krijgen van de overheid enkel een brief waarop staat welke middelen ze als school volgens de schoolkenmerken, per leerlingenkenmerk en/of objectief verschil hebben gegenereerd. Ook de netten of koepels laten schoolbesturen inhoudelijk vrij in het bepalen van hun beleid. In het GO! zijn de scholengroepen wel gebonden aan het Bijzonder Decreet (1998) dat bepaalt hoe het beleid moet gevoerd worden, dat controleert of de begroting en de balans sluitend zijn, en dat de kaders bepaalt van de wijze waarop de werkingsbudgetten over de scholengroepen worden verdeeld. Het GO! ondertekende ook een convenant waarin ze beloven dat ze '*de dotatiegelden voor de leerlingenkenmerken, de gelden voor het inrichten van de klassen levensbeschouwing en de dotatie*

*kostenloosheid basisonderwijs integraal aan de scholengroepen te storten die ze integraal naar hun desbetreffende scholen zullen doorstorten.*<sup>12</sup> Ze engageert zich bovendien om de scholengroepen hierover aan te spreken en te responsabiliseren, alsook een zo groot mogelijke transparantie en controleerbaarheid na te streven. Over het verdere verdelingsbeleid binnen de scholengroep zelf oefent GO! centraal echter geen controle uit. Hierdoor kan dit beleid sterk verschillen van scholengroep tot scholengroep, en scholen meer of minder autonomie geven over de besteding van de middelen (interview expert GO!).

Met betrekking tot het OGO, moet de verdeling van de werkingsmiddelen gekaderd worden in de BBC, dit is de beheers- en beleidscyclus voor gemeentebesturen. Op 25 juni 2010 keurde de Vlaamse Regering het 'Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de beheers- en beleidscyclus van de gemeenten, de provincies en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn' goed. De BBC bestaat uit een reeks regels voor het meerjarenplan, het budget, de boekhouding en de jaarrekening van de lokale besturen en provincies. Verder is er geen centrale controle vanuit het OVSG of de VVSG, of van POV. Gemeentelijke scholen hebben over het algemeen weinig autonomie in de besteding. De gemeente is de enige die bevoegdheid heeft over de financiële middelen en ook de beleidsbeslissingen neemt. De directeur beschikt vaak over geen geld vanuit de gemeente. Ook de schoolrekeningen, betaald door de ouders, komen meestal rechtstreeks in de gemeentekas terecht. Het Vlaamse gemeentedecreet bepaalt wel dat het college budgethouders kan aanstellen die over een beperkt budget kunnen beschikken. Het Brusselse gemeentedecreet laat dit echter niet toe (interview experts OVSG).

In het VGO tot slot is het schoolbestuur steeds een vzw, waar het bestuur meestal enkel gevormd wordt door vrijwilligers. De koepel (VIMKO) of het bisdom bieden ondersteuning voor de besturen, maar voeren geen controle uit op het beleid van deze besturen. Ook in het VGO kan het verdelingsbeleid van bestuur tot bestuur in principe dus sterk verschillen (interview experts VSKO). Anders dan in het GO! en OGO kunnen schoolbesturen ook boven-regionaal scholen groeperen. Dit is het geval indien het schoolbestuur valt onder een congregatie die boven-regionaal georganiseerd is.

Samengevat kan gesteld worden dat de verschillende aard en werking van schoolbesturen, zowel tussen de netten of koepels, als binnen de netten of koepels, grote implicaties hebben voor de scholen en de beleidsruimte die ze hebben. In welk net of koepel men is ondergebracht, alsook de werking van het eigen schoolbestuur, mogen dus niet onderschat worden. In die in de praktijk zeer gevarieerde bestuurscontext waar scholen zich in bevinden, heeft ook de overheid er steeds voor gekozen de autonomie van de schoolbesturen te ondersteunen. Het nieuwe financieringsmechanisme vormt hierop geen uitzondering. Het decreet basisonderwijs (art 76) stelt enkel: *'Bij de aanwending van het werkingsbudget moet ieder schoolbestuur rekening houden met een gelijke behandeling van al zijn gefinancierde of gesubsidieerde scholen en van al zijn leerlingen.'* AgODi controleert het rechtmatige gebruik van het werkingsbudget. De controle hierop werd de laatste jaren echter stelselmatig afgebouwd, omdat koepels en netten voldoende controlemechanismen hebben ingebouwd en vzw's verplicht worden hun begroting in te dienen bij de Nationale Bank. De controle wordt overgenomen door de inspectie, die de aanwending ervan in de scholen controleert via de evaluatie van het pedagogisch beleid in de school (interview expert AgODi).

Tot slot roept de bepalende rol van het schoolbestuur in de verdeling van de middelen de vraag op naar de mate aan autonomie die scholen hebben over het beheer van de middelen. Het document 'Minder kosten voor ouders, meer voor schoolbesturen' lijkt alvast te suggereren dat deze autonomie beperkt is: *'In de praktijk mag de directeur meestal beslissen over kleine en steeds terugkerende*

---

<sup>12</sup> Convenant i.v.m. de dotatieverdeling naar scholengroepen en scholen van het GO!, 6 oktober 2008, ondertekend door Vlaams minister Werk, Onderwijs en Vorming, Frank Vandenbroucke, en Afgevaardigd bestuurder GO!, Urbain Lavigne.

*uitgaven. Maar de eindverantwoordelijkheid ligt altijd bij het schoolbestuur. De directeur, die de noden van de school goed kent, kan wel een belangrijke inbreng hebben in de beslissingen van het schoolbestuur.*<sup>13</sup>

Ook ouders en leerkrachten hebben recht op inspraak met betrekking tot de aanwending van de werkingsmiddelen. Dit gebeurt via de schoolraad (georganiseerd op schoolniveau) die een advies uitbrengt aan het schoolbestuur. In het GO! is dit een verplicht agendapunt, in andere netten gaat het advies uitsluitend over de financiële bijdrage van de ouders (de bijdrageregeling). In het decreet over de maximumfactuur (2007) werd ook bepaald dat ouders met klachten over de bijdrageregeling naar de Commissie Zorgvuldig Bestuur kunnen stappen.

### **1.3 Invloed van de hervorming op de werkingsmiddelen ontvangen door de inrichtende machten**

In deze sectie gaan we de invloed na van de hervorming op de werkingsmiddelen van de inrichtende machten. We focussen hierbij in eerste instantie op de schooljaren 2007-2008 (vóór) en 2008-2009 (ná de hervorming) en maken een onderscheid tussen de inrichtende machten basisonderwijs en secundair onderwijs. We gebruiken administratieve data voor de volledige populatie en doen deze analyse op het niveau van de inrichtende machten aangezien zij de werkingsmiddelen ontvangen van de overheid. Een populatiebrede analyse op het niveau van de scholen is niet mogelijk gezien er geen populatiebrede informatie is over de verdeling van de middelen door de inrichtende machten/scholengroepen over de scholen. Voor het GO! is de Raad GO! als centrale inrichtende macht een weinig zinvolle analyse-eenheid, daarom gebruiken we voor het GO! het niveau van de scholengroepen. In wat volgt dienen onder de inrichtende machten GO! dus de scholengroepen begrepen te worden.

#### **1.3.1 Kenmerken van de inrichtende machten**

##### *1.3.1.1 Inrichtende machten naar net*

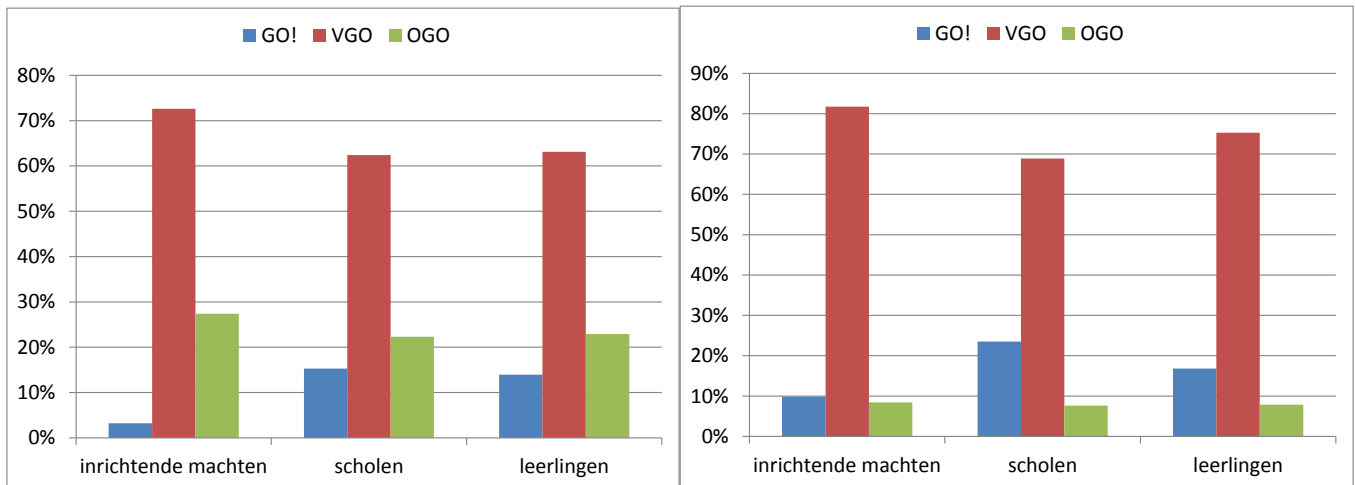
In het basisonderwijs is ongeveer 63% van de leerlingen ingeschreven in een VGO-school, 23% in een OGO-school en 14% in het GO!. In het secundair onderwijs is ongeveer 75% van de leerlingen ingeschreven in een VGO-school, 8% in een OGO-school en 17% in het GO!.

Zowel in het basisonderwijs als in het secundair onderwijs is het aandeel van de GO!-scholengroepen in het totaal aantal inrichtende machten beperkt. Dit uit zich dan ook in een veel grotere omvang van de scholengroepen t.o.v. de omvang van de inrichtende machten in het gesubsidieerd onderwijs (Figuur 1).

---

<sup>13</sup> <http://www.ond.vlaanderen.be/schoolkosten/basis/minder/>

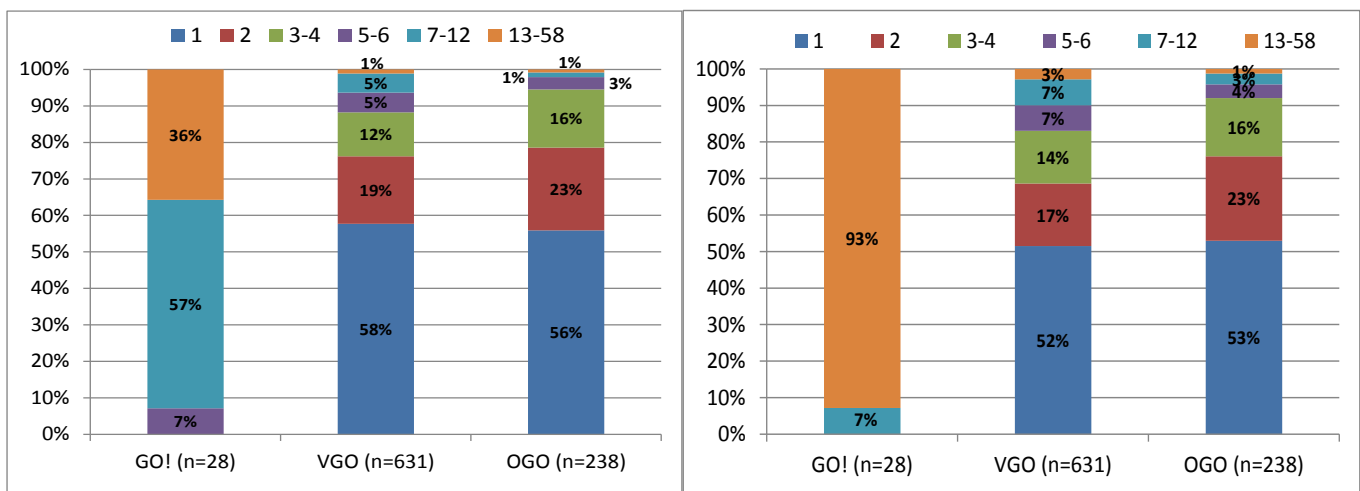
Figuur 1 Inrichtende machten, scholen en leerlingen naar net (schooljaar 2008-2009): BaO (links) en SO (rechts)



### 1.3.1.2 Inrichtende machten naar omvang

Naast het net is omvang een tweede kenmerk van de inrichtende machten. Hierbij nemen we zowel het aantal scholen als het aantal leerlingen onder de loep (Figuur 2).

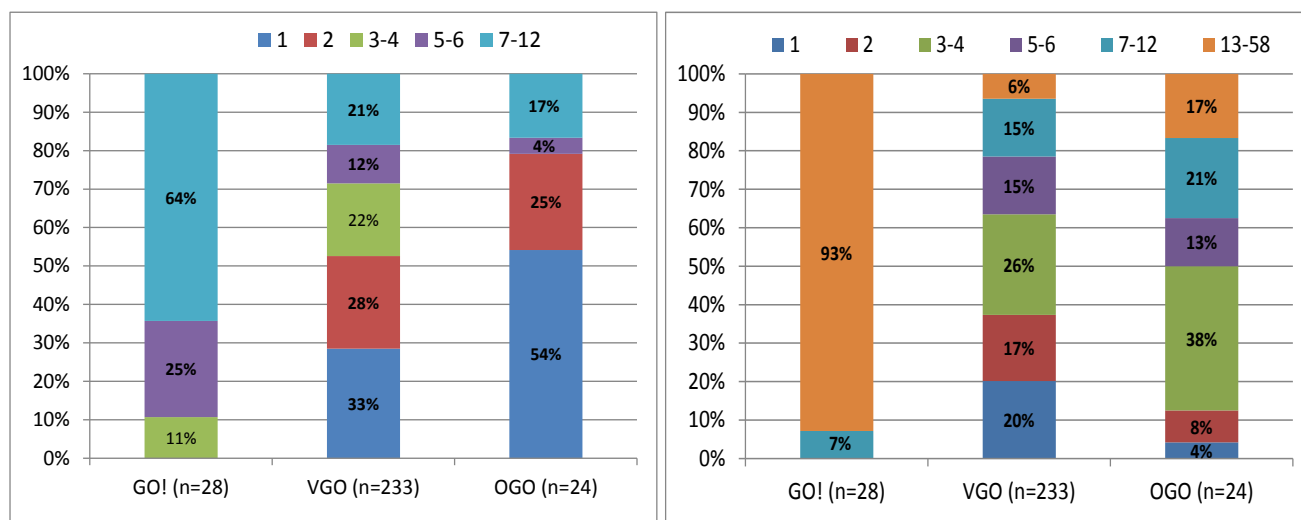
Figuur 2 Inrichtende machten BaO (2008-2009) naar net en omvang: aantal BaO-scholen (links) en totaal aantal scholen (rechts)



In het basisonderwijs is de omvang van de inrichtende machten VGO en OGO heel gelijkaardig wat het aantal scholen betreft. De scholengroepen van het GO! zijn heel wat groter en hebben een minimale omvang van 5 basisscholen. In VGO en OGO hebben meer dan de helft van de inrichtende machten (respectievelijk 58% en 56%) slechts 1 basisschool onder hun hoede. In het OGO zijn er heel weinig inrichtende machten met meer dan 6 basisscholen. In het VGO heeft 6% van de inrichtende machten meer dan 6 basisscholen onder zijn hoede.

Wanneer we ook de andere onderwijsniveaus (secundair en buitengewoon) in beschouwing nemen, zijn nog steeds meer dan de helft van de VGO- en OGO-inrichtende machten één-pitters (respectievelijk 52% en 53%), waarbij er slechts 1 school is per inrichtende macht. Drukken we de kans uit dat een basisschool een één-pitter is, dan zijn 23% van de VGO-scholen een één-pitter en 24% van de OGO-scholen. Over de jaren blijft de omvang van de inrichtende machten heel stabiel, in het schooljaar 2012-2013 zijn deze verhoudingen amper gewijzigd.

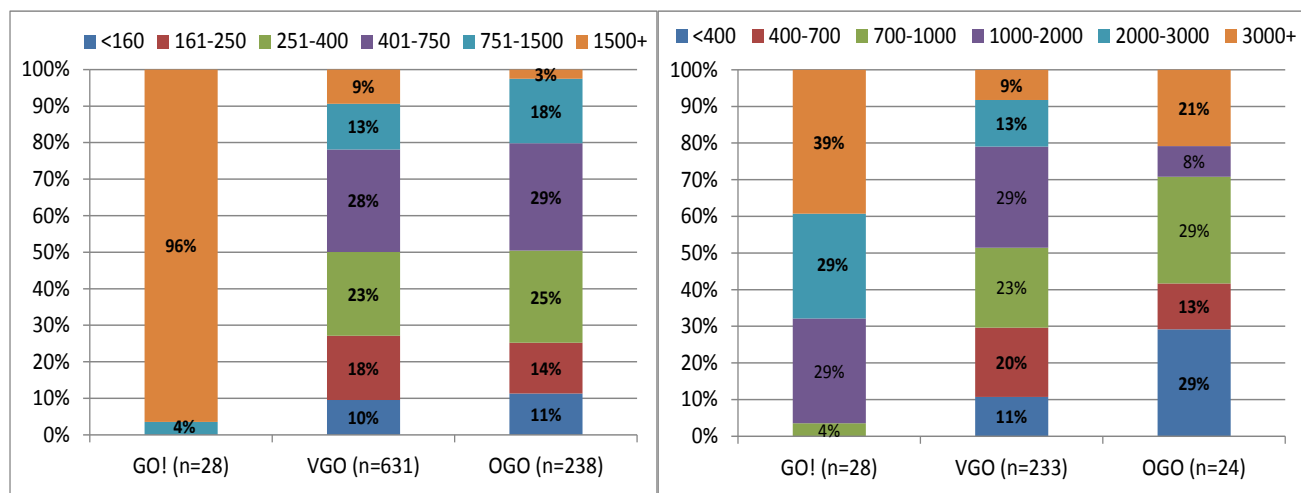
Figuur 3 Inrichtende machten SO (2008-2009) naar net en omvang: aantal SO-scholen (links) en totaal scholen (rechts)



In het secundair onderwijs is de omvang (wat het aantal SO-scholen betreft) van de inrichtende machten VGO groter dan deze van het OGO. De scholengroepen van het GO! hebben een minimale omvang van 3 secundaire scholen. In het VGO en OGO hebben respectievelijk 33% en 54% van de inrichtende machten slechts 1 secundaire school onder hun hoede. Wanneer we ook de andere onderwijsniveaus (basis en buitengewoon) in beschouwing nemen, zien we dat slechts 1 inrichtende macht in het OGO een éénpitter is. In het VGO is één vijfde van de inrichtende machten een éénpitter. Drukken we de kans uit dat een secundaire school een éénpitter is, dan zijn 6,7% van de VGO-scholen een éénpitter en 1,37% van de OGO-scholen. Over de jaren blijft de omvang van de inrichtende machten heel stabiel, in het schooljaar 2012-2013 zijn deze verhoudingen amper gewijzigd.

In het basisonderwijs hebben alle behalve één scholengroep van het GO! een minimale omvang van 1500 leerlingen. De leerlingenvomvang van OGO en VGO inrichtende machten is gelijkaardig, al hebben VGO-inrichtende wat meer grote inrichtende machten (meer dan 1500 leerlingen BaO). Hoewel ook in het secundair onderwijs de scholengroepen van het GO! de grootste omvang bereiken, is de discrepantie met de omvang van de inrichtende machten OGO en VGO heel wat kleiner (Figuur 4).

Figuur 4 Inrichtende machten (2008-2009) naar net en omvang: aantal leerlingen BaO (links) en SO (rechts)



### 1.3.1.3 Inrichtende machten naar verstedelijkingsgraad

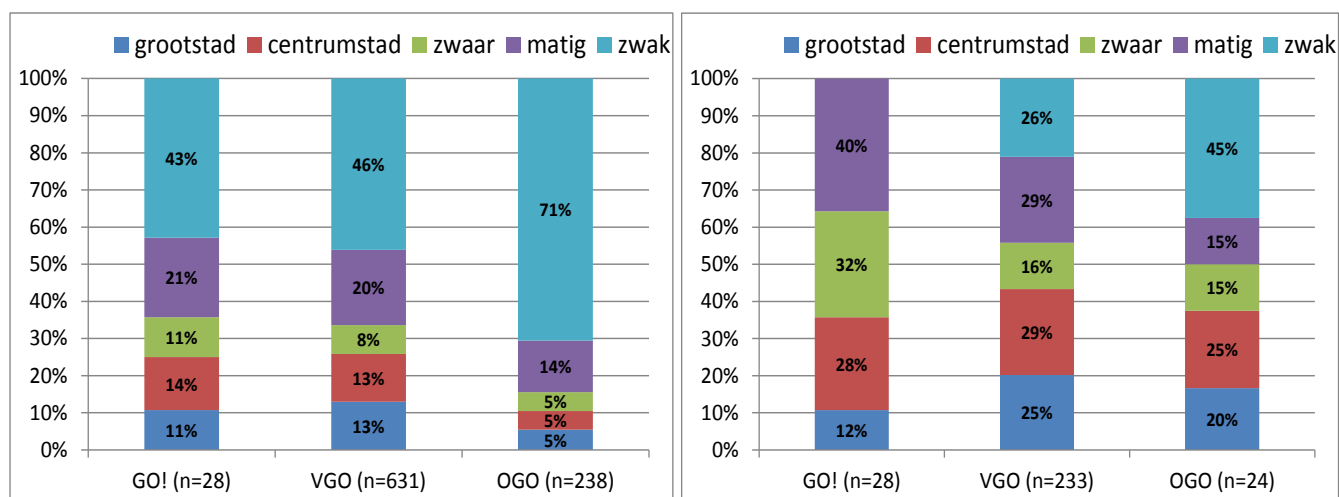
Een volgend kenmerk is de verstedelijkingsgraad. We gebruiken de functionele verstedelijkingsgraad zoals bepaald in de typologie van Halleux (Vanhecke, e.a. 2001) die gebaseerd is op het belang en de verscheidenheid van de aanwezige functies, en bij uitstek kenmerken die het stedelijke karakter weerspiegelen en een invloed hebben op de omgeving: de commerciële functie (op basis van de aankoopgewoonten van de bevolking), de schoolfunctie (op basis van het schoollopende inwoners) en de werkfunctie (op basis de actieve bevolking in de gemeente). In tabel 1.1 geven we niet alleen de verstedelijkingsgraad weer van de 327 Vlaamse en Brusselse gemeenten, maar ook van de basisscholen en de secundaire scholen (Tabel 1). We voegen aan de Halleux-typologie nog het bijkomend onderscheid toe van de grootsteden Brussel, Antwerpen en Gent.

Tabel 1 Fusiegemeenten, basisscholen en secundaire scholen naar functionele verstedelijking

	fusiegemeenten		basisscholen		secundaire scholen	
<b>Grootsteden (Brussel, Antwerpen, Gent)</b>	21	6,42%	381	16,04%	151	15,68%
<b>Centrumstad</b>	11	3,37%	290	12,20%	224	23,26%
<b>Zwaar verstedelijkt</b>	21	6,42%	240	10,10%	172	17,86%
<b>Matig verstedelijkt</b>	53	16,21%	450	18,94%	250	25,96%
<b>Zwak verstedelijkt+ ruraal</b>	221	67,58%	1015	42,72%	164	17,03%
	327	100,00%	2376	100,00%	963	100,00%

Kennen we aan elke school de verstedelijkingsgraad toe van de fusiegemeente waar deze school zich bevindt, dan is de verstedelijkingsgraad van de inrichtende macht de verstedelijkingsgraad die het vaakst voorkomt in de scholen die tot de inrichtende macht behoren. In 828 van de 897 inrichtende machten BaO liggen alle scholen in eenzelfde verstedelijkt gebied, voor 59 inrichtende machten (6,6%) werd de vaakst voorkomende verstedelijkingsgraad toegepast. In 225 van de 285 inrichtende machten SO in het schooljaar 2008-2009 liggen alle scholen in eenzelfde verstedelijkt gebied, voor 61 inrichtende machten (21%) werd de vaakst voorkomende verstedelijkingsgraad toegepast (Figuur 5).

Figuur 5 Inrichtende machten (2008-2009) naar net en verstedelijkingsgraad: BaO (links) en SO (rechts)

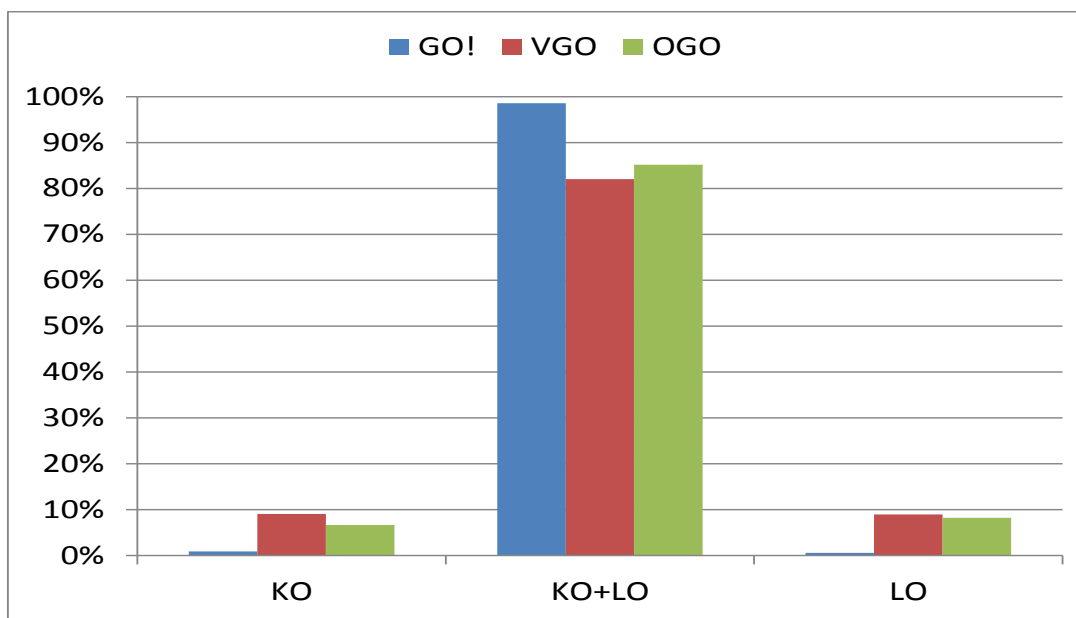


Waar de verstedelijkingsgraad van de GO! scholengroepen en de VGO inrichtende machten in het basisonderwijs heel gelijkaardig is, ligt het merendeel van de OGO inrichtende machten BaO (71%) in zwak verstedelijkte gebieden. Ten opzichte van het basisonderwijs liggen heel wat meer scholen secundair onderwijs in zwaar verstedelijkte gebieden, centrumsteden en grootsteden. Dit is het geval voor elk van de drie netten.

### 1.3.1.4 Inrichtende machten naar studieaanbod

De inrichtende machten verschillen mogelijks ook naar studieaanbod. In het basisonderwijs zijn er in het GO! heel weinig autonome kleuter of lagere scholen. Dit is natuurlijk een rechtstreeks gevolg van de omvang van de scholengroepen GO!. In het VGO is 9% van de basisscholen een autonome kleuterschool en 9% is een autonome lagere school. In het OGO is 6,5% van de basisscholen een autonome kleuterschool en 8% is een autonome lagere school (Figuur 6).

Figuur 6 Basisscholen naar aanbod en net (schooljaar 2007-2008)



Dit studieaanbod wordt in de financiering ingebracht via punten toegekend aan de administratieve groep van de leerlingen. Een leerling kleuteronderwijs telt voor 6 punten, een leerling LO voor 8. Voor het KO wordt nog een wegingscoëfficiënt toegepast waardoor de werkelijke punten voor een leerling KO 5,3088 bedragen.

$$\text{basisbudget}_i^{BaO} = \text{bedrag per punt}_i^{BaO} * \text{punten}_i^{BaO}$$

en

$$\text{punten}_i^{BaO} = \text{Leerling\_aantal} * \text{punten\_admgr} * \text{wegingscoëfficiënt}$$

$$\text{punten}_i^{BaO} = \text{lln}_i^{KO} * 6 * 0.8848 + \text{lln}_i^{LO} * 8$$

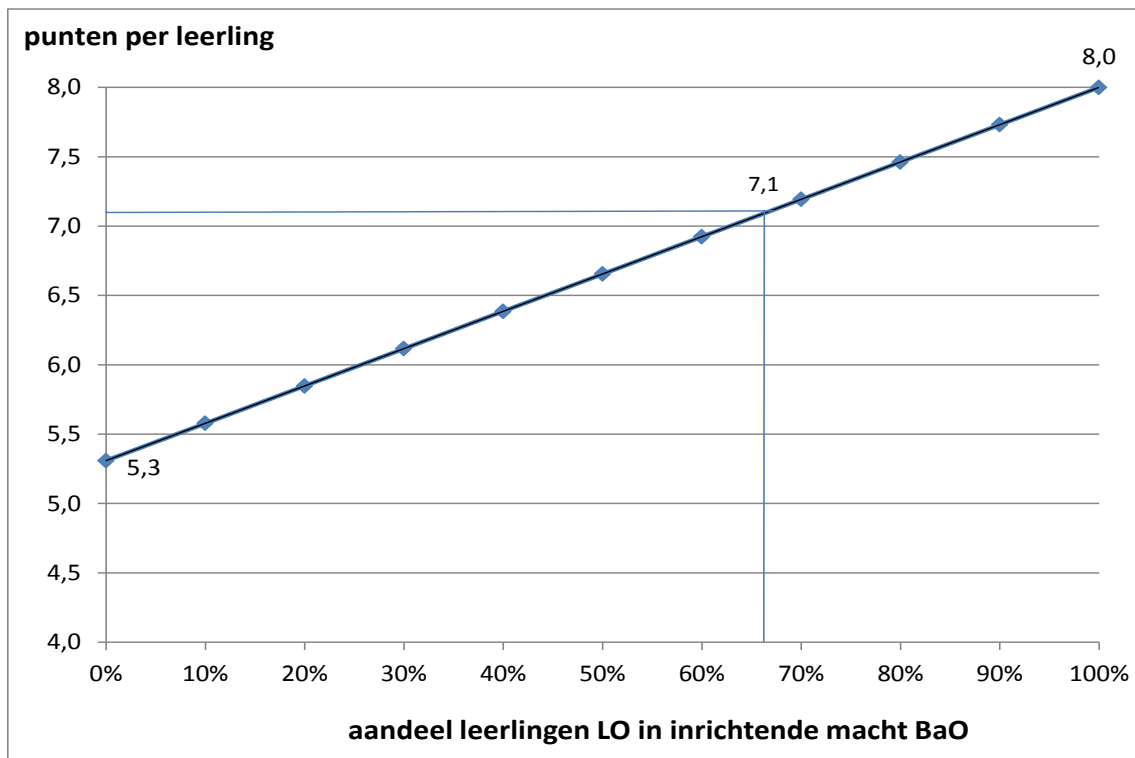
Uitgedrukt per leerling ontstaat er vervolgens een lineaire relatie tussen de punten per leerling en het aandeel LO-leerlingen

$$\frac{\text{punten}_i^{BaO}}{\text{lln}_i^{BaO}} = \frac{\text{lln}_i^{KO}}{\text{lln}_i^{BaO}} * 5,3088 + \frac{\text{lln}_i^{LO}}{\text{lln}_i^{BaO}} * 8$$

$$\text{punten\_per\_leerling}_i^{BaO} = (1 - \% \text{lln}_i^{LO}) * 5,3088 + \% \text{lln}_i^{LO} * 8$$

$$\text{punten\_per\_leerling}_i^{BaO} = 5,3088 + \% \text{lln}_i^{LO} * 2,6912$$

Figuur 7 Punten per leerling BaO naar aandeel LO-leerlingen

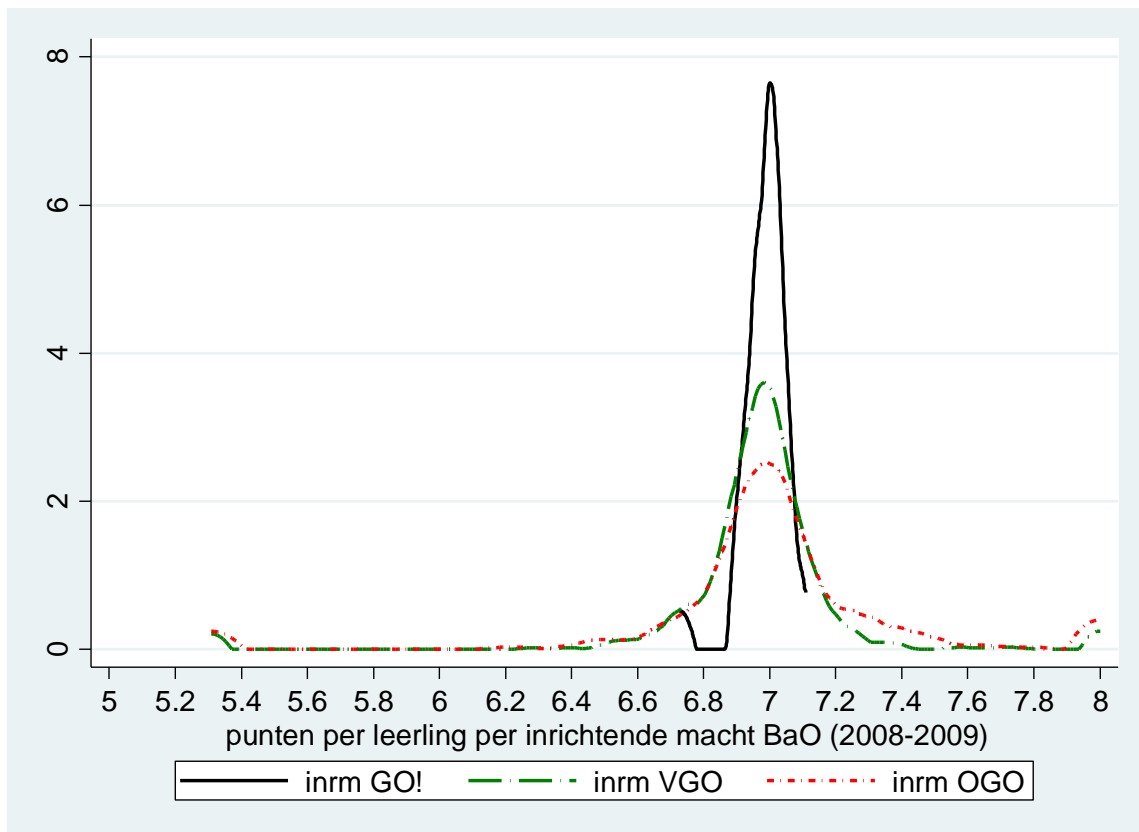


In de verdere analyses worden deze punten ingebracht op het niveau van de inrichtende machten. Zo zal een inrichtende macht met enkel leerlingen KO een puntenaantal van 5,31 punten per leerling hebben, terwijl een inrichtende macht met enkel leerlingen LO een puntenaantal van 8 per leerling hebben. Een school met een derde leerlingen KO en twee-derde leerlingen LO zal een puntenaantal van 7,1 punten per leerling hebben. In de volgende figuur geven we de puntenaantallen per leerling voor de inrichtende machten van de verschillende netten weer.

Bekijken we de verdeling van de punten over de inrichtende machten naar net dan zien we dat de drie netten nauwelijks verschillen in de gemiddelde punten per leerling. In de drie netten ligt het gemiddelde tussen 6,98 en 7, wat overeenstemt met een aandeel leerlingen LO tussen de 62 en 63%. Wat de spreiding betreft binnen de netten zijn er wel verschillen. De aanwezigheid van inrichtende machten VGO en OGO die enkel KO of LO aanbieden zorgen ervoor dat de staarten onderaan en bovenaan de verdeling voor deze netten enigszins gevuld zijn.



*Figuur 8 Verdeling punten per leerling per inrichtende macht BaO naar net (schooljaar 2008-2009)*



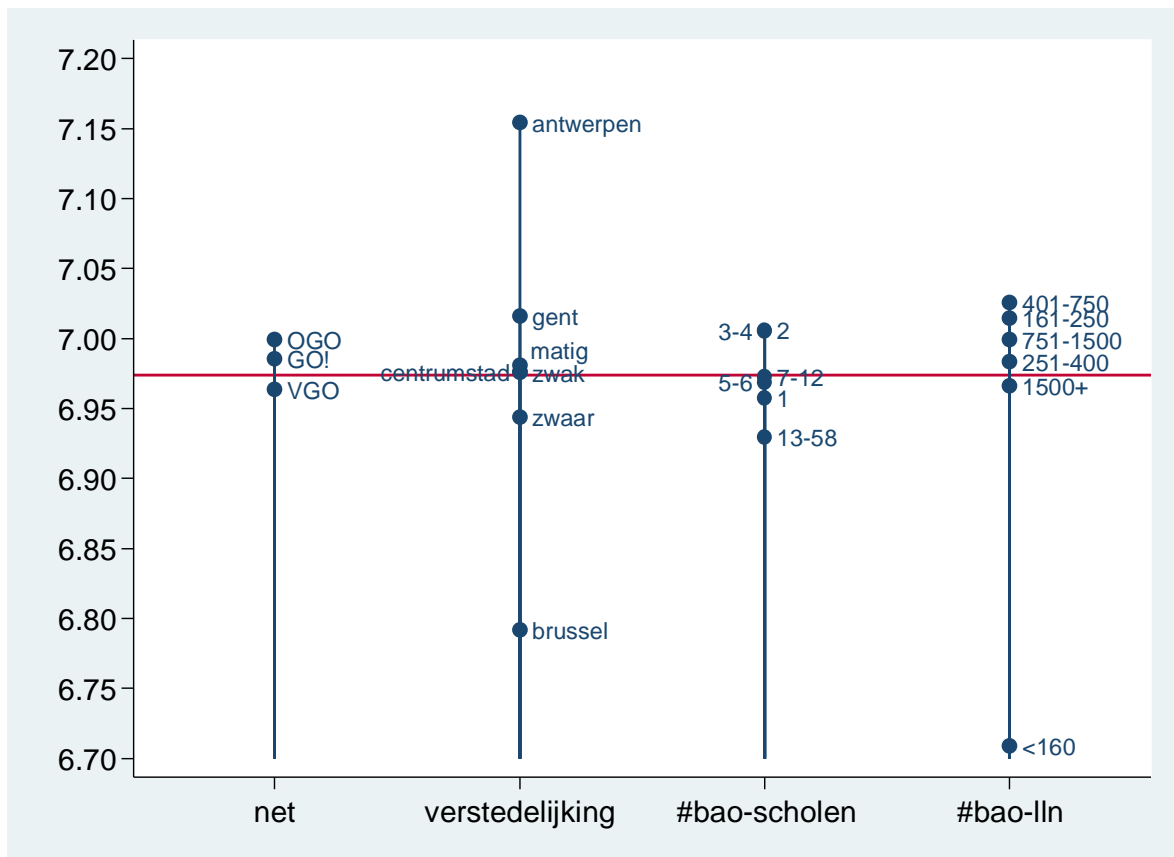
*Tabel 2 Verdeling punten per leerling per inrichtende macht BaO naar net (schooljaar 2008-2009)*

Punten per BaO-leerling	n	Gemid.	mediaan	min	max	Perc5	Perc 95	p95/p5
GO!	28	6,986	6,992	6,727	7,109	6,917	7,072	1,022
VGO	631	6,964	6,977	5,309	8,000	6,664	7,240	1,086
OGO	238	7,000	6,991	5,309	8,000	6,494	8,000	1,232

In de onderstaande figuur geven we de gemiddelde punten per leerling in de inrichtende machten basisonderwijs in het schooljaar 2008-2009 volgens de andere kenmerken van de inrichtende machten.

Naar verstedelijkingsgraad zien we dat vooral de grootsteden Brussel en Antwerpen respectievelijk ver onder en boven het gemiddelde liggen. In de inrichtende machten BAO in Brussel lopen relatief veel kleuters school, in Antwerpen relatief veel leerlingen LO. Naar omvang (aantal scholen) zien we dat zowel de kleinste (1 school) als de grootste inrichtende machten (13-58 scholen, vooral GO! scholengroepen) onder het gemiddelde liggen. Vooral scholen met minder dan 160 leerlingen kennen een substantieel lager gemiddelde, gezien de verhoogde kans dat het hier om autonome kleuterscholen gaat.

Figuur 9 Punten per leerling BaO naar kenmerken inrichtende machten BaO (schooljaar 2008-09)



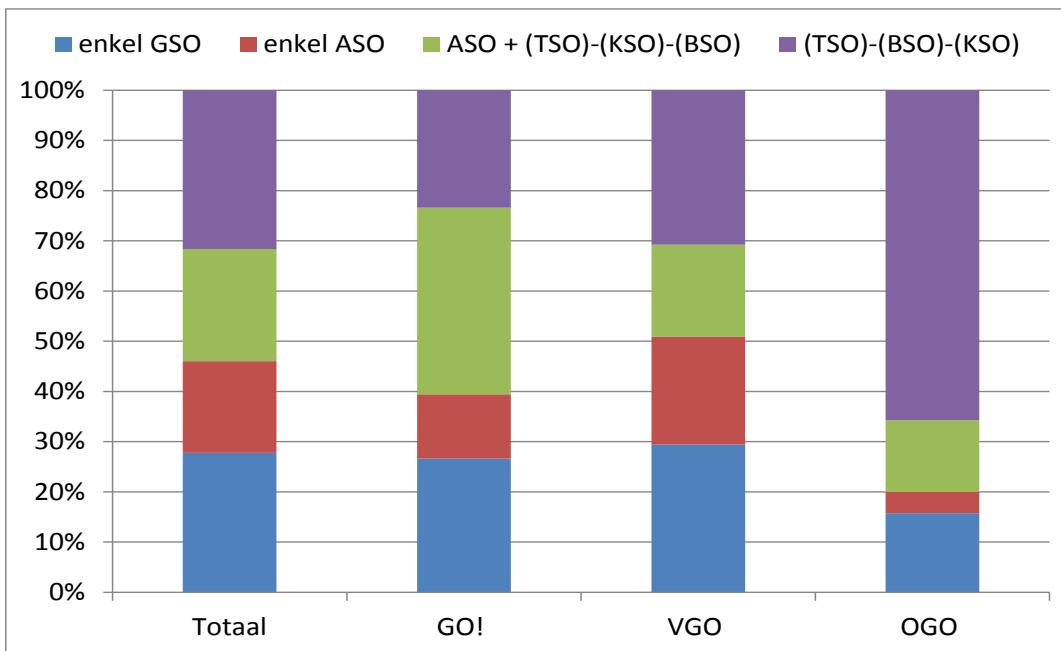
In het secundair onderwijs is het studieaanbod veel meer divers en worden er naargelang de graad en studiegebied 16 tot 22 punten per leerling toegekend (zie Tabel 3).

Tabel 3 Punten per leerling naar studiegebieden SO

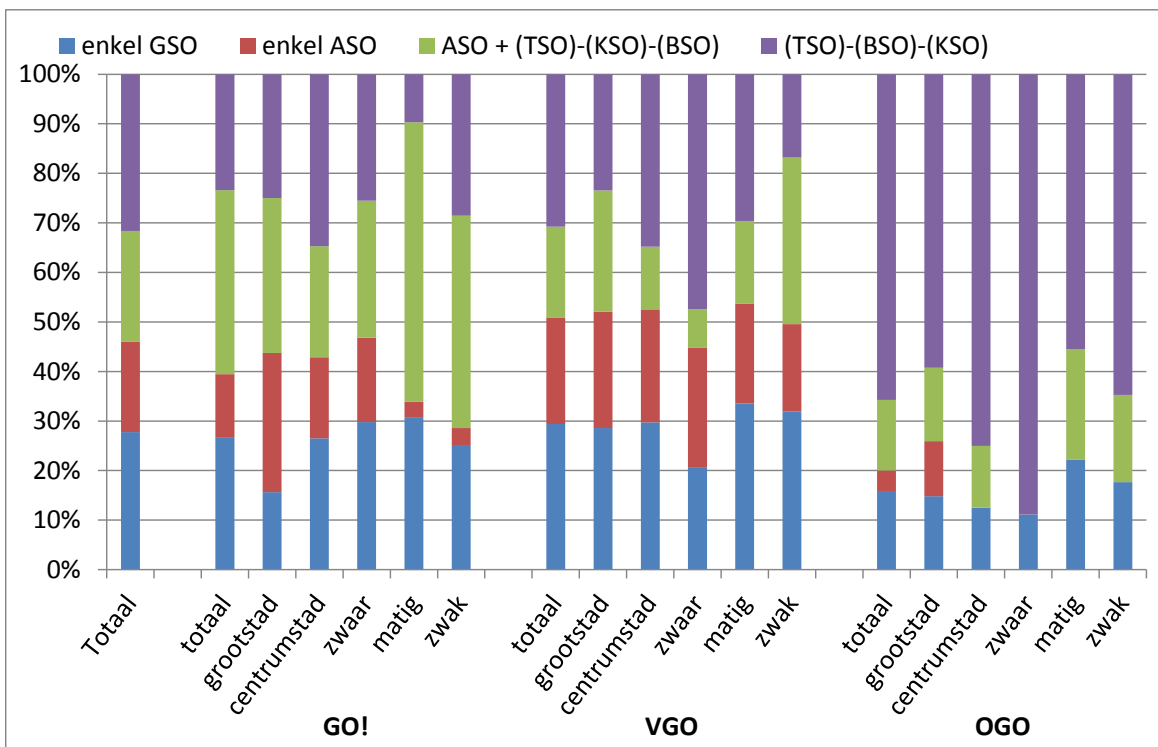
Punten	Studiegebieden
10	DBSO
16	1° graad
16	2°-3° graad ASO (inclusief studiegebied sport)
18	2°-3° graad TSO en BSO de studiegebieden decoratieve technieken, fotografie, handel, kleding, lederbewerking, lichaamsverzorging, personenzorg, sport, toerisme en voeding
18	2°-3° graad KSO het studiegebied beeldende kunsten
20	2°-3° graad KSO de studiegebieden ballet en podiumkunsten
20	4° graad en verpleegkunde HBO
22	2°-3° graad TSO en BSO de studiegebieden auto, bouw, chemie, glastechnieken, grafische communicatie en media, hout, juwelen, koeling en warmte, land- en tuinbouw, maritieme opleidingen, maatschappelijke veiligheid, mechanica-elektriciteit, muziekinstrumentenbouw, optiek, orthopedische technieken, riet- en vlechtwerk, schoeisel, tandtechnieken en textiel

In de onderstaande figuur zien we dat het studieaanbod met grotere puntenwaarden (TSO-BSO-KSO) een veel groter aandeel heeft in de OGO-inrichtende machten dan in de andere inrichtende machten (Figuur 10). In Figuur 11 geven we ook het studie-aanbod van de secundaire scholen naar net en verstedelijkinggraad. Dit geeft aan dat er binnen elk net zijn er verschillen naar verstedelijkinggraad. In alle drie de netten, maar meest uitgesproken in het GO! en OGO, ligt het percentage scholen dat enkel GSO/ASO aanbied hoger in de grootsteden dan gemiddeld.

Figuur 10 Aanbod van onderwijsvormen in secundaire scholen naar net (schooljaar 2007-2008)



Figuur 11 Aanbod van onderwijsvormen in secundaire scholen naar verstedelijkingsgraad en net (schooljaar 2007-2008)



Om de impact van het studieaanbod volledig in te schatten, dienen alle verschillen tussen de studiegebieden meegenomen te worden. We kunnen de punten voor het studie-aanbod schrijven als

$$\text{basisbudget}_i^{SO} = \text{bedrag per punt}_i^{SO} * \text{punten}_i^{SO}$$

en

$$\text{punten}_i^{SO} = \text{Leerling}_{\text{aantal}} * \text{punten}_{\text{admgr}}$$

$$\text{punten}_i^{SO} = (\text{lln}_i^{SOp16} * 16 + \text{lln}_i^{SOp18} * 18 + \text{lln}_i^{SOp20} * 20 + \text{lln}_i^{SOp22} * 22)$$

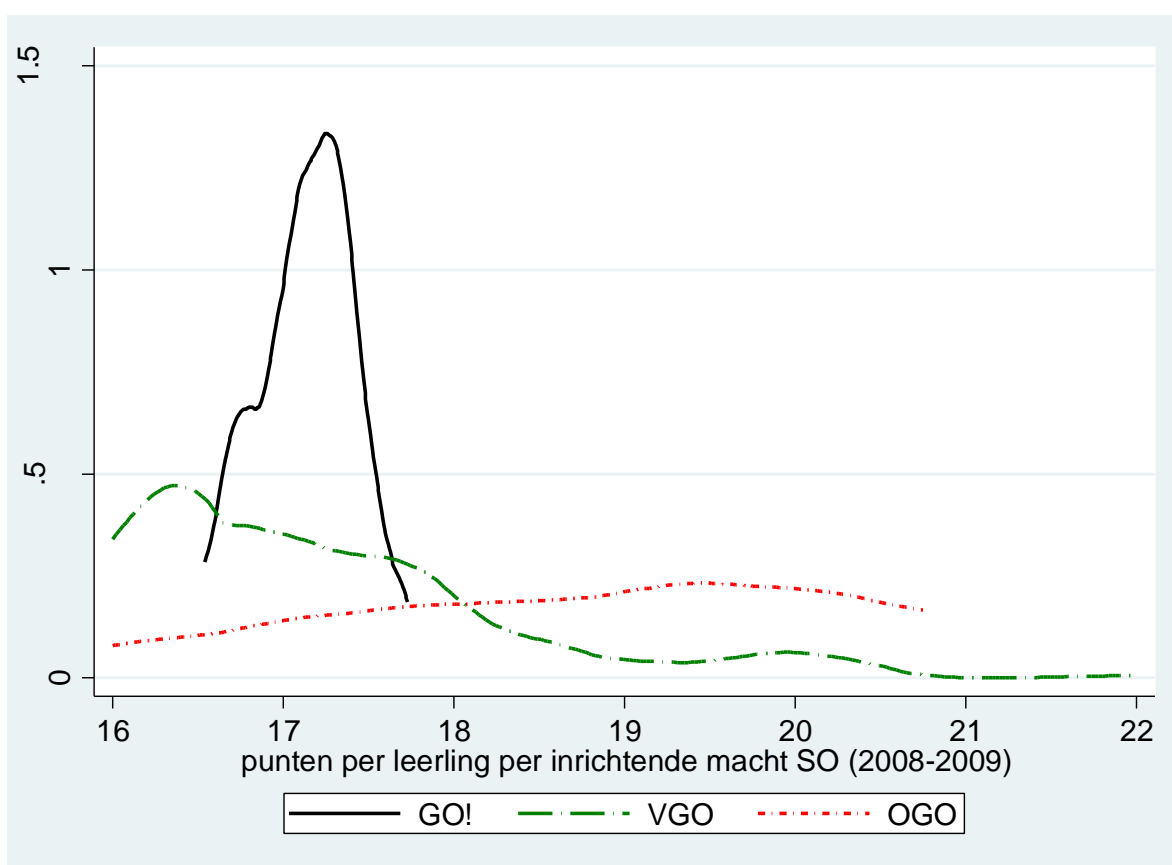
Uitgedrukt per leerling wordt dit

$$\frac{\text{punten}_i^{SO}}{\text{lln}_i^{SO}} = \left( \frac{\text{lln}_i^{SOp16}}{\text{lln}_i^{SO}} * 16 + \frac{\text{lln}_i^{SOp18}}{\text{lln}_i^{SO}} * 18 + \frac{\text{lln}_i^{SOp20}}{\text{lln}_i^{SO}} * 20 + \frac{\text{lln}_i^{SOp22}}{\text{lln}_i^{SO}} * 22 \right)$$

$$\text{punten\_per\_leerling}_i^{SO} = (\% \text{lln}_i^{SOp16} * 16 + \% \text{lln}_i^{SOp18} * 18 + \% \text{lln}_i^{SOp20} * 20 + \% \text{lln}_i^{SOp22} * 22)$$

Bekijken we de verdeling van de punten over de inrichtende machten naar net dan zien we dat de punten per leerling gemiddeld een stuk hoger liggen. Het GO! en VGO verschillen nauwelijks in de gemiddelde punten per leerling. Deze gemiddelden verbergen wel grote verschillen wat de spreiding betreft binnen deze netten. De omvang van de scholengroepen GO! zorgen ervoor dat het studieaanbod voor veel scholengroepen een mix is van alle studiegebieden. De omvang van de inrichtende machten VGO en OGO zorgt ervoor dat er een veel grotere spreiding is van inrichtende machten naar studieaanbod.

Figuur 12 Verdeling punten per leerling per inrichtende macht SO naar net (schooljaar 2008-2009)



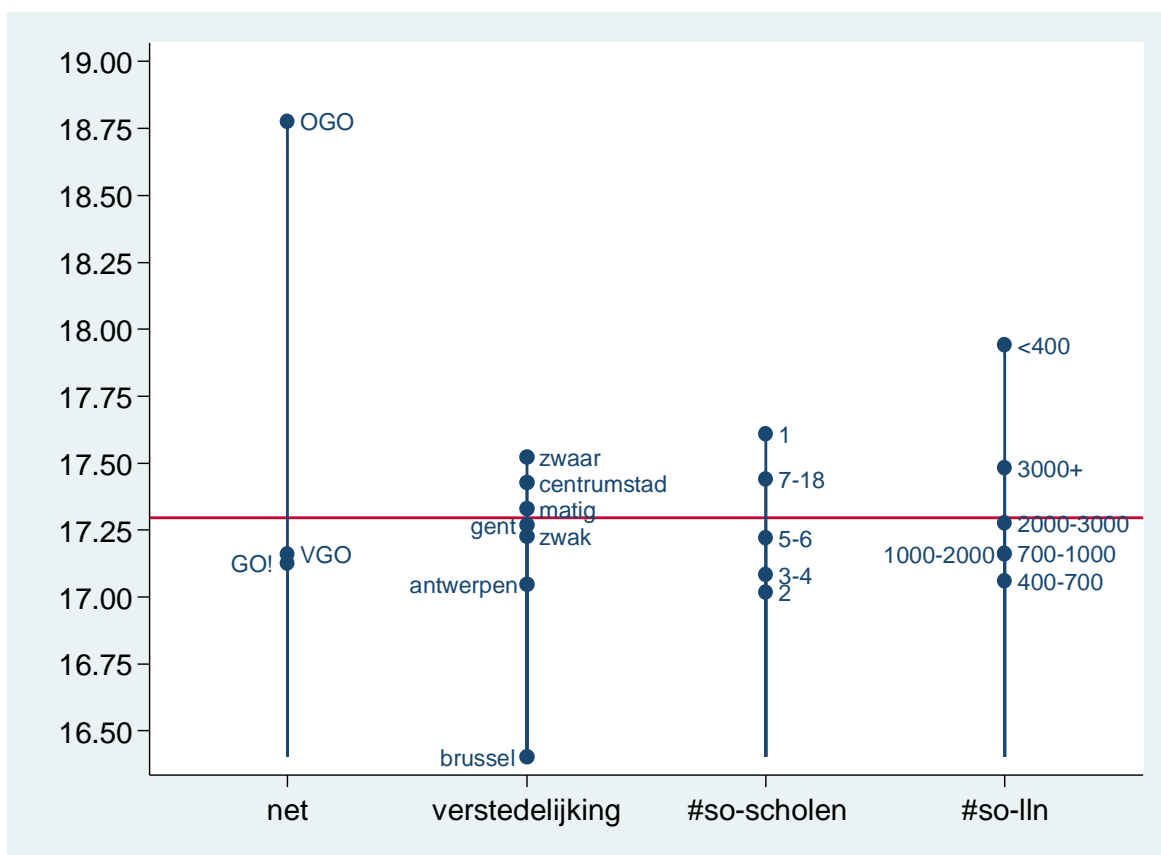
Tabel 4 Verdeling punten per leerling per inrichtende macht SO naar net (schooljaar 2008-2009)

Punten per BaO-leerling	n	Gemid.	mediaan	min	max	Perc5	Perc 95	p95/p5
GO!	28	17,127	17,177	16,540	17,729	16,604	17,568	1,058
VGO	233	17,162	16,821	16,000	22,000	16,000	19,786	1,375
OGO	24	18,776	18,902	16,000	20,750	16,262	20,506	1,282

In de onderstaande figuur geven we de gemiddelde punten per leerling in de inrichtende machten secundair onderwijs in het schooljaar 2008-2009 volgens de verschillende kenmerken van de inrichtende machten.

Naar verstedelijkingsgraad zien we dat vooral de centrumsteden en de zwaar verstedelijkte gebieden boven het gemiddelde liggen. In Antwerpen en vooral Brussel wordt relatief meer ASO aangeboden wat leidt tot een lager dan gemiddeld puntenaantal. Naar omvang (aantal scholen) zien we dat zowel de kleinste (1 school) als de grootste inrichtende machten (7-18 scholen, vooral GO! scholengroepen) boven het gemiddelde liggen. Vooral scholen met minder dan 400 leerlingen kennen een substantieel hoger gemiddelde, wat betekent dat deze scholen gemiddeld minder vaak pure ASO-scholen zijn.

Figuur 13 Punten per leerling SO naar kenmerken inrichtende machten SO (schooljaar 2008-09)



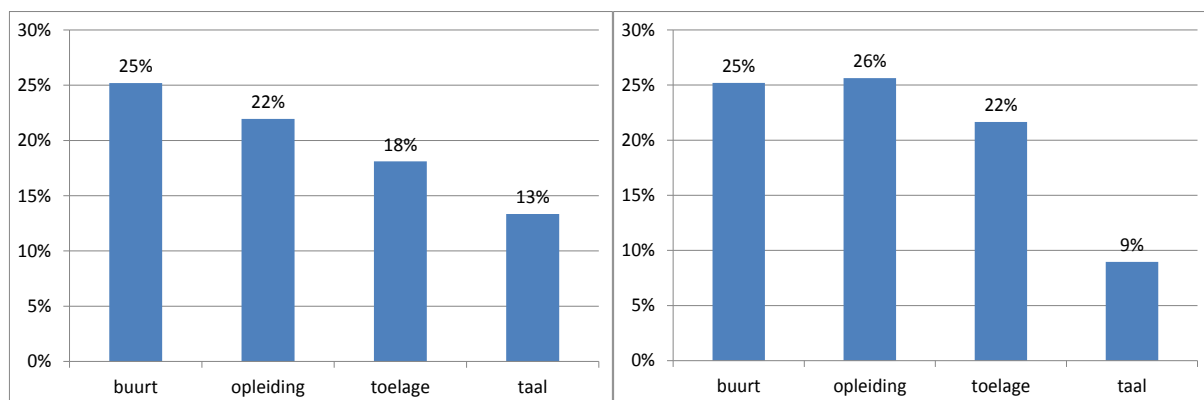
### 1.3.1.5 Inrichtende machten naar percentage aantikkende leerlingen

Het laatste kenmerk van de inrichtende machten is het aandeel aantikkende leerlingen op de 4 financieringskenmerken. We stellen eerst een indicator voor die het globaal percentage aantikkende leerlingen vat. Gezien de totale enveloppe die verdeeld wordt op basis van de leerlingenkenmerken (14%) gelijkmatig verdeeld wordt over de 4 financieringskenmerken, lijkt het aangewezen om voor het basisonderwijs het ongewogen gemiddelde van de 4 aantikpercentages te gebruiken. Voor het secundair onderwijs zou dan gewerkt worden met een gewogen gemiddelde gezien de totale

enveloppe leerlingenkenmerken verdeeld wordt over de 4 financieringskenmerken volgens de sleutel 10% voor de indicator buurt en 30% voor de drie andere indicatoren (opleiding moeder, thuistaal en toelage).

Deze werkwijze is echter niet de beste gezien de middelen per leerlingenkenmerk verder verdeeld worden over de inrichtende machten à rato van het aantal aantikkende leerlingen. Het is de puntenwaarde van deze financieringskenmerken (Figuur 15) die het bedrag bepalen dat de inrichtende machten zullen ontvangen. Deze puntenwaarde zal lager liggen voor die kenmerken waar veel aantikkende leerlingen zijn. De volgende figuur geeft aan hoe het globaal percentage aantikkende leerlingen verschilt tussen de vier leerlingenkenmerken (Figuur 14).

*Figuur 14 Percentage aantikkende leerlingen op de financieringskenmerken (2008-2009) BaO (links) en SO (rechts)*

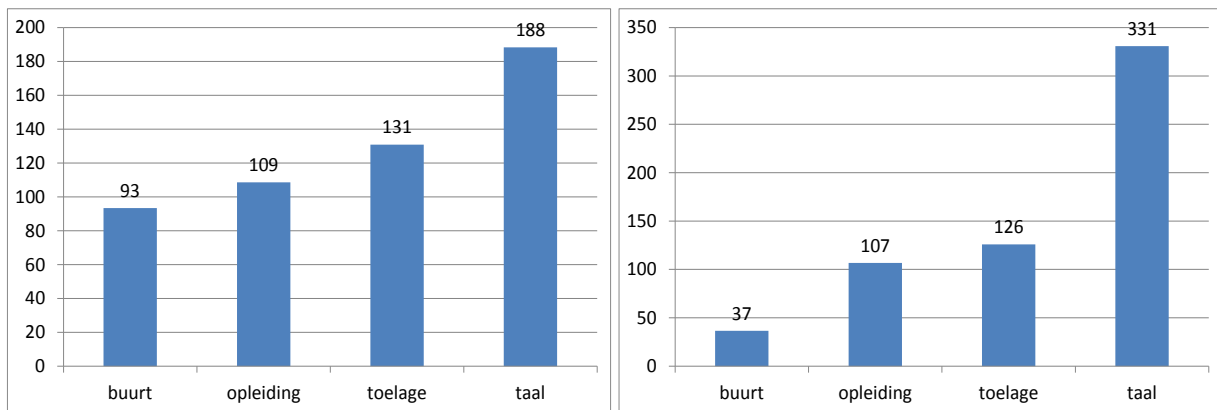


In het schooljaar 2008-2009 tikt 1 BaO-leerling op 4 aan op het kenmerk buurt, 22% tikt aan op het kenmerk opleiding moeder, 18% op het kenmerk toelage en 13% van de leerlingen tikt aan op het kenmerk taal. In het secundair onderwijs tikt 1 op 4 aan op de kenmerken buurt en opleiding moeder, 22% tikt aan op toelage en 9% tikt aan op taal.

Deze verschillen in aandelen aantikkende leerlingen zorgen dan ook voor verschillen in de puntenwaarde voor de vier financieringskenmerken. In het basisonderwijs genereert een aantikkende leerling op het kenmerk buurt 93 euro, een aantikkende leerling op het kenmerk opleiding moeder genereert 109 euro, op het kenmerk toelage 131 euro en op het kenmerk taal 188 euro.

In het secundair onderwijs zorgt het lage percentage aantikkende leerlingen op thuistaal voor een grote puntenwaarde van 331 euro, wat meer is dan een leerling die aantikt op de drie andere kenmerken samen. Het lage bedrag dat leerlingen genereren die aantikken op buurt (37 euro) is het gevolg van het lagere gewicht in de verdeling van de enveloppes per kenmerk (10% voor enveloppe buurt) en het hoge percentage aantikkende leerlingen (25%) (Figuur 15).

Figuur 15 Puntenwaarde van de financieringskenmerken (2008-2009) BaO (links) en SO (rechts)



Tabel 5 Gewicht van de 4 individuele financieringskenmerken volgens de verdeling in de totale enveloppe en volgens de puntenwaarden voor het schooljaar 2008-2009

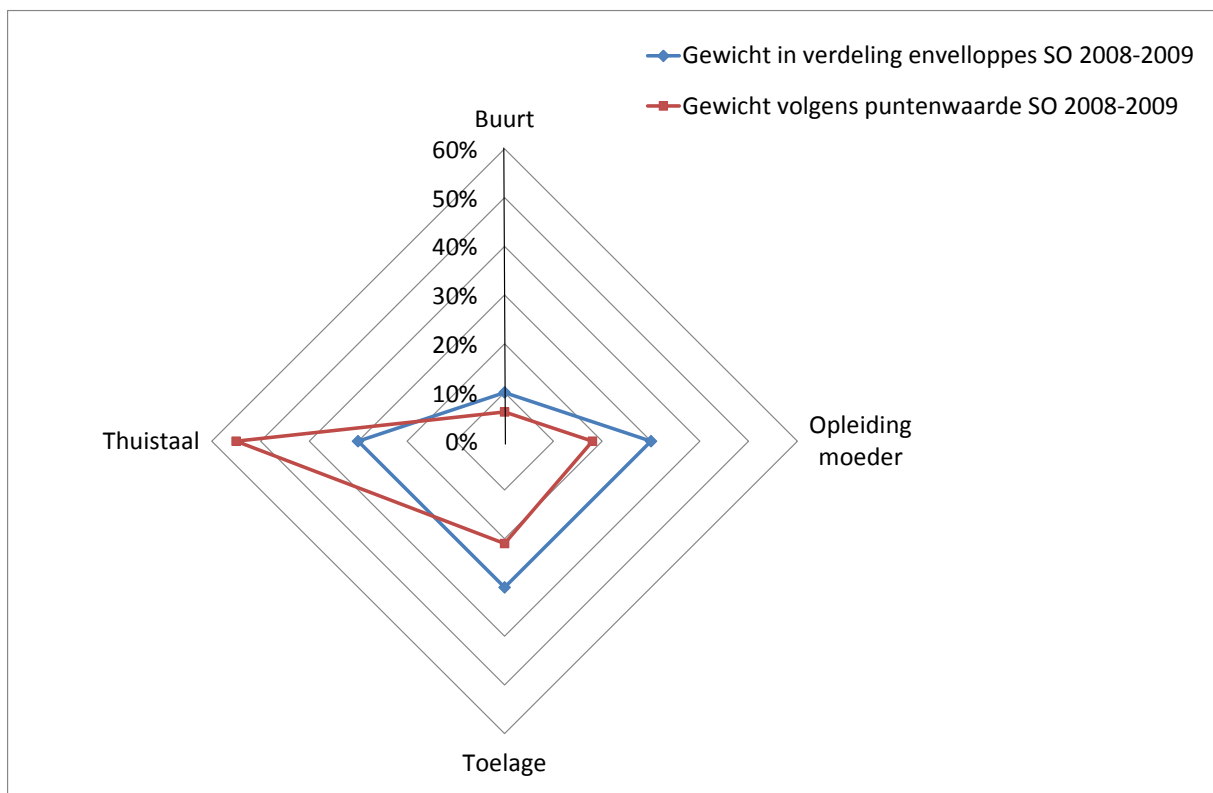
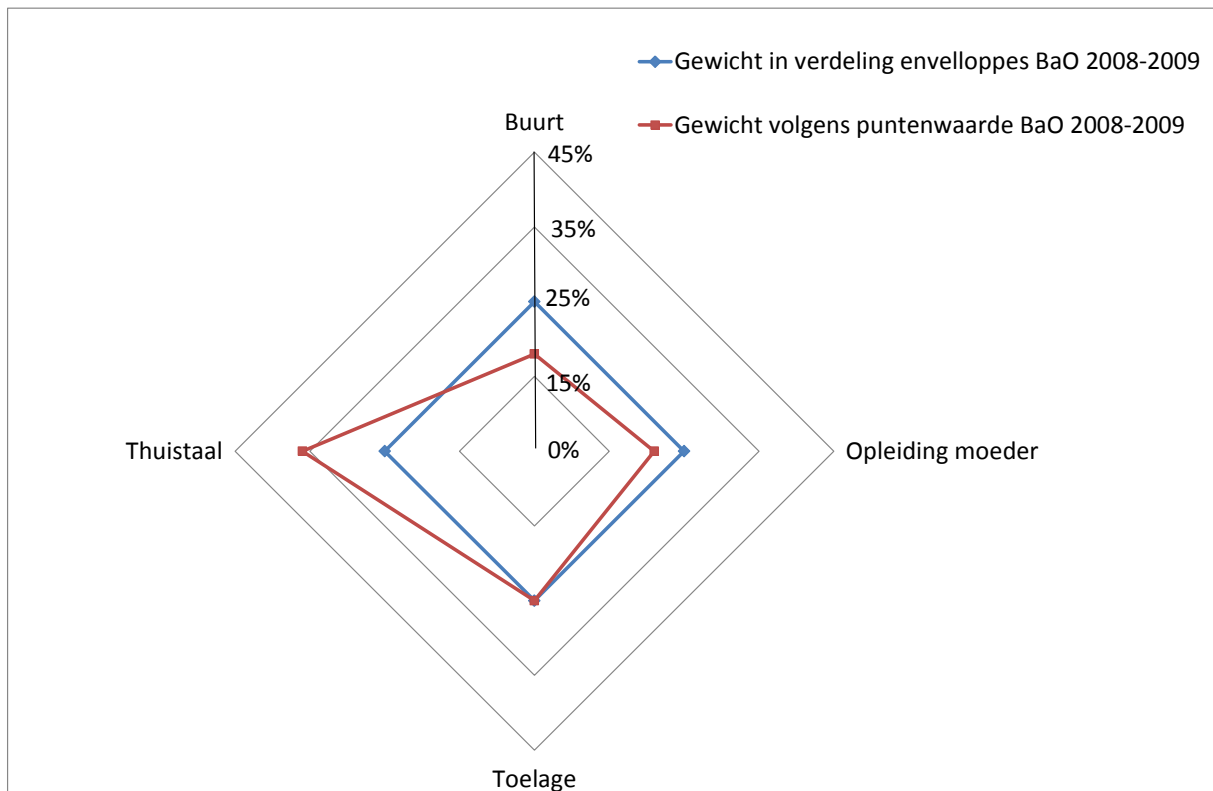
	Thuis taal	Toelage	Opleiding moeder	Buurt
Gewicht verdeling enveloppes BaO 2008-2009	25%	25%	25%	25%
Gewicht volgens puntenwaarde BaO 2008-2009	36%	25%	21%	18%
Gewicht verdeling enveloppes SO 2008-2009	30%	30%	30%	10%
Gewicht volgens puntenwaarde SO 2008-2009	55%	21%	18%	6%

Houden we rekening met de verschillen in de puntenwaarde per kenmerk dan worden de aantikpercentages als volgt berekend voor het schooljaar 2008-2009 (Tabel 5):

- Aantikpercentage BaO 2008-2009= 0.36\* pct taal+ 0.25\* pct toelage +0.21\* pct opleiding +0.18\* pct buurt
- Aantikpercentage SO 2008-2009= 0.55\* pct taal+ 0.21\* pct toelage +0.18\* pct opleiding +0.06\* pct buurt

In Figuur 16 verduidelijken we het verschil tussen de gewichten in de macro-verdeling van de enveloppes en de gewichten van de puntenwaarden van de leerlingenkenmerken.

Figuur 16 Gewicht van de leerlingenkenmerken in de macro verdeling van de enveloppes en de gewichten volgens de puntenwaarde in het schooljaar 2008-2009: BaO (boven) en SO (onder)

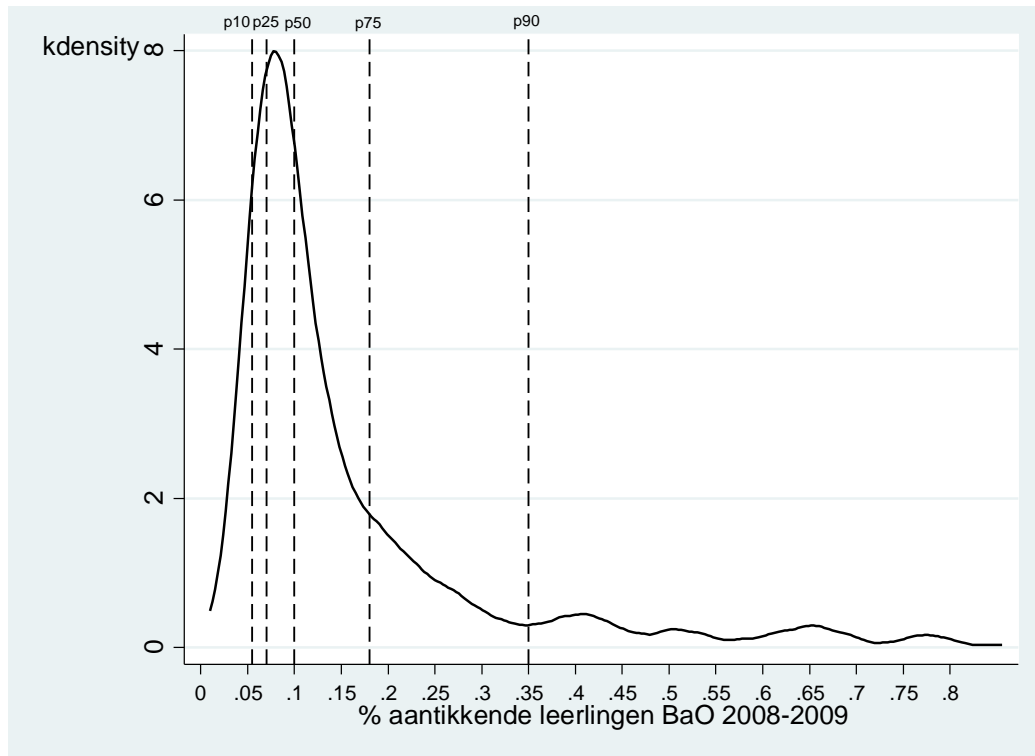


In de volgende secties willen we de effecten van de hervorming op de ontvangen middelen van de inrichtende machten verduidelijken. Hiertoe zullen we de inrichtende machten indelen in een aantal categorieën volgens hun aandeelpercentage. In de onderstaande figuren en tabel worden deze

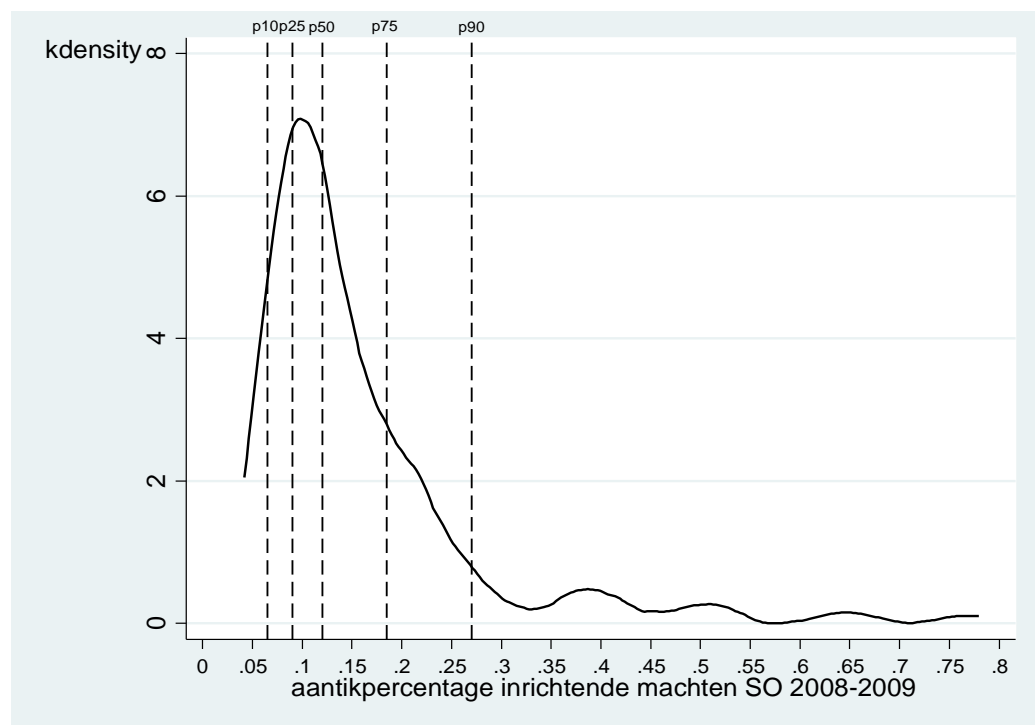


categorieën aangeven (Figuur 17 tot Figuur 20 en Tabel 6). Zo bevat de categorie “percentiel 1-10” die 10% inrichtende machten met het laagste aantikpercentage, in het basisonderwijs zijn dit inrichtende machten met een aantikpercentage lager dan 5,5%, in het secundair onderwijs zijn dit inrichtende machten met aantikpercentage lager dan 6,5%.

*Figuur 17 Percentage aantikkende leerlingen in het BaO (schooljaar 2008-2009)*



*Figuur 18 Percentage aantikkende leerlingen in het SO (schooljaar 2008-2009)*

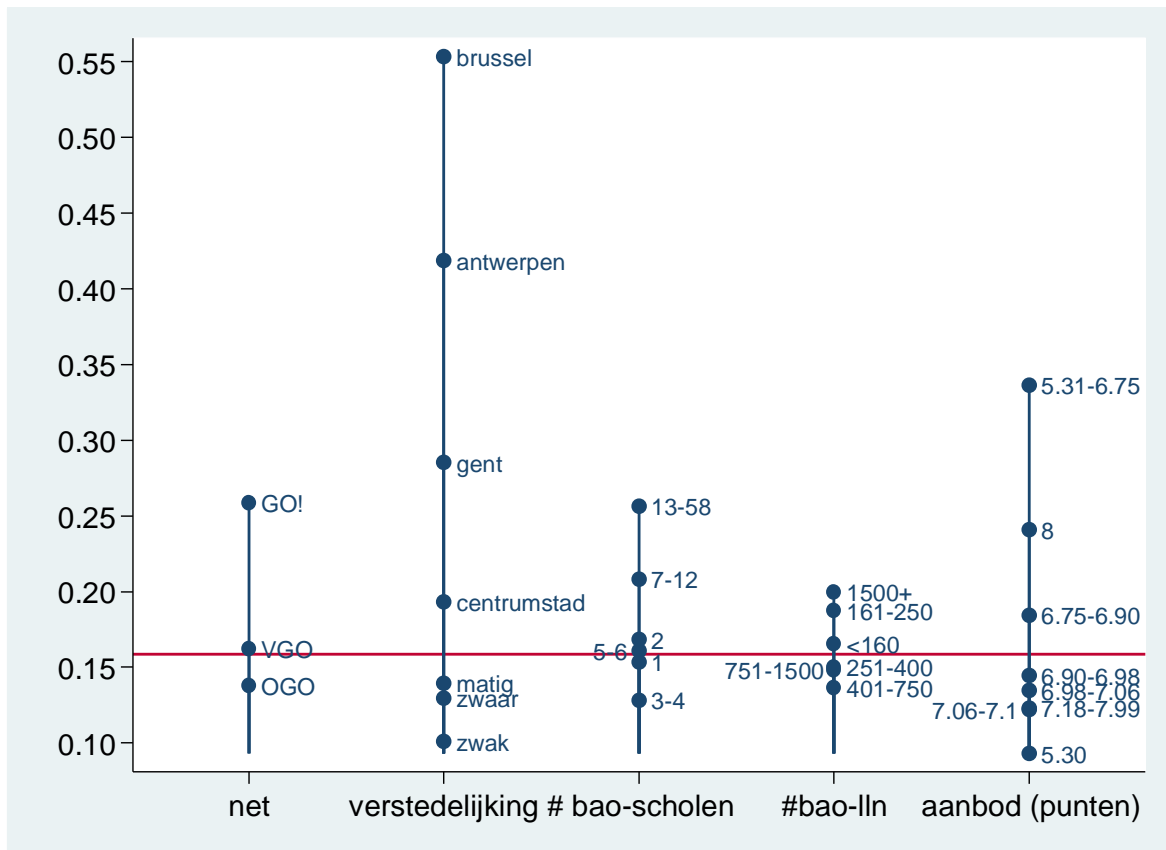


Tabel 6 Categorieën van inrichtende machten basis- en secundair onderwijs naar aantikpercentage (schooljaar 2008-2009)

	Percentiel 1-10	Percentiel 10-25	Percentiel 25-50	Percentiel 50-75	Percentiel 75-90	Percentiel 90-100
BaO 2008-2009	0-5,5%	5,5-7%	7%-10%	10-18%	18-35%	+35%
SO 2008-2009	0-6,5%	6,5-9%	9-12%	12-18,5%	18,5-27%	+27%

In de onderstaande figuur geven we het gemiddeld aantikpercentage in het basisonderwijs in het schooljaar 2008-2009 volgens de andere kenmerken van de inrichtende machten.

Figuur 19 Gemiddeld aantik% naar kenmerken inrichtende machten BaO (schooljaar 2008-09)

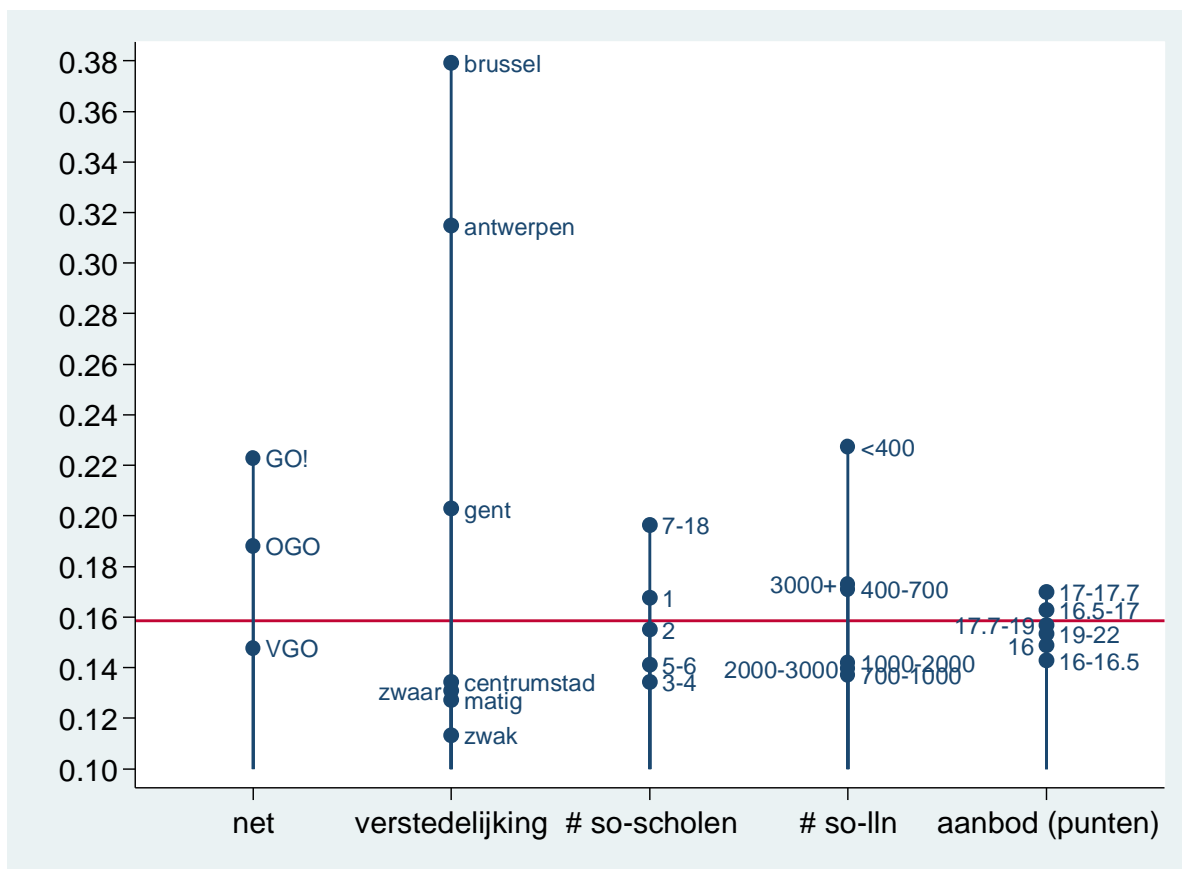


Gemiddeld is het aantikpercentage 16%. Vooral de verstedelijgingsgraad heeft een grote invloed, in de centrumsteden ligt het percentage met 19% aanmerkelijk hoger dan in de andere steden en gemeenten. De grootsteden Gent, Antwerpen en Brussel kennen nog veel hogere aantikpercentages. Naar net kent het GO! het hoogste aantikpercentage (26%). Zowel inrichtende machten met weinig (<250) als veel (>1500) leerlingen BaO kennen een bovengemiddeld aantikpercentage. Naar studieaanbod zien we dat het aantikpercentage daalt naarmate de inrichtende macht een hoger aandeel leerlingen LO heeft. Zowel inrichtende machten die enkel KO aanbieden als degenen die enkel LO aanbieden vormen hierop een uitzondering. Inrichtende machten die enkel KO aanbieden (punten 5,3) kennen gemiddeld het laagste aantikpercentage (<10%). Inrichtende machten die enkel LO aanbieden (punten 8) kennen dan weer een hoog aantikpercentage (24%).

Opvallend is ook de positie van inrichtende machten BaO met hoge percentages KO-leerlingen (max 6,75 punten per Bao leerling of 45% of meer KO-leerlingen), zonder evenwel autonome kleuterscholen te zijn. Deze inrichtende machten (n=66) hebben heel hoge aantikpercentages (gemiddeld 34%). Bij nader inzien betreft hier voornamelijk inrichtende machten VGO (n=46 of 70%) en OGO (n=19 of 29%), die vaak in centrumsteden (n=36 of 54%) liggen en veel aantikkende

leerlingen op het kenmerk thuistaal hebben (o.a. Stadsonderwijs Antwerpen en 25 van de 44 inrichtende machten BAO in Brussel).

Figuur 20 Gemiddeld aantik% SO naar kenmerken inrichtende machten (schooljaar 2008-09)



Ook in het secundair onderwijs tellen de inrichtende machten SO in de grootsteden aanmerkelijk meer aantikkende leerlingen dan gemiddeld (16%). Naar net kent het GO! het hoogste percentage aantikkende leerlingen (22%), gevolgd door het OGO met 19% en het VGO met 15%. Vooral inrichtende machten met weinig (<400) leerlingen SO kennen een hoger percentage aantikkende leerlingen. Op het niveau van de inrichtende machten zien we dat het studie-aanbod geen grote invloed heeft op het aantikpercentage. Inrichtende machten die voornamelijk GSO/ASO aanbieden hebben wel de laagste aantikpercentages, maar ook inrichtende machten met de hoogste puntenwaarden voor aanbod (19-22 punten per SO-leerling) kennen een lager dan gemiddeld aantikpercentage.

### 1.3.1.6 Evolutie van de percentages aantikkende leerlingen en de bedragen per leerlingkenmerk vanaf 2008-2009

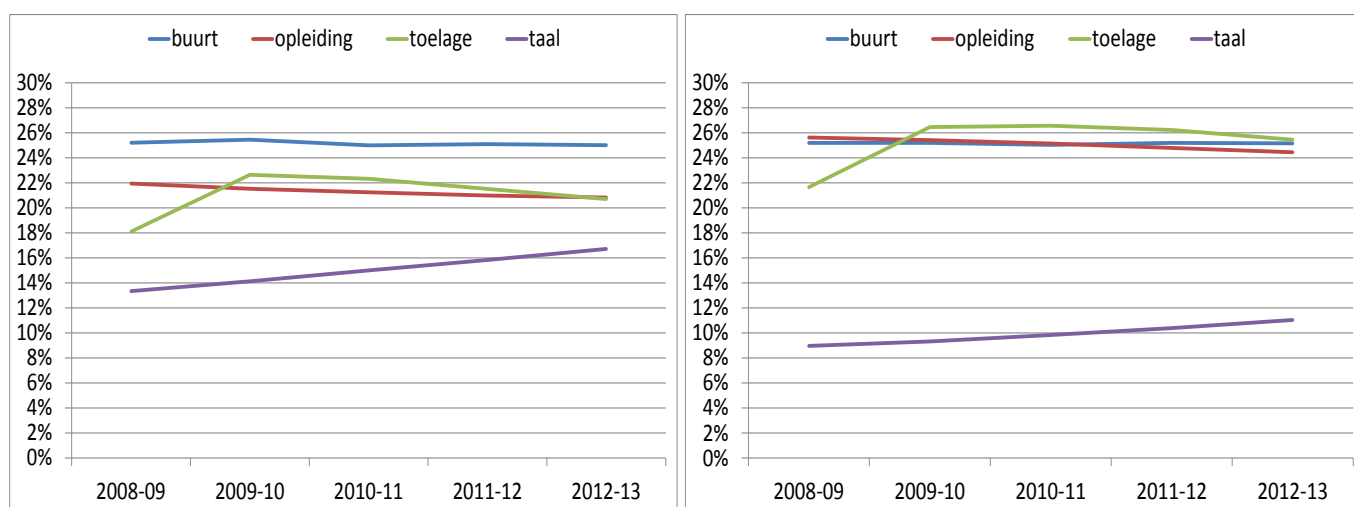
Sinds het schooljaar 2008-2009 is het aandeel aantikkende leerlingen op de vier leerlinggebonden financieringskenmerken gewijzigd. Dit heeft dan ook gezorgd voor een wijziging in de bedragen per leerlingkenmerk.

Zowel in het basis als in het secundair onderwijs is het percentage aantikkende leerlingen op studietoelage sterk gestegen in het schooljaar 2009-2010 om daarna lichtjes te dalen. In 2008-2009 waren er een aantal belangrijke wijzigingen in het systeem van de school- of studietoelagen. Zo werden in het schooljaar 2008-2009 schooltoelagen in het basisonderwijs ingevoerd. Ook de inkomensgrenzen werden aangepast met het oogmerk om in het kleuter-, lager en secundair

onderwijs telkens een kwart van de kinderen recht te geven op een studietoelage. Deze hervorming ging gepaard met een wervende campagne om studietoelagen aan te vragen.

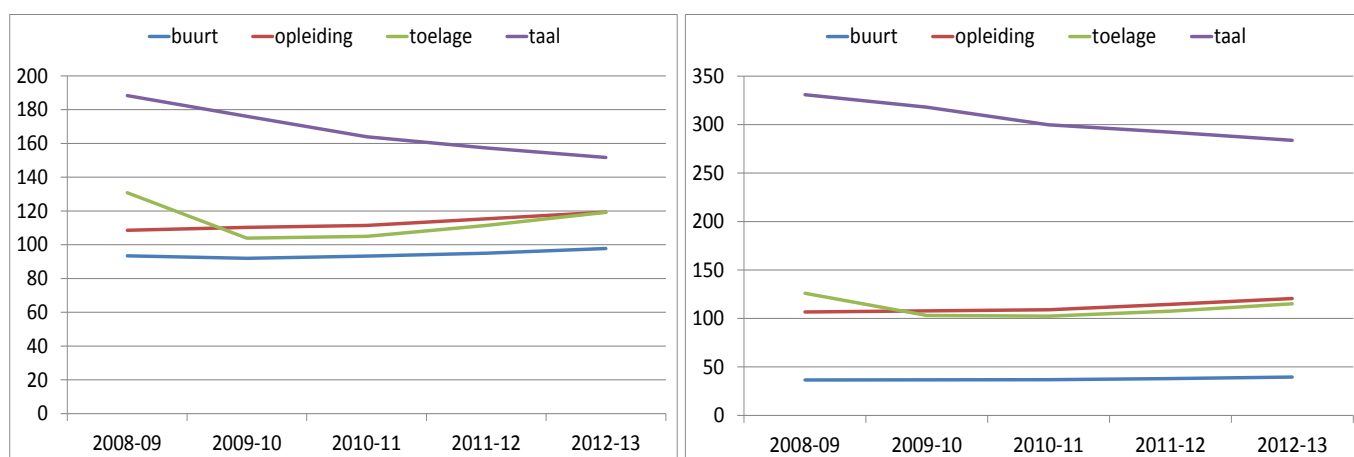
Zowel in het basis als in het secundair onderwijs is ook het percentage aantikkende leerlingen op het kenmerk thuistaal sterk gestegen. Waar in het schooljaar 2008-2009 13,3% van de leerlingen BaO aantikken is dit in het schooljaar 2012-2013 gestegen tot 16,7%. In het secundair onderwijs evolueerden deze percentages van 9% in 2008-2009 tot 11% in 2012-2013. Het percentage leerlingen met een moeder die geen diploma van de 3<sup>o</sup> graad SO behaalde is gedaald van 22% in 2008-2009 tot 21 in 2012-2013. In het secundair onderwijs is dit percentage gedaald van 25,5% naar 24,5% (Figuur 21).

*Figuur 21 Evolutie percentages aantikkende leerlingen op de vier leerlinggebonden financieringskenmerken (BaO links en SO rechts)*



Deze evolutie zorgt ervoor dat het bedrag voor het leerlingkenmerk taal in 2012-2013 gedaald is t.o.v. 2008-2008, voor het kenmerk toelage lichtjes gedaald is, voor opleiding moeder gestegen is en voor buurt lichtjes gestegen is (Figuur 22 en Tabel 7).

*Figuur 22 Evolutie bedrag per leerlingkenmerk (BaO links en SO rechts)*



*Tabel 7 Gewicht van de 4 individuele financieringskenmerken volgens de verdeling in de totale enveloppe en volgens de puntenwaarden voor het schooljaar 2008-2009*

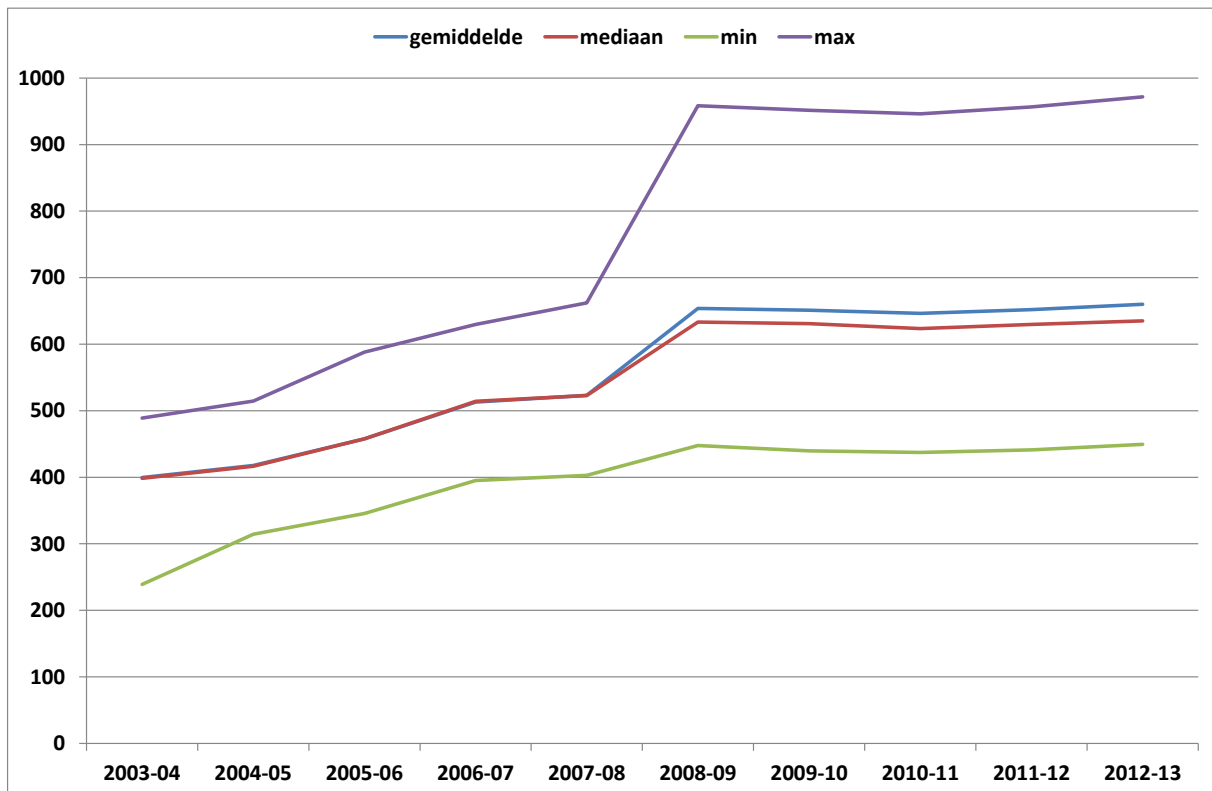
	Thuisstaal	Toelage	Opleiding moeder	Buurt
Gewicht volgens puntenwaarde BaO 2008-2009	36%	25%	21%	18%
Gewicht volgens puntenwaarde BaO 2012-2013	31%	24%	25%	20%
Gewicht volgens puntenwaarde SO 2008-2009	55%	21%	18%	6%
Gewicht volgens puntenwaarde SO 2012-2013	51%	20%	22%	7%

### **1.3.2 Globale stijging van de werkingsmiddelen door de hervorming**

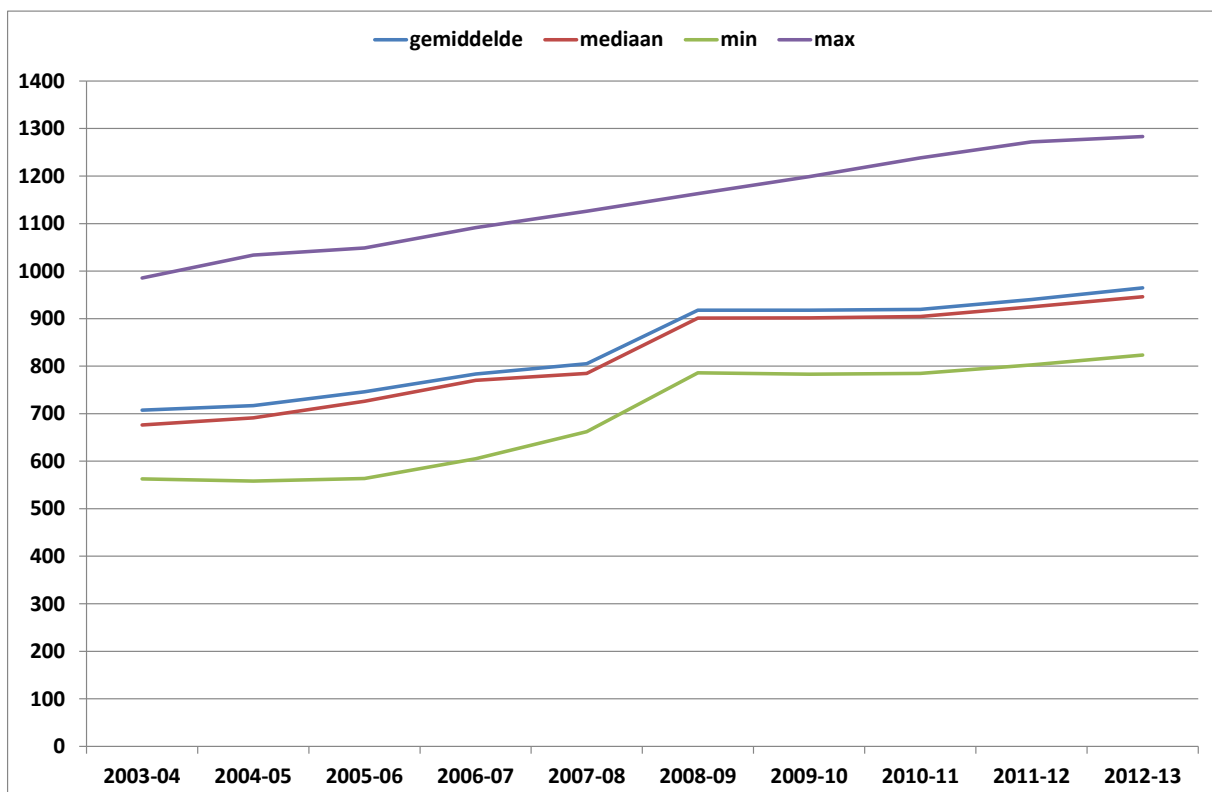
De hervorming van de financieringswijze van de werkingsmiddelen in het leerplichtonderwijs ging gepaard met een verhoging van het totale budget. Voor de werkingsmiddelen van het basisonderwijs werd er vanaf het schooljaar 2008-2009 een bijkomend budget voorzien van 85 miljoen euro. Hiervan ging 78 miljoen euro naar het gewoon basisonderwijs en 7 miljoen euro naar het buitengewoon basisonderwijs. Voor de werkingsmiddelen secundair onderwijs werd in 2008 een bijkomend budget voorzien van 10 miljoen euro, en 40 miljoen vanaf 2009. Hiervan werd 2,5 miljoen euro gereserveerd voor het buitengewoon secundair onderwijs.

In het basisonderwijs zien we een geleidelijke toename van het gemiddeld bedrag aan werkingsmiddelen per leerling vóór het schooljaar 2007-2008, gevolgd door een grote schok in 2008-2009. Zo neemt het gemiddeld bedrag per leerling toe in het schooljaar 2004-2005 met 17 euro per leerling, in 2005-2006 met 40 euro, in 2006-2007 met 55 euro per leerling. De hervorming leidt tot een grotere schok in 2008-2009 met gemiddeld 131 euro extra per leerling. Nadien zien we een lichte daling in de schooljaren 2009-2010 en 2010-2011, om later terug geleidelijk te stijgen met respectievelijk 6 en 8 euro per leerling in de schooljaren 2011-2012 en 2012-2013. Zo bedraagt het gemiddeld bedrag per leerling in het schooljaar 2012-2013 660 Euro, wat 6 euro hoger is dan het gemiddeld bedrag in het schooljaar 2008-2009 (Figuur 23).

Figuur 23 Evolutie van het bedrag aan werkingsmiddelen per leerling in het gewoon basisonderwijs



Figuur 24 Evolutie van het bedrag aan werkingsmiddelen per leerling in het gewoon secundair onderwijs



Ook in het gewoon secundair zien we een geleidelijke stijging van de werkingsmiddelen per leerling vóór het schooljaar 2008-2009, opnieuw volgt in 2008-2009 een grotere schok. Zo komt er in het schooljaar 2004-2005 gemiddeld 10 euro per leerling bij, in 2005-2006 29 euro, in 2006-2007 37 euro en in 2007-2008 21 euro. De hervorming van de financiering leidt tot een toename met gemiddeld 113 euro per leerling. Nadien blijft het bedrag per leerling constant om in de schooljaren 2011-2012 en 2012-2013 terug te stijgen met respectievelijk 21 en 24 euro. In het schooljaar 2012-2013 bedraagt het gemiddeld bedrag per leerling 965 Euro wat een stijging betekent t.o.v. het schooljaar 2008-2009 met 45 Euro (Figuur 24). Voor alle duidelijkheid spreken we hier, zowel als in de volgende passages over nominale verhogingen. De reële stijgingen die rekening houden met de inflatie zullen minder zijn.

Ter verduidelijking vermelden we dat deze analyses en vermelde bedragen voor het SO rekening houden met het transitiefonds.

Figuur 23 en Figuur 24 maken duidelijk dat, ook in de periode voor de hervorming, de werkingsmiddelen voor het leerplichtonderwijs werden verhoogd. Zo werden, voor de realisatie van de 100/76 verhouding in het Polder-Tivoli akkoord, vanaf het schooljaar 2005-2006 de werkingsmiddelen voor het (vrij en officieel) gesubsidieerd basisonderwijs verhoogd met 12,6 miljoen euro per jaar. Vervolgens werd voor de realisatie van de kostenbeheersing in het basisonderwijs werd vanaf het schooljaar 2006-2007 29,5 miljoen euro vrijgemaakt.

Bij de opmaak van de onderwijsbegroting 2010 werd beslist om de werkingsmiddelen voor het schooljaar 2009-2010 niet te indexeren. Aangezien niet alle onderwijsnetten meester- vak- en dienstpersoneel in dienst hebben, was er afgesproken dat de middelen die vrijkomen door de natuurlijke afvloe van het administratief-, meester-, vak- en dienstpersoneel toe te voegen aan de werkingsmiddelen. Op die manier zouden ze herverdeeld worden over alle scholen. Tegelijkertijd zou de bandbreedte van de werkingsmiddelen die specifiek wordt uitbetaald op basis van de individuele leerlingenkenmerken verhoogd worden (met 0,125% per jaar tot de grens van 15,5% wordt bereikt).

Als besparing worden de middelen die vrijkomen door de natuurlijke afvloe van het administratief-, meester-, vak- en dienstpersoneel van het gemeenschapsonderwijs in 2010 en 2011 niet toegevoegd aan de werkingsmiddelen. Om de basisfinanciering van de scholen niet aan te tasten door deze maatregel wordt de voorziene verhoging van het bedrag voor leerlingenkenmerken uitgesteld met twee jaar. Om bovendien te vermijden dat de werkingsmiddelen op microniveau zouden dalen werd ook de geldwaarde per punt op niveau van het schooljaar 2008-2009 behouden.

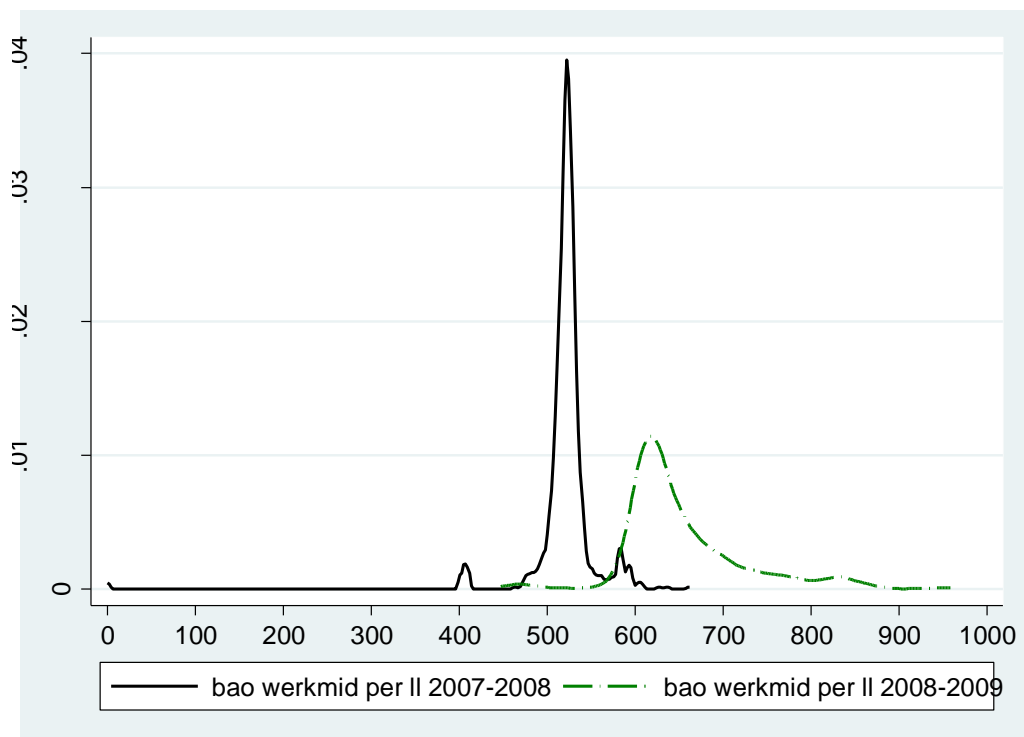
Ook in het schooljaar 2010-2011 worden de werkingsmiddelen voor het gewoon en buitengewoon basis- en secundair onderwijs niet geïndexeerd. In tegenstelling tot in 2009-2010 gaat het echter niet om een besparing. De indexering van de werkingsmiddelen gebeurt immers op basis van de gezondheidsindex in januari, en die was lager in 2010 dan in 2009. Door niet te indexeren werd die lagere index dus niet doorgerekend in de werkingsmiddelen voor het schooljaar 2010-2011.

Ook in de eerste begrotingscontrole voor het budget 2012 besliste de Vlaamse Regering om alle werkingsmiddelen in de verschillende beleidsdomeinen niet te indexeren. Er werd een uitzondering gemaakt voor onderwijs: 60 procent van de werkingsmiddelen van de scholen werd wel geïndexeerd. 40 procent van de indexering wordt niet doorgevoerd.

Bekijken we meer in detail de toename in de werkingsmiddelen tussen de schooljaren 2007-2008 en 2008-2009 dan zien we dat de werkingsmiddelen voor de inrichtende machten basisonderwijs met gemiddeld 100.000 Euro toenemen. Gezien ook de leerlingenaantallen toenemen is het belangrijker de evolutie van de werkingsmiddelen per leerling te volgen. Voor de inrichtende machten basisonderwijs nemen deze toe met gemiddeld 131 Euro. Voor de inrichtende machten secundair onderwijs stijgen de werkingsmiddelen met gemiddeld 175.000 Euro, uitgedrukt per leerling is dit 112 Euro.

Wanneer we de verdeling van de werkingsmiddelen per leerling voor de inrichtende machten BaO plotten voor de schooljaren vóór en ná de hervorming zien we dat de verdeling niet alleen opgeschoven is naar rechts, de verdeling is ook rechts scheef geworden met een lange uitloper bij de hoogste waarden. Rechts scheve verdelingen kenmerken zich doordat het gemiddelde hoger ligt dan de mediaan (middelste observatie in een verdeling) (Figuur 25). Rangschikken we alle inrichtende machten naar de ontvangen werkingsmiddelen per leerling dan ontvangt de middelste inrichtende macht in 2008-2009 110 Euro per leerling meer dan in 2007-2008, dit is een stuk minder dan de gemiddelde toename met 131 Euro per leerling (Tabel 8).

*Figuur 25 Werkingsmiddelen per inrichtende machten BaO vóór en na de hervorming*



*Tabel 8 Werkingsmiddelen per inrichtende machten BaO vóór en na de hervorming*

Werkingsmiddelen	n	Gemid.	mediaan	min	max	Perc5	Perc 95	p95/p5
BaO 2007-2008	898	366184	213491	8587	8746384	62673	1236878	19,74
BaO 2008-2009	897	465230	263503	9618	13968700	76817	1512035	19,68
Werkings-middelen/In	n	Gemid.	mediaan	min	max	Perc5	Perc 95	p95/p5
BaO/In 2007-2008	898	523	523	403	662	493	577	1,17
BaO/In 2008-2009	897	654	633	448	958	589	817	1,39

Dat de spreiding tussen de inrichtende machten BaO toegenomen is blijkt ook uit de evolutie van de spreidingsbreedte of range (max-min). Waar de totale range 259 Euro bedroeg voor de hervorming, is dit na de hervorming 510 Euro geworden.

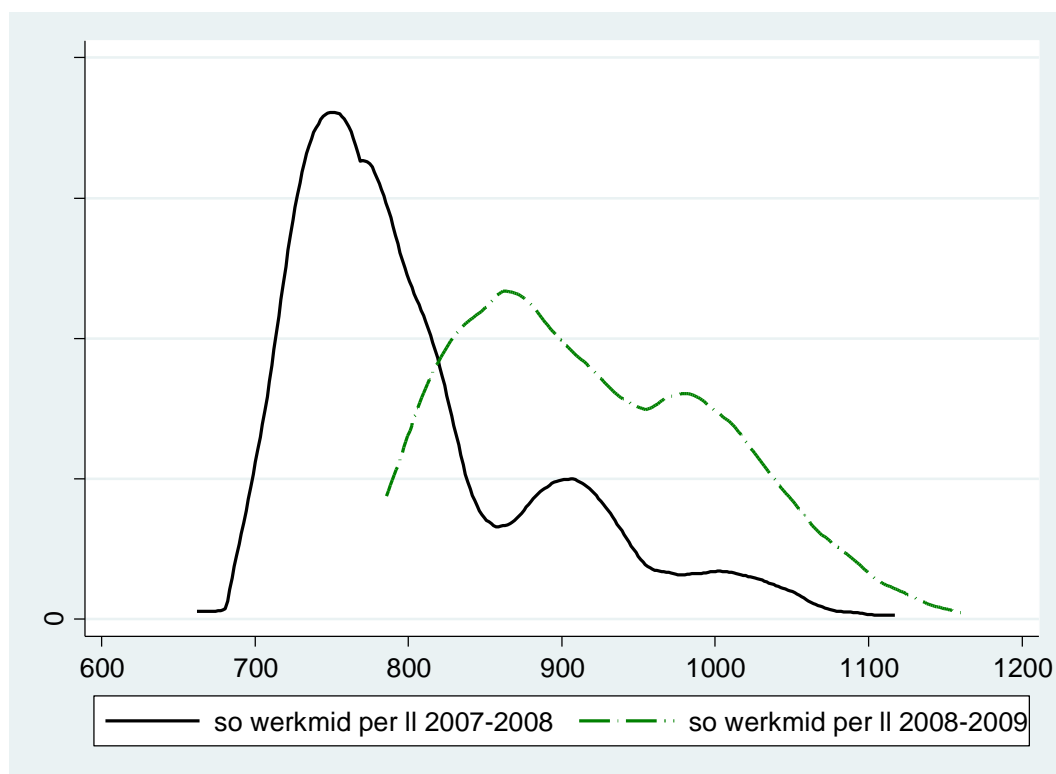
Voor de maximumwaarde werd door de hervorming verhoogd (van 662 naar 958 Euro of +45%), de minimumwaarde nam met 45 Euro of 11% toe. De toename in de totale range wordt wel sterk beïnvloed door enkele uitersten in de verdeling. Kijken we naar de range tussen percentiel 5 en percentiel 95 dan zien we dat, ná de hervorming 90% van de inrichtende machten een bedrag per leerling ontvangen dat ligt tussen 589 en 817 Euro. Rangschikken we alle inrichtende machten naar de ontvangen werkingsmiddelen per leerling dan ontvangen de inrichtende machten in het 95° percentiel 39% meer middelen dan de inrichtende machten in het 5° percentiel. Voor de hervorming



ontving een inrichtende macht in het 95° percentiel 17% meer middelen dan een inrichtende macht in het 5° percentiel. De spreidingsbreedte is door de hervorming dus duidelijk toegenomen.

In het secundair onderwijs zien we dat de verdeling reeds rechts scheef was (Figuur 26). Rangschikken we alle inrichtende machten SO naar de ontvangen werkingsmiddelen per leerling dan ontvangt de middelste inrichtende macht in 2008-2009 116 Euro per leerling meer dan in 2007-2008, dat is zelfs iets meer dan de gemiddelde toename met 113 Euro per leerling. De verdeling is in 2008-2009 iets minder scheef geworden (Tabel 9).

*Figuur 26 Werkingsmiddelen per inrichtende machten SO vóór en na de hervorming*



*Tabel 9 Werkingsmiddelen per inrichtende machten SO vóór en na de hervorming*

Werkings- middelen	n	Gemid.	mediaan	min	max	Perc5	Perc 95	p95/p 5
SO 2007-2008	286	1264479	839273	28545	10716217	217487	3507507	16,1
SO 2008-2009	285	1442051	978213	32324	12332661	248672	3743006	15,1
Werkings- middelen/ln	n	Gemid.	mediaan	min	max	Perc5	Perc 95	p95/p 5
SO per II 2007- 2008	286	805	785	662	1117	724	985	1,36
SO per II 2008- 2009	285	918	901	786	1163	800	1058	1,32

In het secundair onderwijs is de spreiding eerder afgenomen. In tegenstelling tot het basisonderwijs, waar vooral de maximumwaarde toenam is in het secundair onderwijs vooral de minimumwaarde toegenomen (+124 Euro of 19%). De stijging van de maximumwaarde bleef hier beperkt tot 37 Euro (3%). Waar de totale range (max-min) 455 Euro bedroeg voor de hervorming is dit na de hervorming 377 Euro geworden. Ook deze vergelijking wordt sterk beïnvloed door enkele uitersten in de verdeling. Kijken we naar de range tussen percentiel 5 en percentiel 95 dan zien we dat, na de hervorming, 90% van de inrichtende machten een bedrag per leerling ontvangen dat ligt tussen 800 en 1058 Euro. Rangschikken we alle inrichtende machten naar de ontvangen werkingsmiddelen per leerling dan

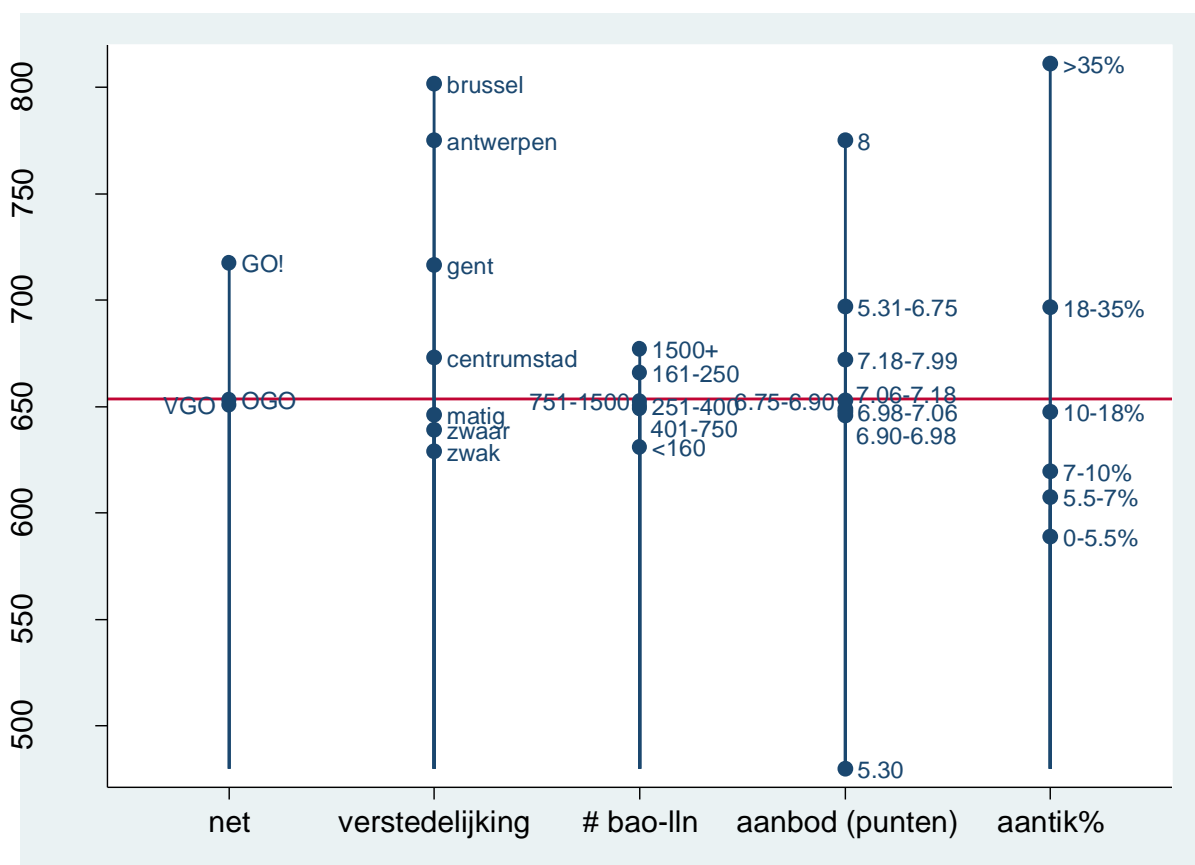
ontvangen de inrichtende machten in het 95° percentiel 32% meer middelen dan de inrichtende machten in het 5° percentiel. Vóór de hervorming ontving een inrichtende machten in het 95° percentiel 36% meer middelen dan een inrichtende macht in het 5° percentiel. De spreidingsbreedte is door de hervorming eerder afgenomen.

### 1.3.3 Verdelingseffecten van de hervorming

In de volgende twee secties nemen we de verdelingseffecten van de hervorming onder de loep. De combinatie van het gelijk leggen van de lat tussen de netten en het in rekening brengen van de vier leerlingenkenmerken zorgt voor een herverdeling van de werkingsmiddelen. We doen dit op twee wijzen, in deze sectie gaan we na welke kenmerken van de inrichtende machten de positie in de verdeling van de werkingsmiddelen in het schooljaar 2008-2009 bepalen. In de volgende sectie bekijken we de hervorming vanuit het standpunt van elke inrichtende macht apart en gaan we na voor welke inrichtende machten de hervorming de grootste effecten had.

In de volgende figuren geven we de gemiddelde omvang van de werkingsmiddelen per leerling in 2008-2009 voor de inrichtende machten BaO en SO naar net, verstedelijkingsgraad, omvang van de inrichtende macht (aantal leerlingen in de inrichtende macht) en het aantikpercentage. Voor de bijhorende cijfers verwijzen we naar Tabel 123 en Tabel 124 in bijlage.

*Figuur 27 Omvang van de werkingsmiddelen per leerling BAO in schooljaar 2008-2009 naar kenmerken van de inrichtende machten*

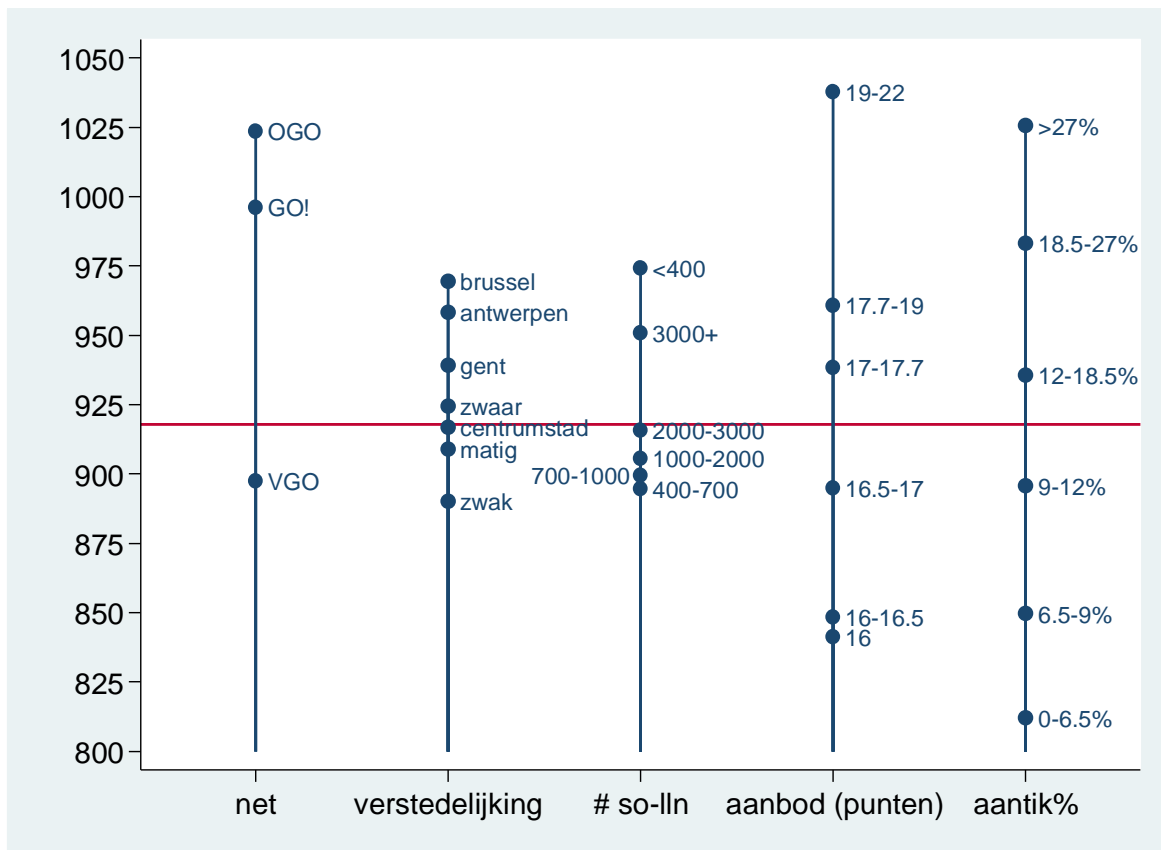


In het basisonderwijs zijn het percentage aantikkende leerlingen en de aanbodstructuur duidelijk de belangrijkste determinanten van het ontvangen bedrag aan werkingsmiddelen per leerling. Hoe hoger de aantikpercentages en het aandeel leerlingen LO, hoe hoger de ontvangen werkingsmiddelen. De enige uitzondering hierop zijn de inrichtende machten BaO met hoge percentages KO-leerlingen (max

6,75 punten per Bao leerling of 45% of meer KO-leerlingen), zonder evenwel autonome kleuterscholen te zijn. Zij ontvangen meer werkingsmiddelen, als gevolg van het hoge aantikpercentage in deze inrichtende machten (zie Figuur 19). Zoals verduidelijkt in sectie 1.3.1.5, behoren 25 van de 44 inrichtende machten BaO in Brussel en ook het stadsonderwijs van Antwerpen tot deze groep.

In het schooljaar 2008-2009 ontvangen de inrichtende machten van het GO! gemiddeld het hoogste bedrag per leerling. Dit is enerzijds een rechtstreeks gevolg van de voorafnames voor neutraliteit (3%) en levensbeschouwing (4,5%) en anderzijds ook een indirect gevolg van een aantal andere kenmerken van deze inrichtende machten. Zo hebben ze vaker een hoger aantikpercentage dan VGO en OGO-scholen, mede als gevolg van hun grotere aanwezigheid in grootsteden en centrumsteden (zie sectie 1.3). Er is geen verschil in het gemiddeld ontvangen bedrag per leerling voor OGO en VGO inrichtende machten. Het hoge aantikpercentage in VGO-scholen compenseert de voorafname voor levensbeschouwing.

*Figuur 28 Omvang van de werkingsmiddelen per leerling SO in schooljaar 2008-2009 naar kenmerken van de inrichtende machten*



Ook in het secundair onderwijs zijn de aanbodstructuur en het aantikpercentage duidelijk de belangrijkste determinanten van het ontvangen bedrag aan werkingsmiddelen per leerling. Er is een duidelijke positieve relatie tussen de werkingsmiddelen en zowel het aantikpercentage als de aanbodstructuur (punten per SO-leerling). Ten opzichte van het basisonderwijs zien we veel minder onderscheid in de omvang van de werkingsmiddelen per leerling naar de verstedelijkingsgraad. Dit heeft niets te maken met het percentage aantikkende leerlingen (zie sectie 1.3) maar met het grote aandeel van de VGO inrichtende machten (75%) in het secundair onderwijs. Daarnaast wordt het hoger aantikpercentage in de centrumsteden gecompenseerd door de mix van aangeboden studierichtingen waarbij de inrichtende machten in de centrumsteden relatief meer pure ASO scholen

zijn (dit geldt voor alle netten cf. Figuur 11). In de grootsteden Antwerpen, Brussel en Gent weegt het positieve effect van het aantikpercentage sterker door dan het negatieve effect van het studieaanbod.

In het schooljaar 2008-2009 ontvangen de inrichtende machten SO van het OGO gemiddeld het hoogste bedrag per leerling. De positie t.o.v. de inrichtende machten VGO kan verklaard worden als het rechtstreeks gevolg van de voorafname voor levensbeschouwing (4,5%) en de verschillen in het onderwijsaanbod van de OGO-inrichtende machten, waar het studieaanbod met grotere puntenwaarden (TSO-BSO-KSO) inderdaad een veel groter aandeel heeft dan bij de andere inrichtende machten (Figuur 13). De positie van de OGO-inrichtende machten tov de VGO inrichtende machten is ook deels het gevolg van het hoger aantikpercentage in OGO-inrichtende machten (zie Figuur 20).

### 1.3.4 Hervormingseffecten door de bril van de inrichtende machten

In deze sectie willen we verduidelijken in welke mate de inrichtende machten door de hervorming méér middelen hebben ontvangen. Dit doen we door de ontvangen middelen in 2008-2009 voor elke inrichtende macht te plaatsen t.o.v. de door deze inrichtende macht ontvangen middelen in 2007-2008 (referentiejaar). Om deze vergelijking te maken gebruiken we een indexwaarde waarbij de middelen ontvangen voor schooljaar 2008-2009 uitgedrukt worden als % van de middelen ontvangen in het referentieschooljaar 2007-2008. Voor het referentie schooljaar 2007-2008 is de index dus 100. Dit gegeven gebruiken we om de basis aan te geven "2007-08=100".

Kijken we naar de totale werkingsmiddelen in het basisonderwijs dan is de gemiddelde inrichtende macht er 25% op vooruit gegaan. De inrichtende macht die het sterkst gestegen is heeft zijn middelen bijna zien verdubbelen (index 192,53). Langs de onderzijde (indexwaarde 92,16) is er ook een inrichtende macht die zijn totale werkingsmiddelen heeft zien dalen met 7,84%.

De evolutie van de totale werkingsmiddelen per inrichtende macht BaO wordt natuurlijk ook beïnvloed:

- door wijzigingen in het aantal leerlingen;
- door wijzigingen in de verhouding KO-LO leerlingen;
- door wijzigingen in de leerlingenmix naar individuele financieringskenmerken.

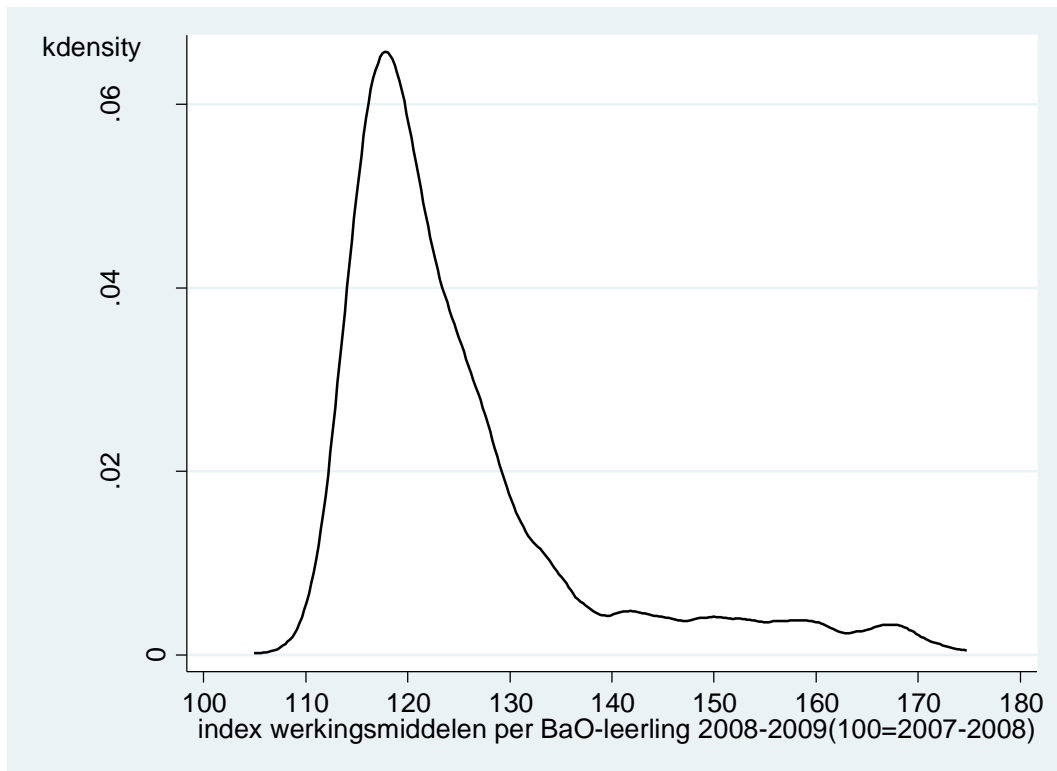
Daarom bekijken we ook de evoluties van de werkingsmiddelen per leerling (Tabel 10 en Figuur 29).

*Tabel 10 Toename in de werkingsmiddelen per leerling per inrichtende macht BAO in 2008-09 (index: 2007-08=100)*

werkingsmiddelen	n	gemiddelde	mediaan	min	max	Perc 5	Perc95
Index BaO 2007-2008	897	100	100	100	100	100	100
Index BaO 2008-2009	897	125,45	121,64	92,16	192,53	110,22	155,16
werkingsmiddelen per lln	n	gemiddelde	mediaan	min	max	Perc 5	Perc95
Index BaO/lln 2007-2008	897	100	100	100	100	100	100
Index BaO/lln 2008-2009	897	125,03	120,99	104,95	174,73	113,75	155,84

Gemiddeld zijn de inrichtende machten er ook 25% op vooruit gegaan. De inrichtende macht die het sterkst gestegen is, heeft de werkingsmiddelen per leerling met drie kwart zien toenemen (index 174,73). Langs de onderzijde (indexwaarde 104,95) is er ook een inrichtende macht die zijn middelen per leerling heeft zien toenemen met 4,95%. Uitgedrukt in bedragen per leerling hebben alle inrichtende machten BaO hun middelen door de hervorming dus zien stijgen.

*Figuur 29 Toename in de werkingsmiddelen per leerling per inrm BAO in 2008-09 (index: 2007-08=100)*

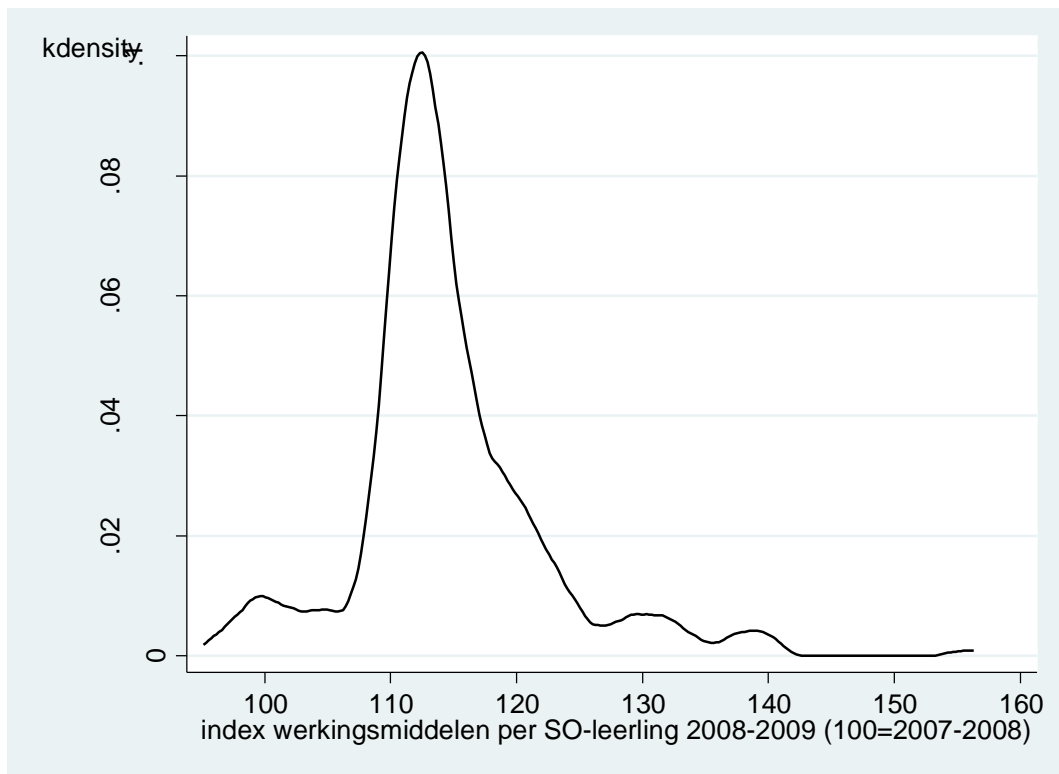


Kijken we naar de evolutie in de werkingsmiddelen per leerling voor de inrichtende machten SO (Tabel 11 en Figuur 30) dan zijn de inrichtende machten er gemiddeld 14,5% op vooruit gegaan. De inrichtende macht die het sterkst gestegen is, heeft de werkingsmiddelen per leerling met iets meer dan de helft zien toenemen (index 156,33). Langs de onderzijde (indexwaarde 97,31) is er ook een inrichtende macht die zijn middelen per leerling heeft zien dalen met 2,69%. In totaal zijn er 9 inrichtende machten (1 VGO middenschool en 8 GO!) die hun middelen per leerling beperkt hebben zien dalen.

*Tabel 11 Toename in de werkingsmiddelen per leerling per inrichtende macht SO in 2008-09 (index: 2007-08=100)*

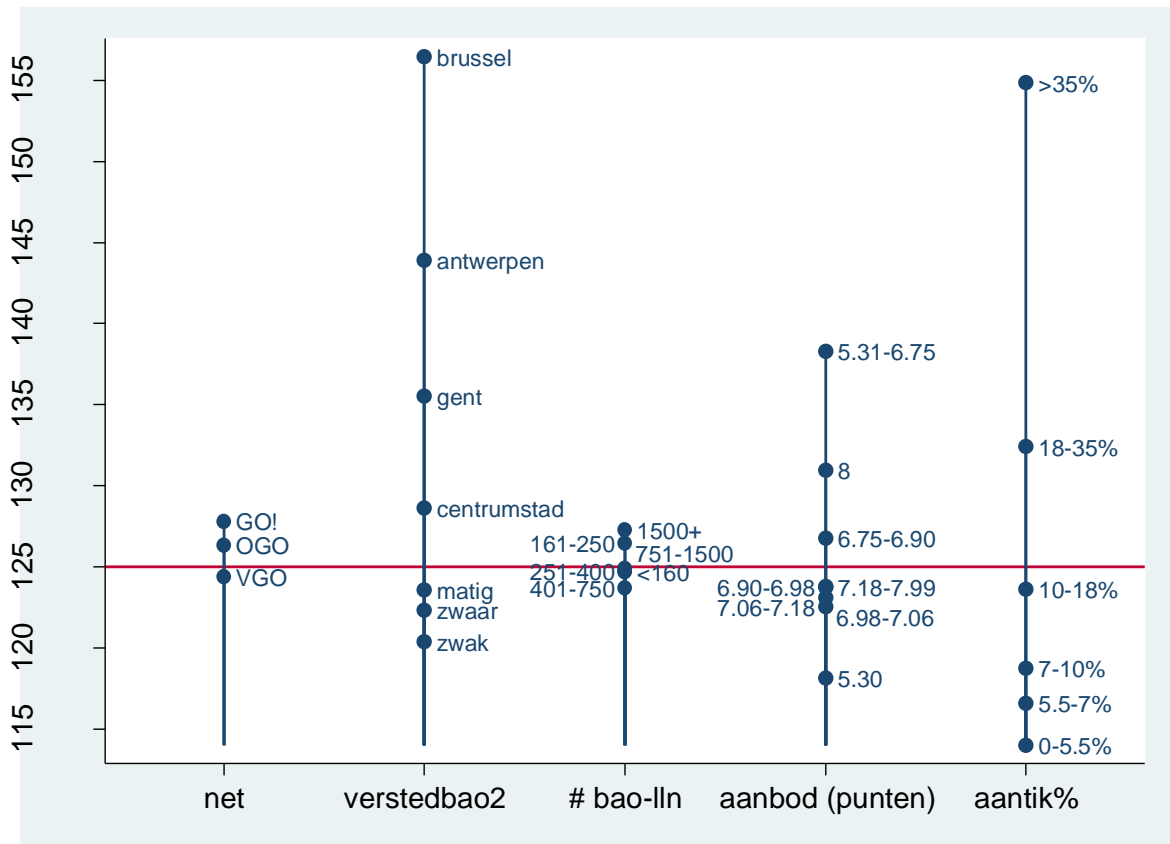
werkingsmiddelen	n	gemiddelde	mediaan	min	max	Perc5	Perc95
Index SO 2007-2008	285	100	100	100	100	100	100
Index SO 2008-2009	285	115,83	114,02	52,35	294,74	101,59	133,77
werkingsmiddelen per lln	n	gemiddelde	mediaan	min	max	Perc5	Perc95
Index SO/lln 2007-2008	285	100	100	100	100	100	100
Index SO/lln 2008-2009	285	114,55	113,08	97,31	156,33	103,19	130,13

*Figuur 30 Toename in de werkingsmiddelen per leerling per inrichtende macht SO in 2008-09*



In Figuur 31 en Figuur 32 geven we de gemiddelde indexwaarde voor de werkingsmiddelen per leerling in 2008-2009 voor de inrichtende machten BaO en SO naar net, verstedelijkingsgraad en omvang van de inrichtende macht (respectievelijk aantal leerlingen in de inrichtende macht) en het aantikpercentage. Voor de bijhorende cijfers verwijzen we naar Tabel 123 tot en met Tabel 126 in bijlage.

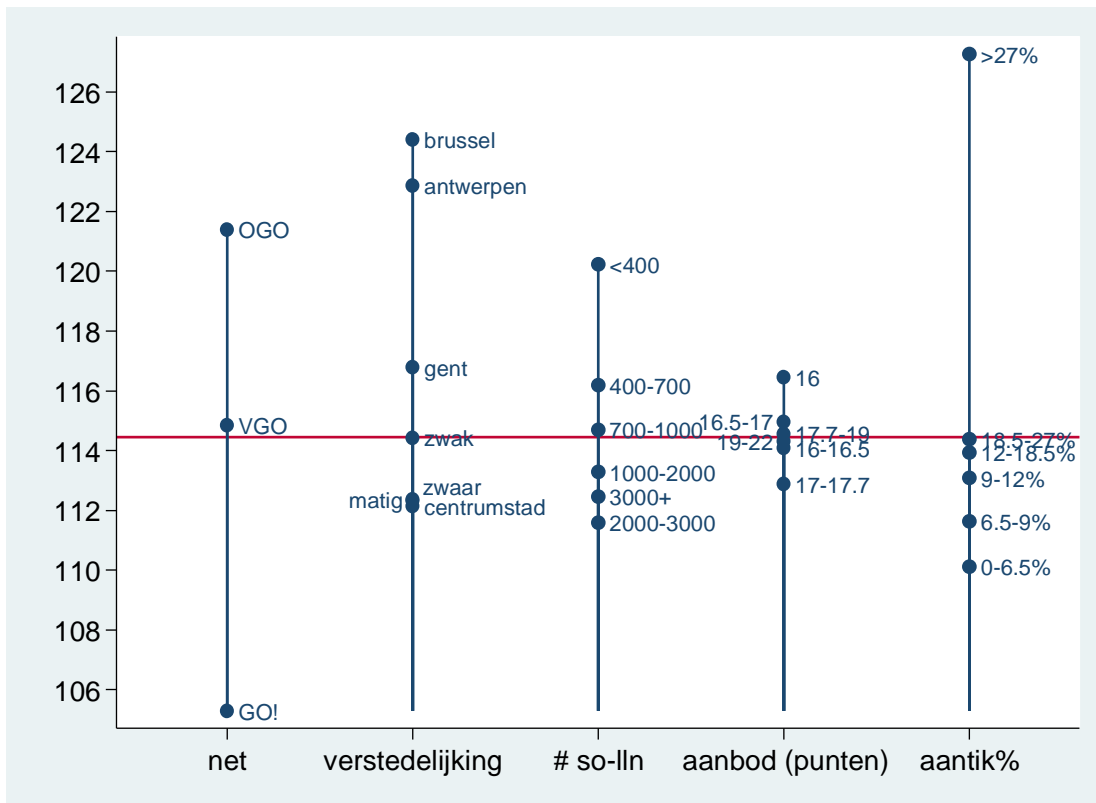
Figuur 31 Evolutie van de werkingsmiddelen per leerling BAO naar kenmerken van de inrichtende machten (indexwaarde met 2007=100)



Vergelijken we de figuur over de indexevolutie met deze van de omvang van de werkingsmiddelen per leerling in 2008-2009 (Figuur 27 en Figuur 28) dan zien we weinig verschillen. De inrichtende machten die de sterkste stijging hebben gezien van de werkingsmiddelen hebben in 2008-2009 ook de hoogste bedragen per leerling ontvangen. M.a.w. de grootste winnaars van de hervorming staan bovenaan de verdeling in 2008-2009.

In het basisonderwijs is het percentage aantikkende leerlingen duidelijk de belangrijkste determinant van de toename in de werkingsmiddelen per leerling. De scholengroepen van het GO! hebben hun middelen per leerling het sterkst zien stijgen. Dat we in Figuur 27 voor 2008-2009 geen verschil zien in het gemiddeld ontvangen bedrag per leerling voor OGO en VGO inrichtende machten, is het gevolg van een iets sterkere stijging van de middelen per leerling voor het officieel gesubsidieerd onderwijs (Figuur 31).

Figuur 32 Evolutie van de werkingsmiddelen per leerling SO naar kenmerken van de inrichtende machten (indexwaarde met 2007=100)



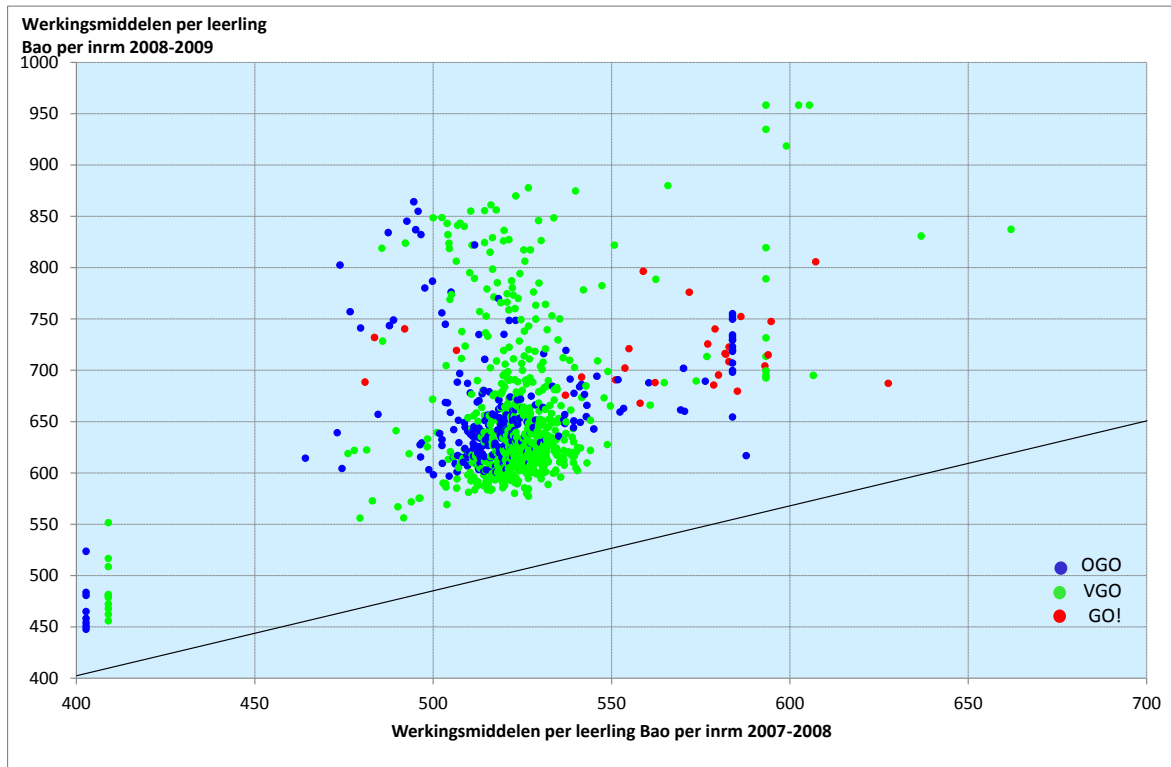
Vergelijken we voor het secundair onderwijs de figuur over de indexevolutie (Figuur 32) met deze van de omvang van de werkingsmiddelen per leerling in 2008-2009 (Figuur 28) dan zien we wel wat overeenkomsten maar ook enkele verschillen. De OGO inrichtende machten hebben de sterkste stijging in de bedragen per leerling gezien (Figuur 32) en staan ook bovenaan de verdeling in 2008-2009 (Figuur 28). Er zijn ook verschillen, zo hebben de scholengroepen van het GO! hun middelen per leerling het minst zien stijgen maar ligt het bedrag per leerling in het schooljaar 2008-2009 nog wel ruim boven het gemiddelde. Gezien de grootte van de GO! inrichtende machten, uit zich dit ook in de vaststelling dat inrichtende machten met veel SO-leerlingen hun middelen per leerling het minst zien toenemen maar nog altijd de hoogste positie innemen in de verdeling van de werkingsmiddelen per leerling in 2008-2009 (Figuur 28).

Naar aantikpercentage is het duidelijk dat vooral het topdeciel (met een aantikpercentage hoger dan 27%) de grootste stijging kent van de werkingsmiddelen per leerling. De andere decielen met lagere aantikpercentages liggen vrij dicht bij elkaar (stijging van 10 tot 14%). Naar de positie in de verdeling van de werkingsmiddelen per leerling in 2008-2009 is de spreiding heel wat groter.

De schok in werkingsmiddelen per leerling kan ook weergegeven worden in een scatterplot die de bedragen per inrichtende macht en per leerling vóór en ná de hervorming weergeeft. T.o.v. van de evolutie geschetst met de indexwaarde biedt dit het voordeel dat ook de absolute hoogte van de bedragen zichtbaar wordt. De stijging veroorzaakt door de hervorming kan in deze grafieken afgelezen worden als de verticale afstand tot de diagonaal. De scatterplot voor het basisonderwijs maakt duidelijk dat alle inrichtende machten hun werkingsmiddelen per leerling hebben zien stijgen door de hervorming. Het gros van de inrichtende machten ontvangen tussen de 500 en de 550 euro per leerling voor de hervorming en tussen de 600 en 700 Euro na de hervorming. De scholengroepen van het GO! situeren zich zowel vóór als ná de hervorming boven het gemiddelde. We zien ook dat de variatie tussen de inrichtende machten binnen elk net groot is (Figuur 33).

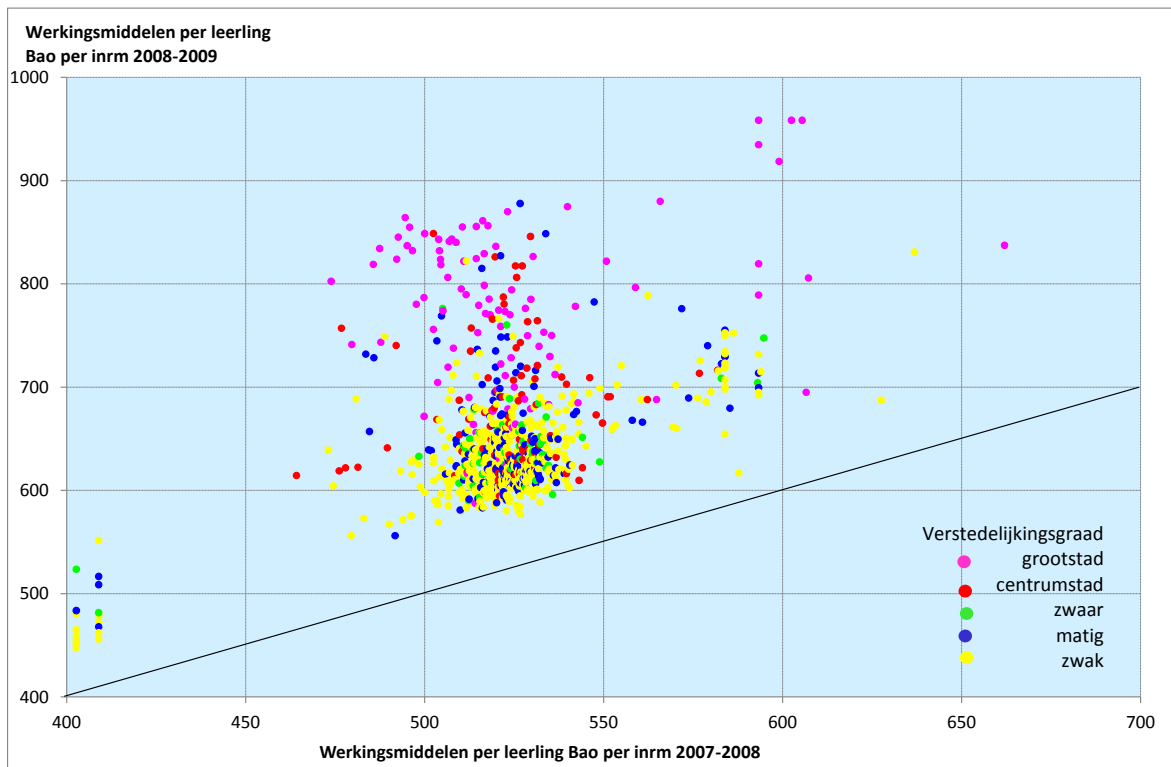


Figuur 33 Omvang werkingsmiddelen per leerling BaO per inrichtende macht voor en na de hervorming naar net



In de Figuur 34 geven we dezelfde scatterplot weer en kleuren we de inrichtende machten in naar verstedelijkingsgraad.

Figuur 34 Omvang werkingsmiddelen per leerling BaO per inrichtende macht voor en na de hervorming naar verstedelijkingsgraad

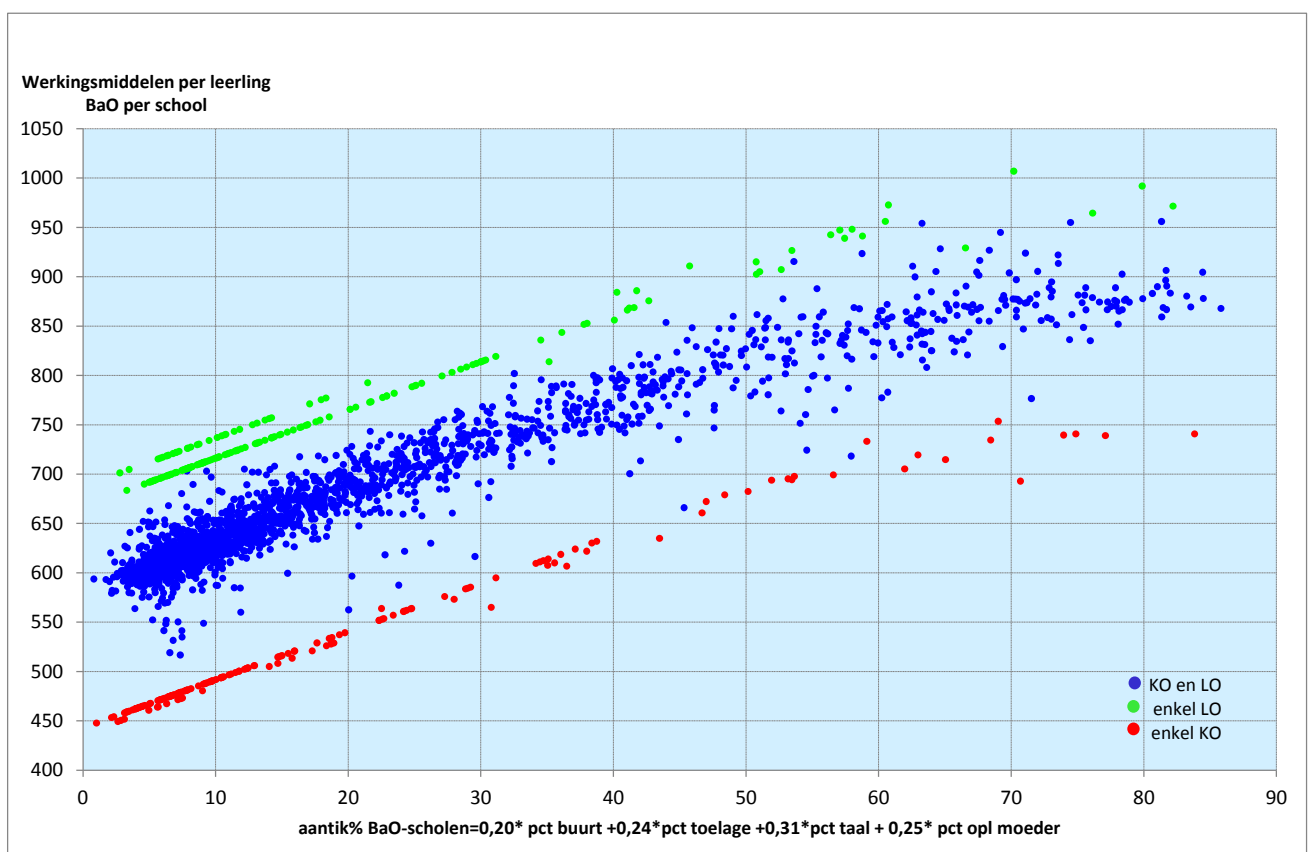


Hieruit blijkt duidelijk dat vooral de inrichtende machten basisonderwijs die voornamelijk actief zijn in de grootsteden (roze) en de centrumsteden (rood) het bedrag aan werkingsmiddelen er leerling hebben zien stijgen. De inrichtende die voornamelijk actief zijn in zwakt verstedelijkte gemeenten hebben de kleinste vooruitgang geboekt.

In de laatste scatterplot brengen we de belangrijkste determinanten van de werkingsmiddelen samen. De werkingsmiddelen per leerling (verticale as) worden gerelateerd aan de leerlingenkenmerken (aantikpercentage op de horizontale as) en het studieaanbod (kleur van de observaties). Om rekening te kunnen houden met het studieaanbod worden hier dus geen inrichtende machten geplot maar wel scholen.

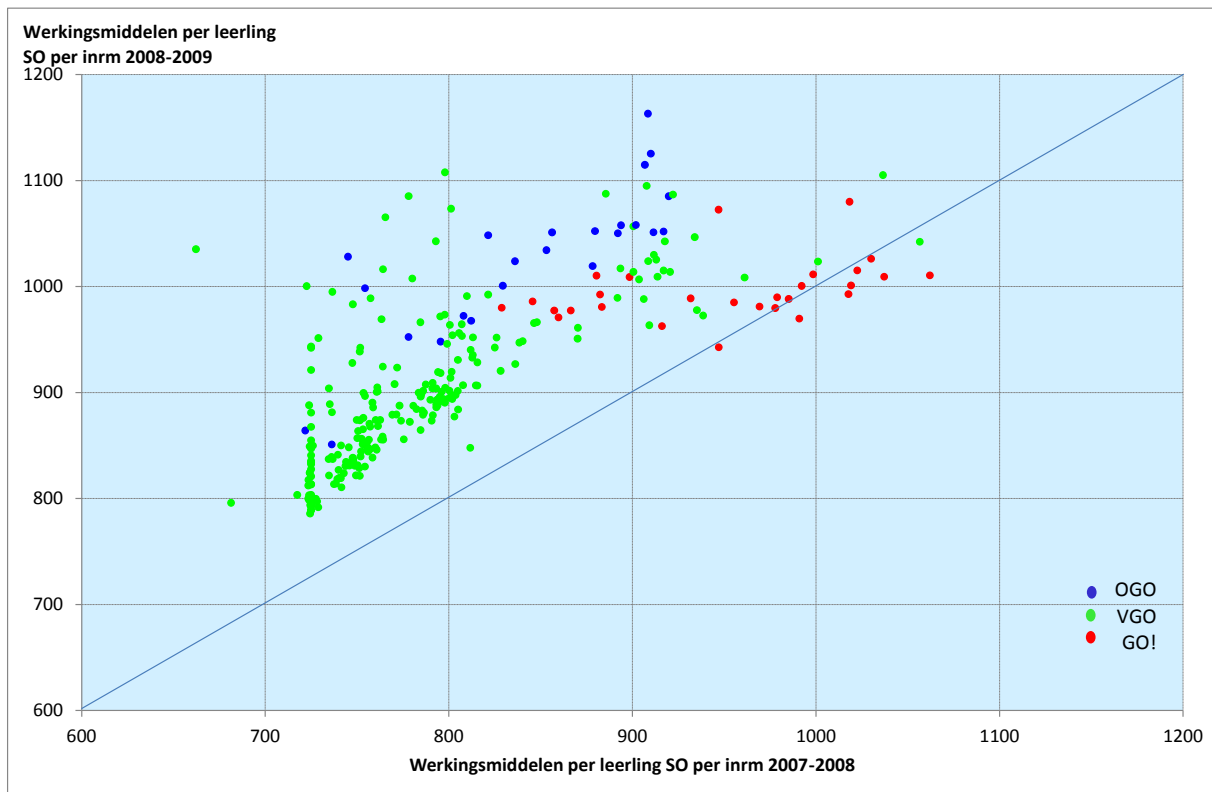
De plot illustreert duidelijk de lineaire relatie tussen het aantikpercentage en de ontvangen werkingsmiddelen. Basisscholen die enkel kleuteronderwijs aanbieden (rood) ontvangen door de toepassing van de wegingscoëfficiënt van 88,48% een duidelijk lager bedrag aan werkingsmiddelen, basisscholen die enkel lager onderwijs (groen) aanbieden ontvangen de hoogste bedragen aan werkingsmiddelen. Afhankelijk van de aandeel kleuters zullen basisscholen die zowel kleuter-als lager onderwijs aanbieden (blauw) zich eerder bevinden bij de rode lijn (veel kleuters) dan wel bij de groene lijn (weinig kleuters). Er zijn duidelijk 2 groene lijnen te zien, de bovenste lijn zijn OGO-scholen (voorafname levensbeschouwing), de onderste VGO scholen, er zijn immers amper GO!-scholen die enkel LO (of KO) aanbieden.

*Figuur 35 Omvang werkingsmiddelen per leerling BaO per school naar aantikpercentage en onderwijsaanbod (schooljaar 2012-2013)*



De afwijking van het lineair verband aan de rechterkant van de scatterplot is het gevolg van de toepassing van aftopping waarbij scholen die heel veel aantikkende leerlingen hebben op één of meer van de individuele financieringskenmerken vanaf een bepaald % aantikkende leerlingen geen extra middelen meer ontvangen.

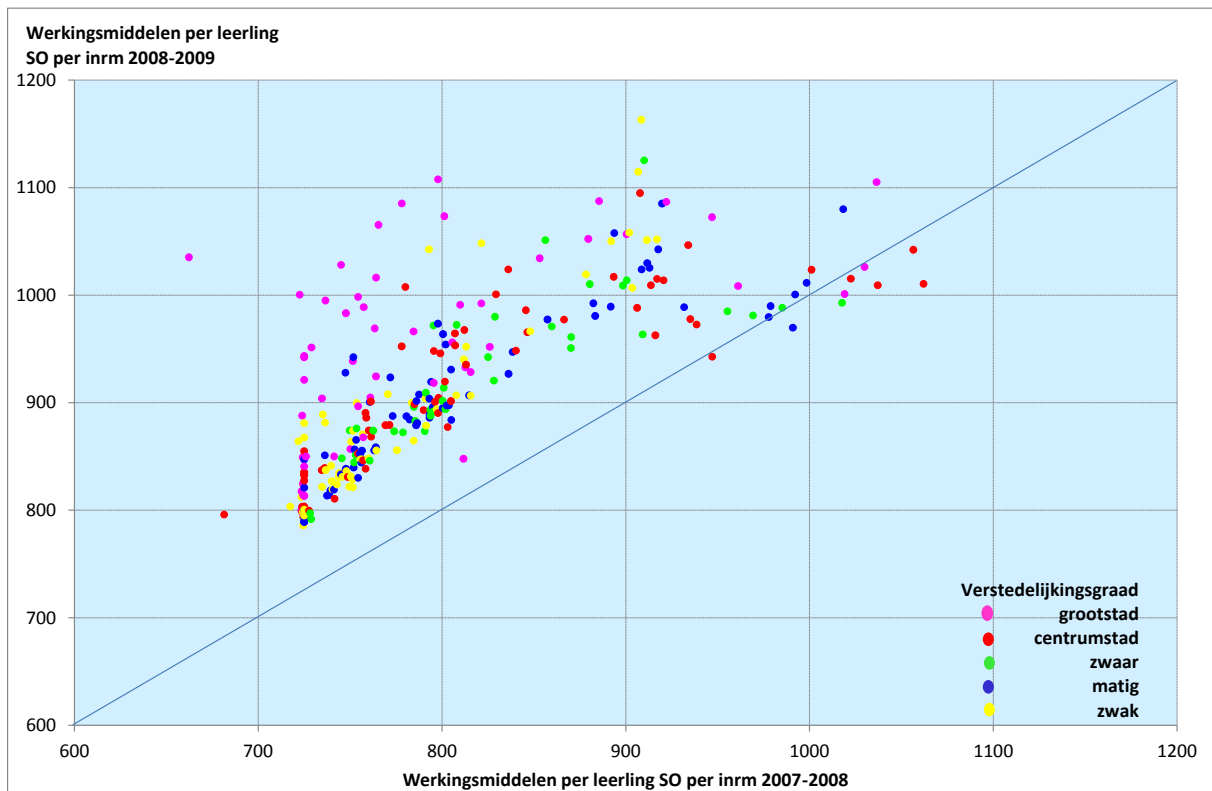
*Figuur 36 Omvang werkingsmiddelen per leerling SO per inrichtende macht voor en na de hervorming naar net*



In het secundair onderwijs (Figuur 36) zien we dat er enkele inrichtende machten hun werkingsmiddelen per leerling niet zien toenemen door de hervorming. Een negental punten liggen immers onder diagonaal. De figuur verduidelijkt ook de hogere stijging van de werkingsmiddelen per leerling bij de inrichtende machten van het officieel onderwijs (blauw) dan deze van het vrij gesubsidieerd onderwijs (groen) en het GO! (rood).

Naar verstedelijkingsgraad blijkt opnieuw dat vooral de grootsteden (roze) het bedrag aan werkingsmiddelen per leerling hebben zien stijgen (Figuur 37).

Figuur 37 Omvang werkingsmiddelen per leerling SO per inrichtende macht voor en na de hervorming naar verstedelijking.

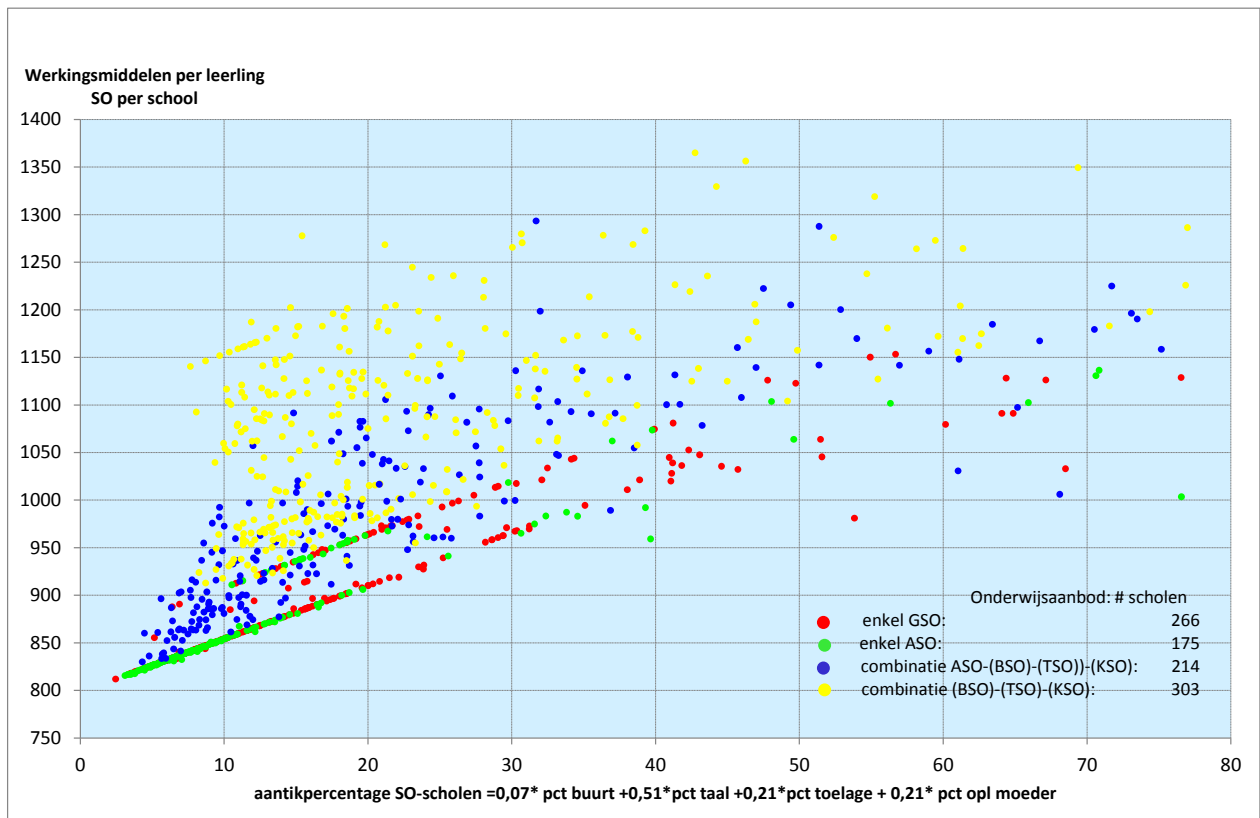


In de laatste scatterplot brengen we opnieuw de belangrijkste determinanten van de werkingsmiddelen samen. De werkingsmiddelen per leerling (verticale as) worden gerelateerd aan de leerlingenkenmerken (aantikpercentage op de horizontale as) en het studieaanbod (kleur van de observaties). Om rekening te kunnen houden met het studieaanbod worden hier dus geen inrichtende machten geplot maar wel scholen.

De plot illustreert duidelijk de lineaire relatie tussen het antikpercentage en de ontvangen werkingsmiddelen. Dit blijkt duidelijk uit de positie van secundaire scholen die enkel actief zijn in de 1<sup>o</sup> graad (rood, puntengewicht 16) of in de bovenbouw enkel ASO aanbieden (groen, puntengewicht 16). De exacte positie van de andere scholen is afhankelijk van de exacte mix van leerlingen in de BSO-KSO-TSO studierichtingen die een hoger puntengewicht hebben (18, 20 of 22). Scholen die in de bovenbouw geen ASO aanbieden (geel) bevinden zich gemiddeld hoger dan scholen die wel ASO-studierichtingen hebben (blauw).

Opnieuw zien we aan de rechterzijde een afwijking van het lineair verband als gevolg van de toepassing van aftopping waarbij scholen die heel veel aantikkende leerlingen hebben op één of meer van de individuele financieringskenmerken vanaf een bepaald % aantikkende leerlingen geen extra middelen meer ontvangen.

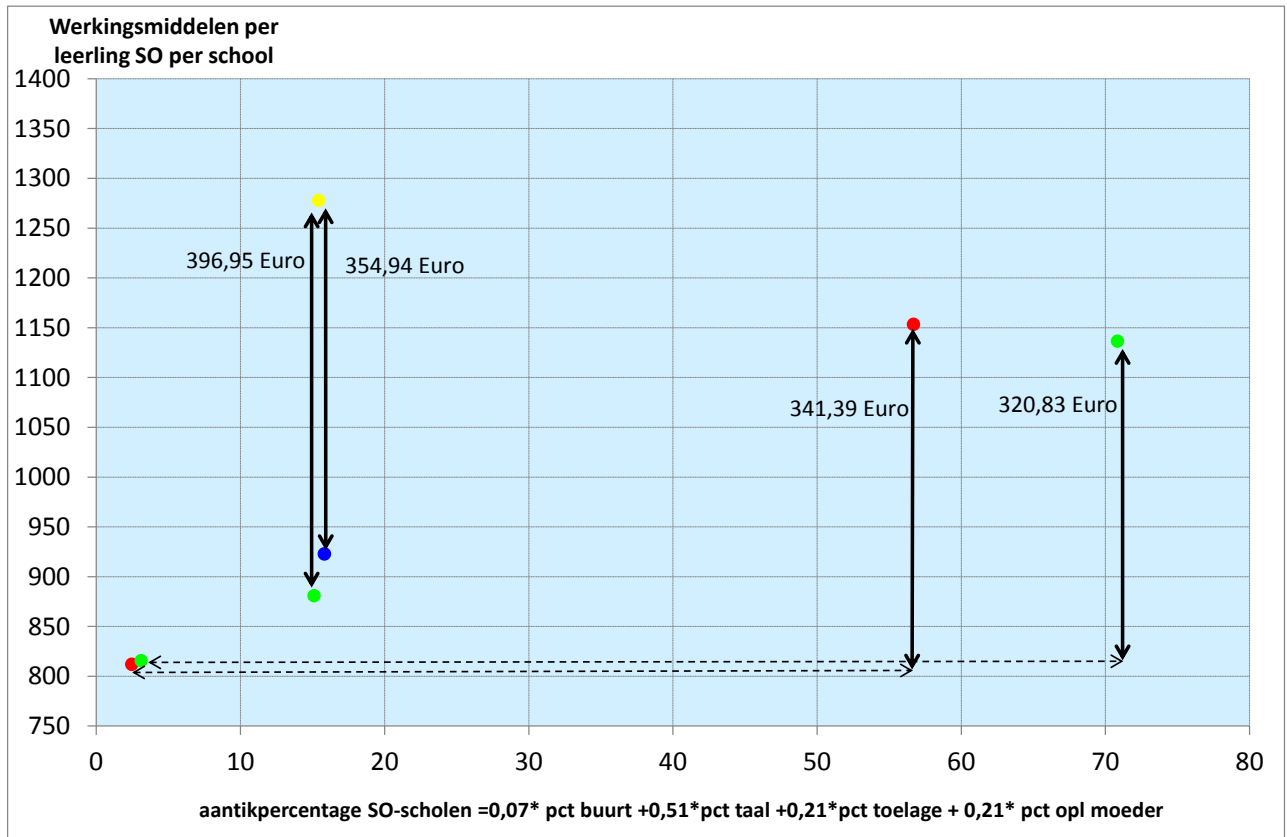
Figuur 38 Omvang werkingsmiddelen per leerling SO per school naar aantikpercentage en onderwijsaanbod (schooljaar 2012-2013)



De scatterplot maakt ook duidelijk het studieaanbod een groot verschil maakt tussen scholen met eenzelfde percentage aantikkende leerlingen. Zo bedraagt het maximale verschil in werkingsmiddelen per leerling tussen twee ASO scholen 321 Euro (scholen hebben aantikpercentages van 3% versus 70%). Het maximale verschil in werkingsmiddelen per leerling tussen twee GSO scholen bedraagt 341 euro (scholen hebben aantikpercentages van 2,5% versus 57%).

Deze verschillen zijn kleiner dan de verschillen tussen scholen met een vergelijkbaar aantikpercentage (15%) maar met verschillen in aanbodstructuur: zo bedraagt het maximale verschil tussen een school met een TSO-BSO bovenbouw en een school met een ASO bovenbouw 397 Euro en tussen de school met een TSO-BSO bovenbouw en een school met een ASO-TSO bovenbouw 355 euro.

Figuur 39 Invloed van onderwijsaanbod groter versus invloed van aantikpercentage op de werkingsmiddelen per leerlingen SO (schooljaar 2012-2013)



### 1.3.5 Decompositie van de verschillen tussen de netten

In deze sectie ontleden we de verschillen tussen de netten naar de deelcomponenten van de werkingsmiddelen, met name de voorafnames voor objectieve verschillen, het studieaanbod (punten) en de leerlingenkenmerken (aantikpercentages). In het basisonderwijs kan het budget aan werkingsmiddelen geschreven worden als

$$budget^{BaO} = budgetNEU^{BaO} + budgetLB^{BaO} + basisbudget^{BaO} + llnbudget^{BaO}$$

Voor het schooljaar 2008-2009 wordt dit voor de verschillende netten

$$budget_{GO!}^{BaO} = 19,68 * lln_{GO!}^{BaO} + 29,52 * lln_{GO!}^{LO} + 78,79 * punten_{GO!}^{BaO} + 188,29 * lln_{GO!}^{taalBaO} + 130,86 * lln_{GO!}^{toelageBaO} + 108,55 * lln_{GO!}^{oplmoederBaO} + 93,42 * lln_{GO!}^{buurtBaO}$$

$$budget_{VGO}^{BaO} = 78,79 * punten_{VGO}^{BaO} + 188,29 * lln_{VGO}^{taalBaO} + 130,86 * lln_{VGO}^{toelageBaO} + 108,55 * lln_{VGO}^{oplmoederBaO} + 93,42 * lln_{VGO}^{buurtBaO}$$

$$budget_{OGO}^{BaO} = 29,52 * lln_{OGO}^{LO} + 78,79 * punten_{OGO}^{BaO} + 188,29 * lln_{OGO}^{taalBaO} + 130,86 * lln_{OGO}^{toelageBaO} + 108,55 * lln_{OGO}^{oplmoederBaO} + 93,42 * lln_{OGO}^{buurtBaO}$$

In wat volgt ontleden we het, door de inrichtende machten/scholengroepen ontvangen bedrag aan **werkingsmiddelen per leerling** (door de inrichtende machten/scholengroepen). Hierbij maken we gebruik van het globale aantikpercentage (zie sectie 1.3.1.5) waardoor het bedrag aan leerlinggebonden werkingmiddelen per leerling ook geschreven kan worden als

$$llnbudget\_ll^{BaO} = 188,29 * \%lln_{taal}^{BaO} + 130,86 * \%lln_{toelage}^{BaO} + 108,55 * \%lln_{optmoeder}^{BaO} + 93,42 * \%lln_{buurt}^{BaO}$$

$$llnbudget\_ll^{BaO} = 521,13 * aantik\%^{BaO}$$

Voor het schooljaar 2008-2009 kunnen de bedragen aan **werkingsmiddelen per leerling** voor de drie netten dan uitgedrukt worden als

$$budget\_ll_{GO!}^{BaO} = 19,68 + 29,52 * \%lln_{GO!}^{LO} + 78,79 * punten\_ll_{GO!}^{BaO} + 521,13 * aantik\%_{GO!}^{BaO}$$

$$budget\_ll_{VGO}^{BaO} = 82,05 * punten\_ll_{VGO}^{BaO} + 521,13 * aantik\%_{VGO}^{BaO}$$

$$budget\_ll_{OGO}^{BaO} = 29,52 * \%lln_{OGO}^{LO} + 80,87 * punten\_ll_{OGO}^{BaO} + 521,13 * aantik\%_{OGO}^{BaO}$$

We wijzen erop dat er tussen de netten ook verschillen zijn in de basisfinanciering, niet enkel omwille van de verschillen in studieaanbod (verhouding KO/LO), maar ook omwille van verschillende geldwaarde van het studieaanbod. Deze verschillen in de basisbedragen per punt worden veroorzaakt door de cao-gelden die extra bij het werkingsbudget van het VGO en GO! worden toegevoegd<sup>14</sup>.

Ook bij de leerlinggebonden werkingmiddelen kunnen verschillen in de geldwaarde ontstaan omwille van het mechanisme van aftopping. Hoewel deze aftopping op het niveau van scholen/inrichtende machten gevoeld kan worden is het effect in de decompositie van de gemiddelde werkingmiddelen per leerling tussen de netten verwaarloosbaar. Dit effect komt in de decompositie tot uiting als het verschil tussen het totaal bedrag aan ontvangen werkingmiddelen per leerling en de deelcomponenten.

De verschillen in de werkingmiddelen per leerling tussen de netten kunnen dan als volgt geschreven worden

$$GO!-OGO = 19,68 + 29,52 * (\%lln_{GO!}^{LO} - \%lln_{OGO}^{LO}) + 78,79 * (punten\_ll_{GO!}^{BaO} - punten\_ll_{OGO}^{BaO})$$

$$+ (78,79 - 80,87) * (punten\_ll_{OGO}^{BaO}) + 521,13 * (aantik\%_{GO!}^{BaO} - aantik\%_{OGO}^{BaO}) + (aftop\_ll_{GO!}^{BaO} - aftop\_ll_{OGO}^{BaO})$$

$$GO!-VGO = 19,68 + 29,52 * (\%lln_{GO!}^{LO}) + 78,79 * (punten\_ll_{GO!}^{BaO} - punten\_ll_{VGO}^{BaO})$$

$$+ (78,79 - 82,05) * (punten\_ll_{VGO}^{BaO}) + 521,13 * (aantik\%_{GO!}^{BaO} - aantik\%_{VGO}^{BaO}) + (aftop\_ll_{GO!}^{BaO} - aftop\_ll_{VGO}^{BaO})$$

$$OGO-VGO = 29,52 * (\%lln_{OGO}^{LO}) + 80,87 * (punten\_ll_{OGO}^{BaO} - punten\_ll_{VGO}^{BaO})$$

$$+ (80,87 - 82,05) * (punten\_ll_{VGO}^{BaO}) + 521,13 * (aantik\%_{OGO}^{BaO} - aantik\%_{VGO}^{BaO}) + (aftop\_ll_{OGO}^{BaO} - aftop\_ll_{VGO}^{BaO})$$

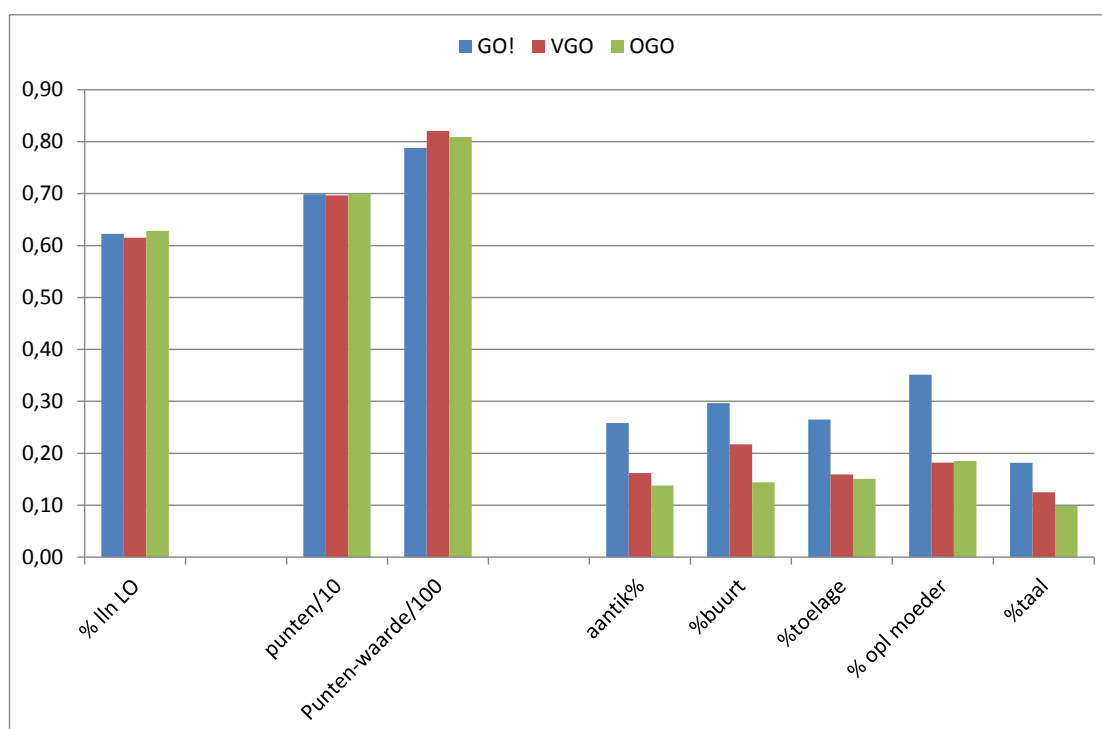
---

<sup>14</sup> Basisonderwijs: decreet basisonderwijs art. 85 par.4 (VGO) en par. 5 (GO!) en secundair onderwijs: codex secundair art. 249 par. 3 (GO!) en par. 4 (VGO).

Het verschil in de ontvangen bedragen aan werkingsmiddelen per leerling tussen bv. het GO! en het OGO wordt zo ontleed in de deelcomponenten

- Voorafname neutraliteit: 19,68 €
- Voorafname levensbeschouwing: 29,52 € \* verschil in aandeel LO-leerlingen
- Verschil in studieaanbod: 78,79 € \* verschil in punten per leerling
- Verschil in waardering studieaanbod: 2,08 € \* punten per leerling in OGO
- Verschil in leerlingenkenmerken: 521,13 € \* verschil in aantik%
- Verschil door aftopping:

Figuur 40 Verschillen in de determinanten van de werkingsmiddelen per leerling naar net (basisonderwijs schooljaar 2008-2009)



	Werkingsmiddelen per leerling	LVB % lln LO	Aanbod		Leerlingenkenmerken				
			punten	Punten-waarde	aantik %	buurt	toelage	Opl moeder	taal
GO!	717,63	62,27%	6,985	78,79	25,85%	29,65%	26,50%	35,15%	18,15%
VGO	651,09	61,49%	6,964	82,05	16,21%	21,73%	15,95%	18,20%	12,51%
OGO	653,34	62,82%	6,999	80,87	13,81%	14,44%	15,09%	18,52%	9,88%

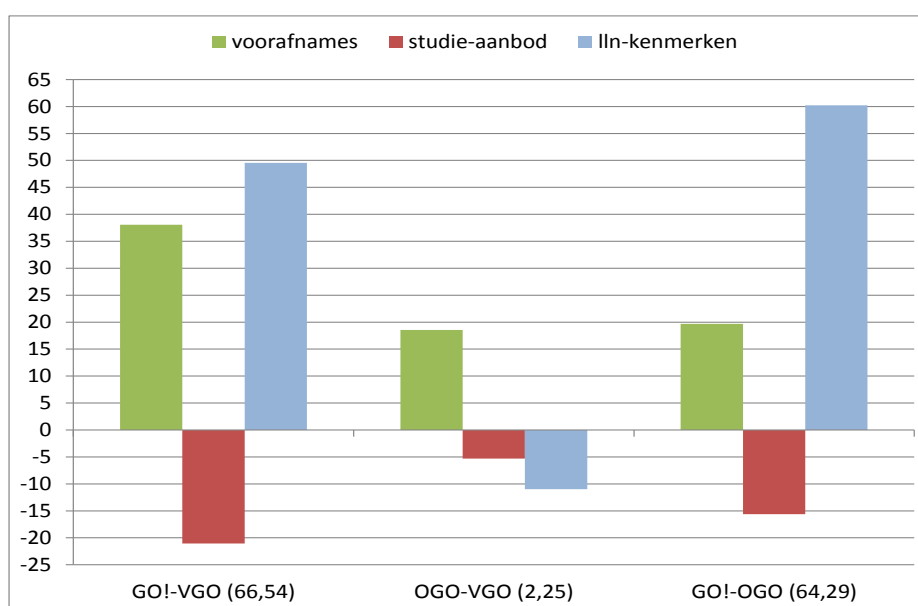
De resultaten van de decompositie worden in de volgende figuren en tabellen toegelicht. In het basisonderwijs wordt het verschil tussen het GO! en VGO (+66,5 € per leerling) dat ontstaat door de verschillen in de leerlingenkenmerken (+49,5€) en de voorafnames voor objectieve verschillen (+38€) getemperd door de verschillen in de basisfinanciering (-21€). Een verdere decompositie maakt duidelijk dat de verschillen in de basisfinanciering voornamelijk gedreven worden door de verschillen in de waardering (-23€), de pure verschillen in studieaanbod (aandeel LO) speelt eerder in het voordeel van het GO! (+3€). Bij de leerlingenkenmerken zijn de verschillen het grootst voor de indicatoren toelage (+18€) en opleiding moeder (+14€), door de relatief grotere geldwaarde voor het kenmerk taal wordt taal (+11€) in de verklaring van de financieringsverschillen belangrijker dan de indicator buurt(+7€). Verschillen in aftopping zijn verwaarloosbaar (-0,7€).



De verschillen tussen OGO en VGO geïntroduceerd door de voorafnames voor levensbeschouwing (+18,5€) verdwijnen grotendeels door de verschillen in de leerlingenkenmerken (-11€) en de basisfinanciering (-5€). De verschillen in de leerlingenkenmerken liggen uitsluitend bij verschillen in aandeel aantikkende leerlingen op de indicatoren buurt (-7€) en taal (-5€). Verschillen in aftopping (in het voordeel van OGO) zijn klein (1,5€).

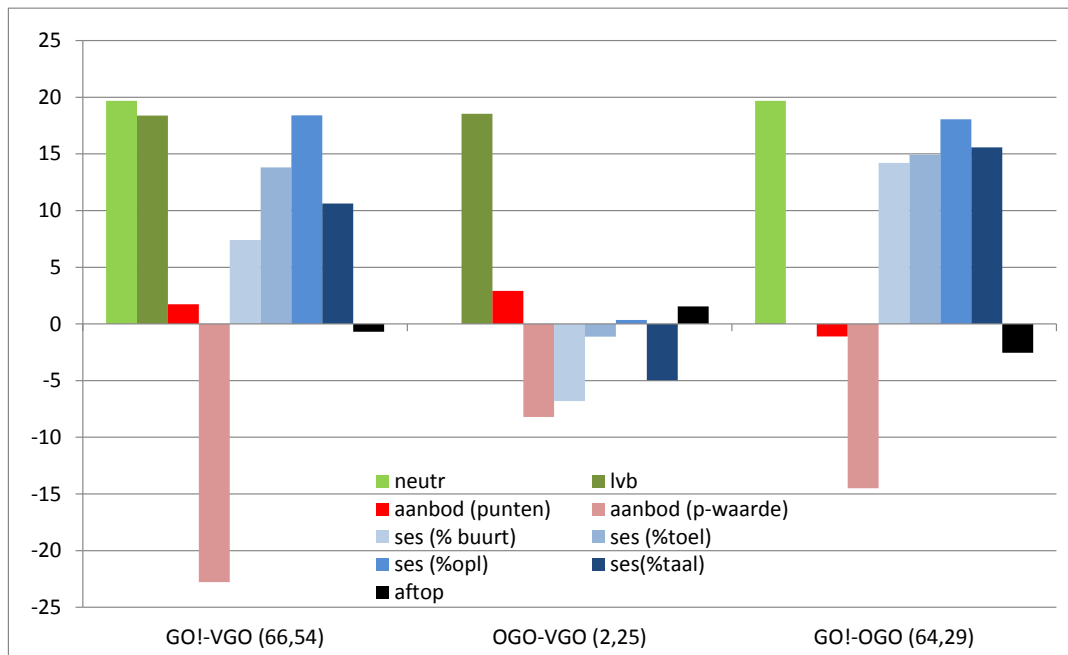
De verschillen tussen GO! en OGO (64€) worden hoofdzakelijk verklaard door de verschillen in de leerlingenkenmerken (60€) gezien de omvang van de voorafnames voor neutraliteit (20€) grotendeels door de verschillen in de ontvangen bedragen voor het aanbod (-15,60€). De verschillen in de leerlingenkenmerken liggen vrij gelijkmatig verspreid over de 4 indicatoren. De verschillen in aftopping (in het nadeel van OGO) bedragen -2,5€.

*Figuur 41 Decompositie van de verschillen in de ontvangen werkingmiddelen per leerling naar net (basisonderwijs schooljaar 2008-2009)*



	Verschil in werkingmiddelen per leerling	Verschil verklaard door		
		Voorafnames obj. verschillen	Basisfinanciering	Leerlingenkenmerken
GO!-VGO	66,54	38,06	-21,05	49,53
OGO-VGO	2,25	18,54	-5,30	-10,99
GO!-OGO	64,29	19,68	-15,60	60,22

Figuur 42 Detaildecompositie van de verschillen in de ontvangen werkingsmiddelen per leerling naar net (basisonderwijs schooljaar 2008-2009)



	Verschil in Werkingsmiddelen per leerling	Verschil verklaard door								
		Neutraliteit	LVB	Basisfinanciering		Leerlingenkenmerken				
				punten	Puntenwaarde	buurt	toelage	Opl moeder	taal	aftopping
GO!-VGO	66,54	19,68	18,38	1,73	-22,78	7,40	13,81	18,39	10,62	-0,69
OGO-VGO	2,25		18,54	2,90	-8,20	-6,81	-1,12	0,35	-4,96	1,55
GO!-OGO	64,29	19,68		-1,10	-14,50	14,21	14,30	18,05	15,58	-2,55

In het secundair onderwijs kan het budget aan werkingsmiddelen geschreven worden als

$$budget^{SO} = trans\_fonds + budgetNEU^{SO} + budgetLB^{SO} + basisbudget^{SO} + llnbudget^{SO}$$

Voor het schooljaar 2008-2009 kunnen de bedragen aan werkingsmiddelen per leerling voor de drie netten uitgedrukt worden als

$$budget\_ll_{GO!}^{SO} = 18,56 + 28,83 + 40,44 + 45,77 * punten_{ll_{GO!}}^{SO} + 599,99 * aantik\%_{GO!}^{SO}$$

$$budget\_ll_{VGO}^{SO} = 47,55 * punten_{ll_{VGO}}^{SO} + 599,99 * aantik\%_{VGO}^{SO}$$

$$budget\_ll_{OGO}^{SO} = 40,44 + 46,73 * punten_{ll_{OGO}}^{SO} + 599,99 * aantik\%_{OGO}^{SO}$$

De verschillen de werkingsmiddelen per leerling tussen de netten kunnen dan als volgt geschreven worden

$$GO!-OGO = 18,56 + 28,83 + 45,77 * (punten_{ll_{GO!}}^{SO} - punten_{ll_{OGO}}^{SO}) + (45,77 - 46,73) * (punten_{ll_{OGO}}^{SO}) + 599,99 * (aantik\%_{GO!}^{SO} - aantik\%_{OGO}^{SO}) + (aftop_{ll_{GO!}}^{SO} - aftop_{ll_{OGO}}^{SO})$$

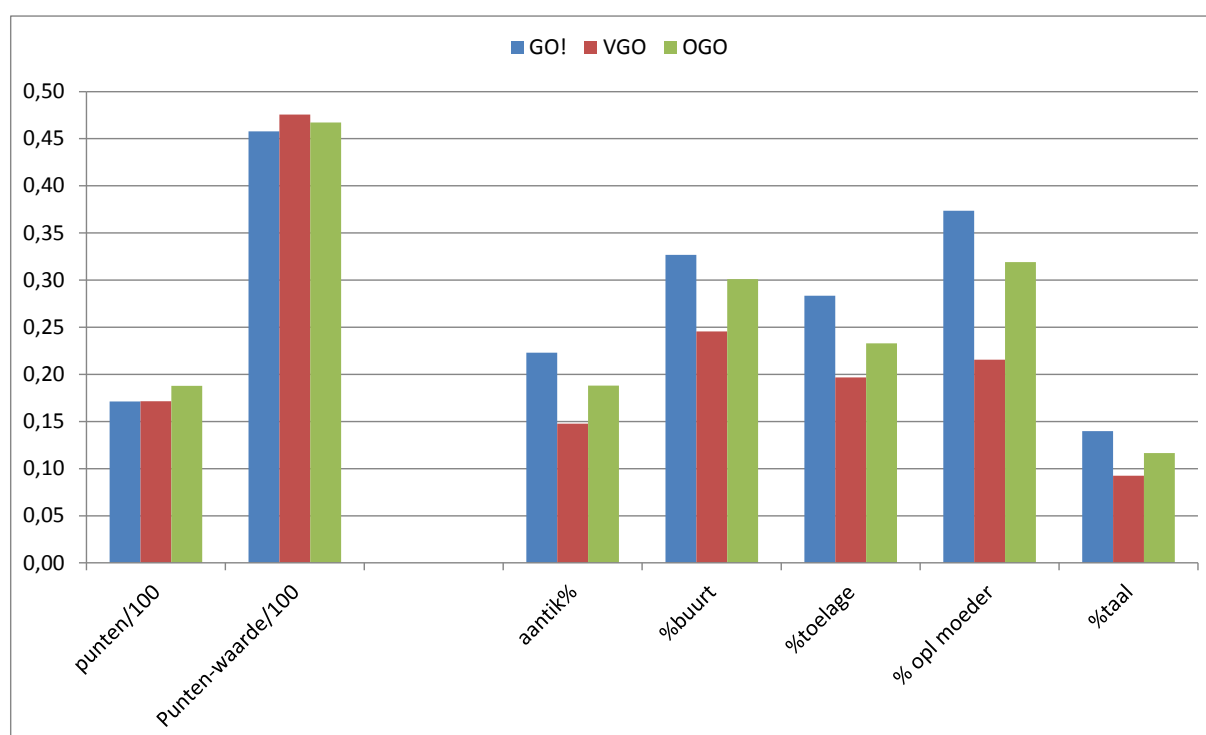
$$GO!-VGO = 18,56 + 28,83 + 40,44 + 45,77 * (punten_{ll_{GO!}}^{SO} - punten_{ll_{VGO}}^{SO}) + (45,77 - 47,55) * (punten_{ll_{VGO}}^{SO}) + 599,99 * (aantik\%_{GO!}^{SO} - aantik\%_{VGO}^{SO}) + (aftop_{ll_{GO!}}^{SO} - aftop_{ll_{VGO}}^{SO})$$

$$OGO-VGO = 40,44 + 46,73 * (punten_{ll_{OGO}}^{SO} - punten_{ll_{VGO}}^{SO}) + (46,73 - 47,55) * (punten_{ll_{VGO}}^{SO}) + 599,99 * (aantik\%_{OGO}^{SO} - aantik\%_{VGO}^{SO}) + (aftop_{ll_{OGO}}^{SO} - aftop_{ll_{VGO}}^{SO})$$

Het verschil in de ontvangen bedragen aan werkingsmiddelen per leerling tussen bv. het GO! en het VGO wordt zo ontleed in de volgende deelcomponenten

- Transitiefonds: 18,56 €
- Voorafname neutraliteit: 28,83 €
- Voorafname levensbeschouwing: 40,44 €
- Verschil in studieaanbod: 45,77 € \* verschil in punten per leerling
- Verschil in waardering studieaanbod: 0,96 € \* punten per leerling in VGO
- Verschil in leerlingenkenmerken: 599,99 € \* verschil in aantik%
- Verschil door aftopping:

*Figuur 43 Verschillen in de werkingsmiddelen per leerling en de onderliggende kenmerken naar net (secundair onderwijs schooljaar 2008-2009)*



	Werkingsmid delen per leerling	Aanbod		Leerlingenkenmerken				
		punten	Punten- waarde	aantik %	buurt	toelage	Opl moeder	taal
GO!	996,14	17,13	45,77	22,29%	32,67%	28,35%	37,36%	13,98%
VGO	897,62	17,16	47,55	14,77%	24,55%	19,68%	21,56%	9,25%
OGO	1023,76	18,78	46,73	18,82%	30,09%	23,28%	31,91%	11,66%

De resultaten van de decompositie worden in de volgende figuren en tabellen toegelicht.

Figuur 44 Decompositie van de verschillen in de ontvangen werkingsmiddelen per leerling naar net (basisonderwijs schooljaar 2008-2009)



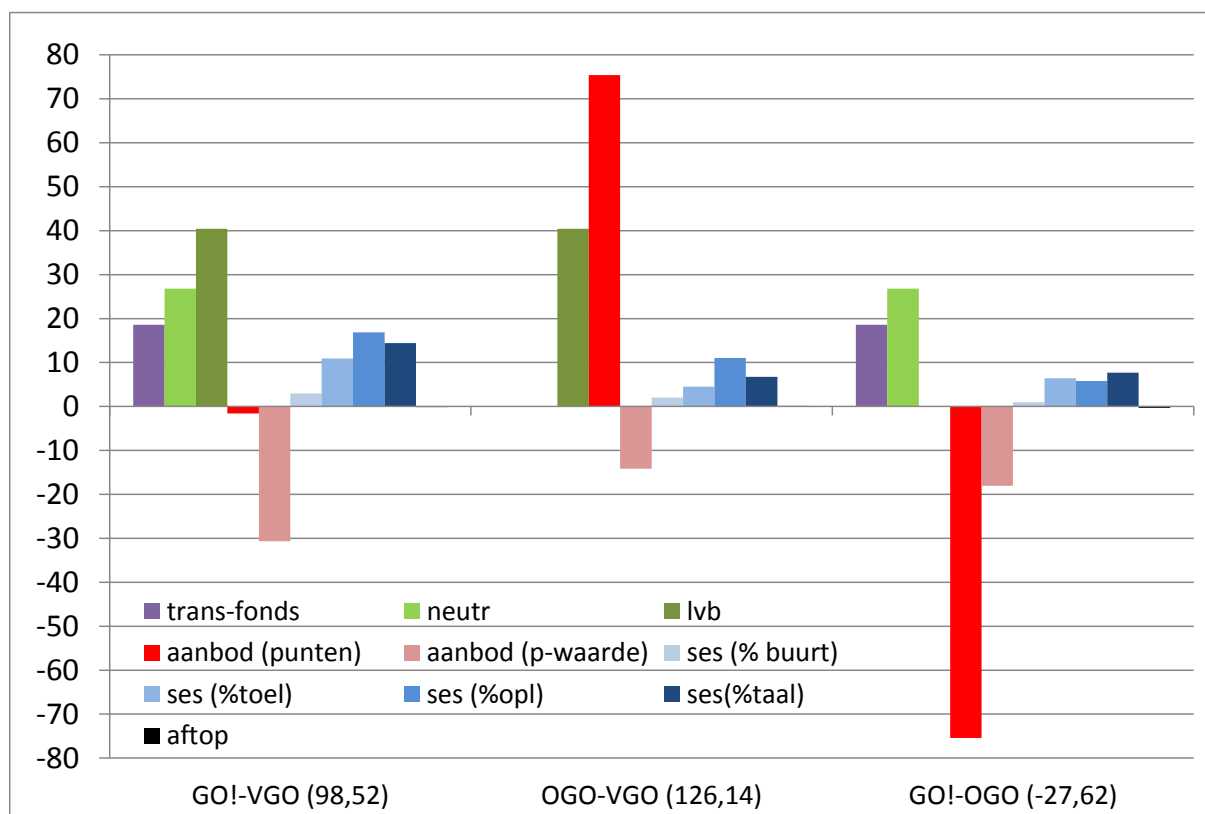
	Verschil in Werkingsmiddelen per leerling	Verschil verklaard door			
		Transitie-fonds	Voorafnames obj. verschillen	Basis-financiering	Leerlingen-kenmerken
GO!-VGO	98,52	18,56	67,26	-32,28	44,97
OGO-VGO	126,14	0,00	40,44	61,24	24,47
GO!-OGO	-27,62	18,56	26,83	-93,51	20,51

De resultaten van de decompositie worden in de volgende figuren en tabellen toegelicht. In het secundair onderwijs wordt het verschil tussen het GO! en VGO (+98,5 € per leerling) dat ontstaat door de verschillen in de leerlingenkenmerken (+45€), het transitiefonds (+18,5€) en de voorafnames voor objectieve verschillen (+67€) getemperd door de verschillen in de basisfinanciering (-32€). Een verdere decompositie maakt duidelijk dat de verschillen in de basisfinanciering voornamelijk gedreven worden door de verschillen in de waardering (-30,5€), de pure verschillen in studieaanbod (studiegebieden) zijn klein (-1,5€). Bij de leerlingenkenmerken zijn de verschillen het grootst voor de indicatoren taal (+14€) en opleiding moeder (+17€). Verschillen in aftopping zijn verwaarloosbaar (-0,2€).

De verschillen tussen OGO en VGO geïntroduceerd door de voorafnames voor levensbeschouwing (+40,44€) worden versterkt door de verschillen in de leerlingenkenmerken (+24€) en de basisfinanciering (61€). Een verdere decompositie maakt duidelijk dat de verschillen in de basisfinanciering minder door de verschillen in de waardering (-14€) dan wel de verschillen in studieaanbod (studiegebieden) (+75€) gedreven worden. De verschillen in de leerlingenkenmerken liggen voornamelijk bij verschillen in aandeel aantikkende leerlingen op de indicatoren opleiding moeder (11€) en taal (7€). Verschillen in aftopping (in het voordeel van OGO) zijn klein (0,1€).

De verschillen tussen GO! en VGO geïntroduceerd door de voorafnames voor neutraliteit (+27€) en het transitiefonds (+18,5€) worden versterkt door de verschillen in de leerlingenkenmerken (+20,5€) maar meer dan gecompenseerd door de grote verschillen in de basisfinanciering (-93,5€). Een verdere decompositie maakt duidelijk dat de verschillen in de basisfinanciering vooral door de verschillen in het studieaanbod (studiegebieden) (-75€) gedreven worden en in mindere mate door de verschillen in de waardering (-18€) dan. De verschillen in de leerlingenkenmerken liggen vrij gelijkmatig verspreid over de indicatoren taal, toelage en opleiding moeder.

Figuur 45 Detaildecompositie van de verschillen in de ontvangen werkingsmiddelen per leerling naar net (basisonderwijs schooljaar 2008-2009)



	Verschil in Werkings- middelen per leerling	Verschil verklaard door									
		Transitie- fonds	Neut- raliteit	LVB	basisfinanciering		Leerlingenkenmerken				
					punte n	Punten- waarde	buurt	Toe- lage	Opl moeder	taal	aftop- ping
GO!-VGO	98,52	18,56	26,83	40,44	-1,61	-30,67	2,96	10,92	16,85	14,41	-0,18
OGO-VGO	126,14			40,44	75,39	-14,16	2,02	4,53	11,04	6,74	0,13
GO!-OGO	-27,62		26,83		-75,45	-18,06	0,94	6,39	5,82	7,67	-0,31

## 1.4 Conclusies

In dit hoofdstuk behandelden we de principes van het nieuwe financieringsmechanisme en de invloed van de hervorming op de werkingsmiddelen van de inrichtende machten. We focussen hierbij in eerste instantie op de schooljaren 2007-2008 (vóór) en 2008-2009 (ná de hervorming) en maken een onderscheid tussen de inrichtende machten basisonderwijs en secundair onderwijs. Voor het GO! gebruiken we het niveau van de scholengroepen als inrichtende machten. In de analyses werden ook

de middelen van het transitiefonds voor de inrichtende machten secundair onderwijs van het GO! opgenomen.

Ten opzichte van het schooljaar 2007-2008 ontvingen de inrichtende machten basisonderwijs in 2008-2009 gemiddeld 100.000 Euro meer aan werkingsmiddelen. Gezien ook de leerlingenaantallen gemiddeld gezien toenemen is het belangrijker de evolutie van de werkingsmiddelen per leerling te volgen. Voor de inrichtende machten basisonderwijs nemen deze toe met gemiddeld 132 Euro (van 523 naar 654 Euro of 25%). Voor de inrichtende machten secundair onderwijs stijgen de werkingsmiddelen met gemiddeld 175.000 Euro, uitgedrukt per leerling is dit 113 Euro (van 805 naar 918 Euro of 14%).

In het basisonderwijs werd door de hervorming vooral de top van de verdeling beïnvloed en als gevolg daarvan ook de spreidingsbreedte (verschil tussen de minimale en maximale bedragen per leerling). Het hoogste bedrag dat inrichtende machten BaO per leerling konden ontvangen steeg van 662 naar 958 Euro (of +45%), de minimumwaarde nam toe van 403 naar 448 euro (45 Euro of 11%).

In tegenstelling tot het basisonderwijs is in het secundair onderwijs vooral de minimumwaarde toegenomen van 662 naar 786 Euro (+124 Euro per leerling of 19%). De stijging van de maximumwaarde bleef hier beperkt tot 37 Euro per leerling (van 1117 naar 1163 Euro of +3%). Dit heeft als gevolg dat de spreidingsbreedte door de hervorming eerder is afgenomen.

Vervolgens namen we de verdelingseffecten van de hervorming onder de loep. De combinatie van het gelijk leggen van de lat tussen de netten en het in rekening brengen van de vier leerlingenkenmerken zorgt voor een herverdeling van de werkingsmiddelen. We beschouwden de verdelingskenmerken naar net, verstedelijkingsgraad, omvang van de inrichtende macht (#scholen en # leerlingen), het studieaanbod en de leerlingenkenmerken. Om deze leerlingenkenmerken synthetisch te vatten, berekende we per inrichtende macht een gewogen aantikpercentage dat rekening houdt met de verschillen in de geldwaarde per leerlingenkenmerk. Verschillen in het totaal aantal aantikkende leerlingen op elk kenmerk zorgen er immers voor dat de gewichten die toegepast worden om het budget voor leerlingenkenmerken te verdelen over de vier indicatoren, niet de relevante gewichten zijn voor de inrichtende machten en de scholen. Op basis van het totaal aantal aantikkende leerlingen wordt immers de puntenwaarde van elk financieringskenmerk bepaald. Deze puntenwaarde zal bijgevolg hoger liggen voor die kenmerken waar weinig aantikkende leerlingen zijn, de facto het kenmerk taal. In het basisonderwijs (schooljaar 2008-2009) genereerde een aantikkende leerling op het kenmerk taal 188 euro, een aantikkende leerling op het kenmerk toelage genereerde 131 euro, op het kenmerk opleiding moeder 109 euro en op het kenmerk buurt 93 euro. In het secundair onderwijs (schooljaar 2008-2009) zorgde het lage percentage aantikkende leerlingen op thuistaal voor een grote puntenwaarde van 331 euro, wat meer is dan een leerling die aantikte op de drie andere kenmerken samen (toelage 126 euro, opleiding moeder 107 euro en buurt 37 euro).

De evolutie van het totaal aantal aantikkende leerlingen sinds het schooljaar 2008-2009, in casu de stijging in het aantal aantikkende leerlingen op thuistaal, zorgt ervoor dat de puntenwaarden per kenmerk langzaam convergeren. De kloof tussen de puntenwaarde voor taal en de andere leerlingenkenmerken blijft in het secundair onderwijs evenwel groot.

Kijken we naar de positie in de verdeling van de werkingsmiddelen per leerling in het schooljaar 2008-2009 dan zien we dat, in het basisonderwijs de inrichtende machten van het GO! gemiddeld het hoogste bedrag per leerling ontvangen. Dit is enerzijds een rechtstreeks gevolg van de voorafnames voor neutraliteit (3%) en levensbeschouwing (4,5%) en anderzijds ook een indirect gevolg van een aantal andere kenmerken van deze inrichtende machten. Zo hebben ze vaker een hoger aantikpercentage dan VGO en OGO-scholen, mede als gevolg van hun grotere aanwezigheid in grootsteden en centrumsteden. Er is geen verschil in het gemiddeld ontvangen bedrag per leerling

voor OGO en VGO inrichtende machten. Het hogere aantikpercentage in VGO-scholen compenseert de voorafname voor levensbeschouwing.

In het schooljaar 2008-2009 ontvangen de inrichtende machten SO van het OGO gemiddeld het hoogste bedrag per leerling. De positie t.o.v. de inrichtende machten VGO kan verklaard worden als het rechtstreeks gevolg van de voorafname voor levensbeschouwing (4,5%) en de verschillen in het onderwijsaanbod van de OGO-inrichtende machten, waar het studieaanbod met grotere puntenwaarden (TSO-BSO-KSO) inderdaad een veel groter aandeel heeft dan bij de andere inrichtende machten. Ten opzichte van het basisonderwijs zien we veel minder onderscheid in de omvang van de werkingsmiddelen per leerling naar de verstedelijkingsgraad. Dit heeft niets te maken met het percentage aantikkende leerlingen maar met het grote aandeel van de VGO inrichtende machten (75%) in het secundair onderwijs. Daarnaast wordt het hoger aantikpercentage in de centrumsteden gecompenseerd door de mix van aangeboden studierichtingen waarbij de inrichtende machten in de centrumsteden relatief meer pure ASO scholen zijn (dit geldt voor alle netten). In de grootsteden Antwerpen, Brussel en Gent weegt het positieve effect van het aantikpercentage sterker door dan het negatieve effect van het studieaanbod.

Vervolgens bekeken we de hervorming vanuit het standpunt van elke inrichtende macht apart en gingen we na voor welke inrichtende machten de hervorming de grootste effecten had. In het basisonderwijs zijn de inrichtende machten er gemiddeld 25% op vooruit gegaan. De inrichtende macht die het sterkst gestegen is, heeft de werkingsmiddelen per leerling met 75% zien toenemen. De inrichtende macht die de kleinste stijging kende zag z'n middelen toenemen met 4,95%. Uitgedrukt in bedragen per leerling hebben alle inrichtende machten BaO hun middelen door de hervorming dus zien stijgen.

In het secundair onderwijs zijn de inrichtende machten er gemiddeld met 14,5% op vooruit gegaan. De inrichtende macht die het sterkst gestegen is, heeft de werkingsmiddelen per leerling met iets meer dan de helft zien toenemen. Langs de onderzijde is er ook een inrichtende macht die zijn middelen per leerling heeft zien dalen met 2,69%. In totaal betekende de hervorming voor toch 8 scholengroepen GO! een verlies. Dit is het gevolg van de verdeling van de middelen van het transitiefonds over alle scholengroepen, en niet enkel over de scholen/scholengroepen die door de hervorming middelen zouden verliezen.

Wanneer we de verschillen tussen de netten in de ontvangen werkingsmiddelen per leerling ontleden naar de deelcomponenten dan worden verschillen in het basisonderwijs voornamelijk aangestuurd door de voorafnames voor objectieve verschillen en de leerlinggebonden middelen. In het secundair onderwijs speelt ook het studieaanbod een aanzienlijke rol in het verklaren van de verschillen tussen de netten.

## 2 Dataverzameling en methodologie

Dit evaluatieonderzoek van het nieuwe financieringsmechanisme bevat in methodisch opzicht een kwalitatief empirisch luik en twee kwantitatieve surveys (één voor de directeurs en één voor de gemeentebesturen). In dit hoofdstuk beschrijven we de gehanteerde methodes. In de paragrafen over het kwalitatief empirisch gedeelte gaan we dieper in op de steekproef en het profiel van de scholen, de interviewleidraden en de gehanteerde werkwijze voor het afnemen van de interviews en de analyses. In het kwantitatieve gedeelte bespreken we eerst de strata die gehanteerd werden en vergelijken we de finale respons van de survey met de steekproef (en populatie). Vervolgens beschrijven we de respons volgens de gehanteerde strata. De steekproeftrekking (aantal scholen, strata) en de inhoud van de vragen is bepaald na overleg met de Stuurgroep.

### 2.1 Opzet en voorbereiding

Om de medewerkingsbereidheid van de scholen aan dit onderzoek niet te hypothekeren, werd ernaar gestreefd om hen niet al te veel te belasten met opzoekingswerk naar exact cijfermateriaal. Daarom werd geen uitgebreide en gedetailleerde dataverzameling voorzien naar diverse financieringsbronnen en uitgavenposten en werd ook niet gevraagd om zelf boekhoudingen of jaarrekeningen te kunnen inkijken en analyseren.

De opzet was om eerder te peilen naar de inschatting van de effecten van het financieringsdecreet op het gedrag van stakeholders en op het gevoerde schoolbeleid.

Het onderzoek verliep in vier fasen:

1. een verkenningsfase (literatuurstudie, verkennende gesprekken en expertinterviews, pilot in 2 à 3 scholen, studie van de evolutie in de door de scholen gegenereerde werkmiddelen en de leerlingenvomvang en –samenstelling; steekproeftrekking);
2. 20 case studies van scholen, gebaseerd op diepte-interviews met diverse stakeholders per school (schooldirectie / econoom, inrichtende macht, gemeentebestuur en/of LOP-deskundige, leerkrachten, oudervereniging...);
3. een lichte survey met een beoogde respons van 250 scholen;
4. een bijkomende survey bij gemeentebesturen.

De (kwalitatief-interpretatieve) case studies moeten een diepgaand inzicht verschaffen in het financieel beleid van scholen (en van de stakeholders die ermee verbonden zijn), meer bepaald in functie van de onderzoeksvragen (zie inleiding voor een overzicht). De survey dient onder meer om de bevindingen van de case studies te toetsen aan een veel grotere verzameling scholen.

Tijdens de verkenningsfase werd de evolutie in de door de scholen gegenereerde werkmiddelen en de leerlingenvomvang en –samenstelling geanalyseerd. Daarbij werd nagegaan wat de impact was van de invoering van het nieuwe financieringsmechanisme. Op basis van deze evoluties werden verschillende patronen geïdentificeerd die de steekproeftrekking kunnen informeren (bv. impact van het aandeel SES-leerlingen, verstedelijkingsgraad, net, etc.). De kwalitatieve (fase 2) en kwantitatieve (fase 3) bevraging van scholen dienen om verder inzicht te verschaffen in de relatieve rol van deze factoren.

Naast de literatuurstudie en de steekproeftrekking vonden in de eerste fase ook expertinterviews plaats met sleutelfiguren van het Departement Onderwijs, de onderwijsnetten, AgODi en met Prof. Frank Vandenbroucke, die op het moment van de invoering van het decreet Vlaams Minister van



Onderwijs en Vorming was. Doel van de expertinterviews was een verfijning van de onderzoekshypothesen en het opstellen van een interviewleidraad. Vervolgens vonden een paar pilotstudies plaats bij scholen om het onderzoekskader en de methodologie af te toetsen.

Er dient benadrukt te worden dat er in dit rapport geen analyses zullen gebeuren van feitelijke documenten zoals boekhoudingen of jaarrekeningen. De volgende hoofdstukken van dit rapport zijn gebaseerd op de case studies (kwalitatief empirisch luik) en surveys (kwantitatief empirisch luik): het betreft hier een analyse van de (subjectieve) inschatting van scholen, schoolbesturen en andere stakeholders zoals zij die zelf gerapporteerd hebben.

## 2.2 Kwalitatief empirisch luik

Zoals gesteld, bestaat het kwalitatief empirisch luik uit 20 gevalstudies of *casestudies* in scholen. De scholen werden gekozen op basis van een gestratificeerde steekproef, met de bedoeling om diversiteit na te streven in functie van een aantal kenmerken: onderwijsniveau, aantal SES-leerlingen, net, ligging, schoolgrootte, omvang schoolbestuur en aanbod van onderwijsvormen. Elk van deze schoolcases bestaan uit semi-gestructureerde kwalitatieve interviews met verschillende stakeholders uit het basisonderwijs en uit het secundair onderwijs: namelijk een directielid en/of financieel verantwoordelijke, een lid van de raad van bestuur of inrichtende macht van de school, een of meerdere leerkrachten, en een of meerdere ouders. Bijkomend werden ook de algemeen directeur en een professioneel medewerker geïnterviewd van een groot schoolbestuur uit het vrij onderwijs (VGO) met scholen die een specifieke regio overstijgen. Voor elk van de betrokkenen werd een gedetailleerde interviewleidraad ontwikkeld (zie Appendix). In de volgende paragrafen gaan we kort in op de steekproef (2.2.1.), de interviewleiden (2.2.2.) en de gehanteerde werkwijze voor het afnemen van de interviews en de analyse (2.2.3.).

### 2.2.1 Steekproef

Om de schoolcases zo representatief en relevant mogelijk te maken, werd er een gestratificeerde steekproef van twintig scholen getrokken uit alle scholen uit het Vlaamse leerplichtonderwijs. Scholen uit het buitengewoon onderwijs werden niet meegenomen. Zes criteria bepaalden de keuze van de scholen. Een eerste kenmerk (1) is het *niveau van de school*, waarbij we kozen om 7 scholen uit het basisonderwijs en 13 scholen uit het secundair onderwijs te selecteren. Daarnaast (2) selecteerden we ook scholen op basis van het percentage aantikkende leerlingen (SES). Om dit te bepalen, werd rekening gehouden met de combinatie van de criteria 'opleiding moeder' en 'thuisstaal'. Scholen werden op dit punt in drie categorieën verdeeld: scholen met de minste aantikkende leerlingen (SES1), scholen met een gemiddeld aandeel aantikkende leerlingen (SES2), en scholen met de meeste aantikkende leerlingen (SES3). Om te bepalen welke school in welke categorie thuishoort, werd gekozen voor dezelfde percentielen als in de kwantitatieve surveys, wat de vergelijkbaarheid vergroot (zie toelichting in kwantitatief onderzoeksluik). Gezien het decreet het percentage aantikkende leerlingen op basis van SES voor het eerst meenam in de verdeling van de middelen, woog de selectie van het aandeel scholen met de meeste SES-leerlingen zwaarder door. Verder werd ook variatie in (3) het *schoolnet* (gemeenschapsonderwijs of GO!, vrij gesubsidieerd onderwijs of VGO en officieel gesubsidieerd onderwijs of OGO) nagestreefd. Het aantal scholen per onderwijsnet werd bepaald door de grootte van het onderwijsnet. Hoe meer scholen een onderwijsnet telt, hoe vaker dus een school uit dit onderwijsnet voorkomt in de steekproef. Ook (4) de *ligging* was een factor die bij de steekproeftrekking meespeelde. Meer bepaald werd rekening gehouden met de graad van functionele verstedelijking. Zo konden in de steekproef zowel scholen uit (grote) steden als plattelandsgemeenten opgenomen worden. Een vijfde kenmerk (5) was de *omvang* van de school. Het zesde kenmerk (6) is de *aanbodstructuur* van het secundair onderwijs (ASO-TSO-BSO), zodat de selectie voldoende

variatie aan scholen kon bevatten met betrekking tot de studierichtingen die ze aanbieden (powerpoint stuurgroep, 2013).<sup>15</sup>

Niet alle scholen die in de eerste steekproefselectie zaten, besloten deel te nemen aan het onderzoek. Deze scholen werden steeds vervangen door scholen met een gelijkaardig profiel. In de volgende tabel lijsten we de verschillende scholen op. In de volgende hoofdstukken wordt steeds verwezen naar de soort betrokkene en de school (aangegeven met het desbetreffende nummer). Indien relevant voegen we ook één of meerdere bijkomende kenmerken toe. In de tabel (Tabel 12) staan vermeld:

- de naam van de school (school 1-20);
- het onderwijsniveau (Basisonderwijs – BaO / Secundair Onderwijs SO);
- het net of de koepel (VGO, GO!, OGO);
- het leerlingenpubliek (SES 1-3);
- de grootte van de school (1 voor de kleinste scholen, 2 voor scholen met een gemiddeld aantal leerlingen, en 3 voor de grootste scholen);
- de omvang van het bestuur (1 – 2 tot 6 scholen – 7 en meer).

*Tabel 12: Verdeling van scholen uit het kwalitatieve luik*

	Onderwijsniveau	Net / koepel	Populatie	Grootte	Omvang bestuur
School 1	BaO	GO!	SES3	1	7 en meer
School 2	BaO	OGO	SES2	2	2 tot 6
School 3	BaO	OGO	SES3	2	7 en meer
School 4	BaO	GO!	SES2	3	7 en meer
School 5	BaO	VGO	SES1	1	1
School 6	BaO	VGO	SES3	2	2 tot 6
School 7	BaO	VGO	SES1	2	1
School 8	SO	VGO	SES3	3	2 tot 6
School 9	SO	OGO	SES3	2	7 en meer
School 10	SO	VGO	SES1	2	1
School 11	SO	OGO	SES2	3	7 en meer
School 12	SO	GO!	SES3	1	7 en meer
School 13	SO	VGO	SES1	1	1
School 14	SO	GO!	SES3	1	7 en meer
School 15	SO	GO!	SES2	2	7 en meer
School 16	SO	VGO	SES1	1	7 en meer
School 17	SO	VGO	SES2	3	2 tot 6
School 18	SO	GO!	SES1	3	7 en meer
School 19	SO	VGO	SES2	3	2 tot 6
School 20	SO	VGO	SES2	2	2 tot 6

15 Stuurgroep (september 2013). Evaluatie van het nieuwe financieringsmechanisme van de werkingsmiddelen (PowerPoint-presentatie).

### 2.2.2 Interviewleidraden semi-gestructureerde interviews

In de scholen werden semi-gestructureerde interviews gehouden. Bij dit soort interviews bestaan de interviewleidraden uit een omschrijving van onderwerpen (topics) en mogelijke vragen die bij elk topic aan bod kunnen komen. De onderzoeker volgt het schema niet strikt, waardoor de deelnemer zelf kan bepalen wat hij/zij vertelt. (Howitt, 2012; Packer, 2011).<sup>16</sup>

*In a semi-structured interview, the researcher has a general plan for the topic to be discussed but does not follow a fixed order of question or word in these questions in a specific way. Interviewees are allowed a great deal of latitude in the way they answer, the length of their responses, and even the topics that they discuss. (Packer, 2011, p. 43).*

Voor de interviews werden er interviewleidraden gebruikt die peilen naar antwoorden van de betrokkenen op de centrale onderzoeksvragen. De leidraden werden vervolgens verfijnd op basis van een verkenningsfase bestaande uit literatuurstudie en de expertinterviews. Na deze interviews werd er een pilootstudie gehouden bij directeurs van twee scholen: een basisschool en een secundaire school. Via deze pilootstudie kon nagegaan worden welke vragen weggelaten, toegevoegd of anders geformuleerd moesten worden.

Terugkerende topics zijn de wisselwerking tussen de werkingsmiddelen en bijkomende inkomsten (onderzoeksthema 1), de wijze waarop de verdeling door de schoolbesturen gebeurt (onderzoeksthema 1), het aanwendingsbeleid van de school, met focus op de middelen die worden gegenereerd op basis van het aantal aantikkende leerlingen en de objectieve verschillen (onderzoeksthema 2), alsook het oordeel van de stakeholders (onderzoeksthema 3-4). De interviewleidraden per stakeholder werden toegevoegd in de Appendix bij dit rapport.

### 2.2.3 Werkwijze en analyse

De interviews gingen door in de periode van januari tot en met april 2014. De gesprekken met het schoolbestuur enerzijds en de directie anderzijds duurden gemiddeld een uur en drie kwartier. De interviews met leerkrachten of de ouders namen gemiddeld drie kwartier tot een uur in beslag.

De interviews met de bestuursleden, directie, leerkrachten en ouders werden afgenomen door twee onderzoekers van het HIVA-KULeuven. Bij het interview was in de meeste gevallen een student aanwezig uit de faculteit pedagogische wetenschappen en psychologie (KULeuven), die hun masterproef maakten rond dit thema. Deze studenten zorgden voor de transcripties van de interviews waarbij ze aanwezig waren. Een klein deel van de interviews met de ouders werd door de masterstudenten zelf uitgevoerd.

De analyse gebeurde in twee fases. In een eerste fase werd een verticale analyse of een 'within-case' analyse uitgevoerd (Kelchtermans, 1994; Miles & Huberman, 1994).<sup>17</sup> Elk interview werd geanalyseerd en samengevat volgens een stramien die de topics van de interviewleidraad volgde. Ook interessante en sprekende citaten werden in dit stramien opgenomen. De persoon die het

---

16 Howitt, D., (2012). Introduction to qualitative methods in psychology. In K. Hannes & B. De Smedt (Eds.), Methoden van pedagogisch onderzoek. Deel 1 (pp. 279-310). Gosport: Pearson; Packer, M. (2011). The qualitative research interview. In M. Packer (Ed.), The science of qualitative research (pp. 42-56). Cambridge: University Press.

17 Kelchtermans, G. (1994). Biographical methods in the study of teachers' professional development. -In: I. Carlgren, G. Handal & S. Vaage (Eds.), Teachers' minds and actions. Research on teachers' thinking and practice.(pp. 93-108). London: Falmer; Miles, M. & Huberman, M. (1994). Qualitative Data Analysis. An expanded sourcebook. Thousand Oaks: Sage.

interview uittypete, kon deze analyse vervolgens invoeren in het softwareprogramma Nvivo 10.<sup>18</sup> Daarbij werd gebruik gemaakt van de volgende verticale codes (in Nvivo *nodes* genoemd):

- achtergrondinfo school;
- kennis financieringsmechanisme;
- inkomsten;
- uitgaven;
- financieel beleid;
- betrokkenheid, invloed en inspraak;
- verdeling middelen door schoolbestuur;
- oordeel financieringsmechanisme.

Per school werd ook een fiche gemaakt die een samenvatting bevatte van de meeste relevante achtergrondinformatie met betrekking tot o.a. de (evolutie) van de leerlingenpopulatie, de visie van de school met betrekking tot gelijke onderwijskansen en de staat van de gebouwen. Daarnaast identificeerden we op basis van deze analyses vier horizontale *nodes*, dit zijn de codes die als een rode draad door de interviews terugkeerden. Deze codes zijn:

- invloed decreet 2008;
- gelijke onderwijskansen;
- kostenbeheersing;
- autonomie.

In een volgende fase vond een horizontale analyse of een 'cross-case' analyse plaats, waarin de onderzoekers aan de hand van de verticale en horizontale codes of *nodes* de interviewdata van de verschillende scholen met elkaar vergeleken (Kelchtermans, 1994; Miles & Huberman, 1994). Hiertoe maakten we veelvuldig gebruik van de mogelijkheid binnen Nvivo om aan 'matrix coding' te doen, waarbij we een specifieke node koppelde aan één of meerdere achtergrondkenmerken van de steekproef. Zo konden we bijvoorbeeld de visie van alle bestuurders op een bepaald topic samenbrengen of de uitspraken van de verschillende stakeholders over de gemaakte SES-kosten (node gelijke onderwijskansen) classificeren volgens het aantal aantikkende leerlingen van de school waartoe deze stakeholders behoorden. De resultaten die in de volgende hoofdstukken gepresenteerd worden, zijn gebaseerd op deze 'cross-case' analyse, wat een thematische presentatie van de resultaten mogelijk maakte en ook toeliet om de resultaten uit de kwantitatieve surveys en het kwalitatieve luik te integreren.

## 2.3 Kwantitatief empirisch luik

De concrete vragen in beide kwantitatieve surveys (bij scholen enerzijds en gemeentebesturen anderzijds) werden, na overleg met de Stuurgroep, opgesteld in functie van de vier centrale onderzoeksthema's en de hiervan afgeleide onderzoeksvragen (zie inleiding van dit rapport). De specifieke formulering van de vragen is gebaseerd op resultaten uit het kwalitatieve luik, die de vragenlijst verder, vanuit een bottom-up perspectief, onderbouwde. Beide vragenlijsten zijn toegevoegd in de Appendix bij dit rapport.

---

18 NVivo is een softwareprogramma om ongestructureerde data te analyseren (qsrinternational.com). Dankzij het programma wordt de kwalitatieve data-analyse van de onderzoeker vereenvoudigd omdat de data na het coderen op een overzichtelijke manier worden weergegeven. NVivo maakt het op die manier mogelijk de verzamelde gegevens tijdens de data-analyse op een efficiëntere manier met elkaar te kunnen vergelijken (Zie Symons, L., Gommers, A., & Maesschalck, J. (2011). Inleidende cursus NVivo, KULeuven. Om het programma te kunnen gebruiken, kregen de studenten hiervoor een korte opleiding.

### 2.3.1 Strata survey scholen

Er werd geopteerd om een gestratificeerde steekproef te nemen van de scholen. De strata werden telkens afzonderlijk bepaald voor het basisonderwijs (BaO) en het secundair onderwijs (SO) op basis van gegevens uit het schooljaar 2012-2013 (telling 1 februari 2013).

De indicatoren die gebruikt werden om binnen BaO en SO scholen te stratificeren waren: (1) functionele verstedelijkingsgraad (typologie van Halleux); (2) net; (3) percentage aantikkende leerlingen op indicator opleiding moeder; (4) percentage aantikkende leerlingen op indicator thuistaal; (5) schoolgrootte; (6) omvang schoolbestuur en (7) mix van aangeboden onderwijsvormen (enkel voor SO). Een overzicht wordt gegeven in Tabel 13.

*Tabel 13: Overzicht indicatoren*

	Indicator	Aantal strata	Basisonderwijs	Secundair onderwijs
(1)	Functionele verstedelijkingsgraad (typologie van Halleux)	4	Ja	Ja
(2)	Net	3	Ja	Ja
(3)	Percentage aantikkende leerlingen op indicator opleiding moeder	3	Ja	Ja
(4)	Percentage aantikkende leerlingen op indicator thuistaal	3	Ja	Ja
(5)	Schoolgrootte	3	Ja	Ja
(6)	Omvang schoolbestuur	3	Ja	Ja
(7)	Mix van aangeboden onderwijsvormen	5	Nee	Ja

Voor de indicatoren (3) percentage aantikkende leerlingen op indicator opleiding moeder; (4) percentage aantikkende leerlingen op indicator thuistaal en (5) schoolgrootte werden de cesuren voor de strata bepaald op percentiel 25 en percentiel 75: in het eerste stratum bevinden zich het kwart scholen met procentueel het minste 'aantikkende leerlingen' (indicator (3) en (4)) of het kwart scholen met het minste aantal leerlingen (indicator (5)). In het derde stratum bevinden zich het kwart scholen met procentueel het meeste 'aantikkende leerlingen' (indicator (3) en (4)) of het kwart scholen met het grootste aantal leerlingen (indicator (5)). In het tweede stratum bevinden zich de scholen die zich tussen het eerste en het derde kwartiel bevinden wat betreft 'aantikkende leerlingen' (indicator (3) en (4)) of totaal aantal leerlingen (indicator (5)).

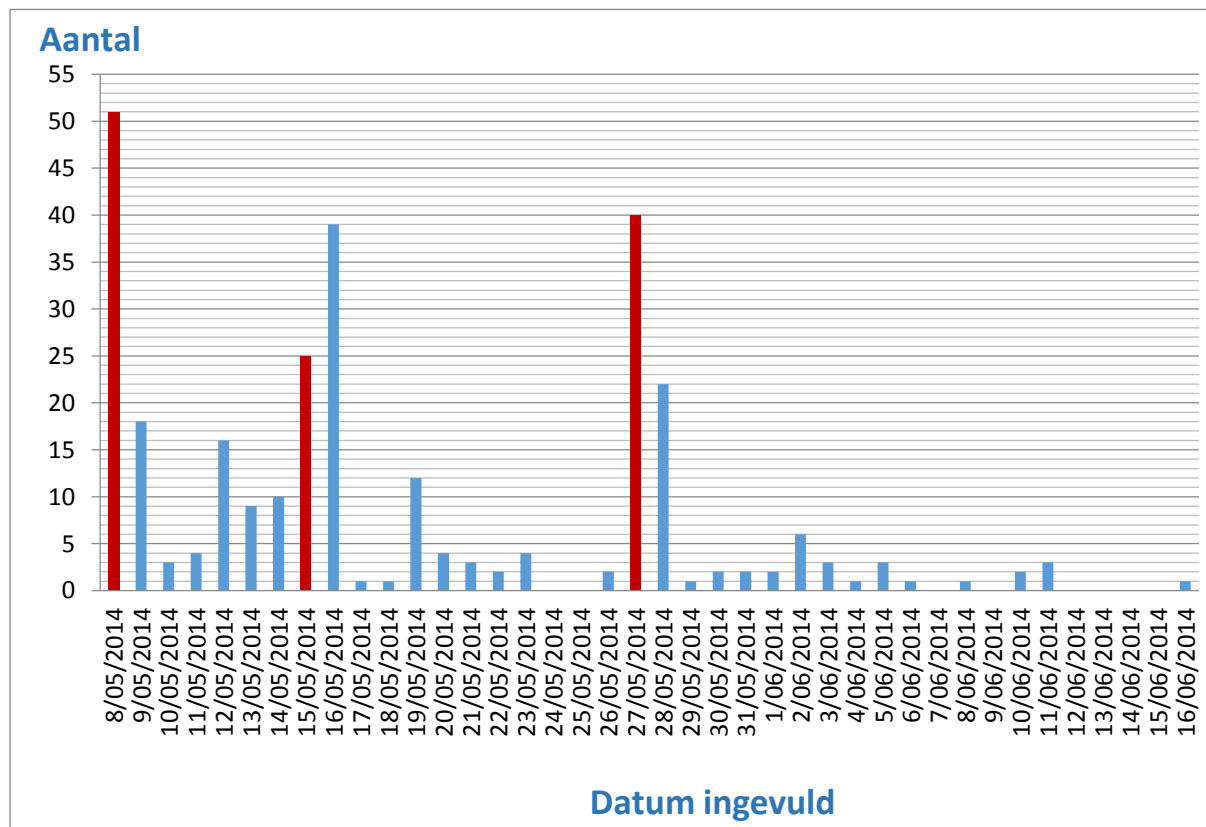
### 2.3.2 Beschrijving respons survey scholen

Er werd een gestratificeerde steekproef genomen, waarbij 272 scholen uit het BaO en 646 scholen uit het SO werden uitgenodigd tot deelname aan de survey. Het aantal scholen in de steekproef is in elk van de strata proportioneel met het aantal scholen in de totale populatie. Omwille van de grotere diversiteit (bv. naar onderwijsvormen) in het SO werd een relatief groter aandeel scholen uit het SO bevraagd. De beoogde effectieve respons was 250 scholen, waarvan 85 uit het basisonderwijs en 165 uit het secundair onderwijs. Net zoals in het kwalitatieve luik werd daarmee gekozen voor een verhouding van ongeveer 1/3 BaO en 2/3 SO.

De survey bij de scholen werd opengesteld op 8 mei 2014. Alle scholen uit de steekproef kregen een mail met de vraag om deel te nemen aan het onderzoek. Deze mail bevatte een gepersonaliseerde link naar de survey-website. In deze mail werd tevens vermeld dat het onderzoek mee gesteund werd door het Ministerie van Onderwijs en Vorming en door de koepels en netten. Ook 'schooldirect' kondigde de survey van tevoren aan.

In de loop van de maand mei werden nog twee reminders verstuurd (op 15 mei 2014 en op 27 mei 2014). Op 16 juni 2014 werd de survey afgesloten. Figuur 46 geeft de invulfrequentie weer gedurende de looptijd van de survey.

*Figuur 46 Overzicht responsfrequentie survey scholen, volledig ingevulde surveys, naar invuldatum*



De e-survey werd door 440 individuele scholen (126 BaO en 314 SO) geopend. De vragenlijst bestond uit een aantal opeenvolgende schermen waarop een bepaald topic gegroepeerd was. Sommige scholen hebben echter niet de volledige vragenlijst ingevuld. Tabel 14 geeft weer op welk scherm de scholen de vragenlijst verlaten hebben.

*Tabel 14: Item in vragenlijst waar scholen de survey verlaten hebben*

Laatste pagina	BaO	SO	Totaal
-1	0	1	1
Welkomscherm	0	1	1
Praktische instructies	1	19	20
Persoonlijke gegevens	13	39	52
Inkomsten en uitgaven	0	5	5
Inkomsten en uitgaven (vervolg)	0	1	1
Beheersing van kosten	0	1	1
Verdeling middelen door schoolbestuur	1	1	2
Kennis van en oordeel over het nieuwe financieringsmechanisme	0	2	2
Kennis van en oordeel over het nieuwe financieringsmechanisme (vervolg)	1	2	3
Mogelijke aanbevelingen	17	28	45
<b>Tot slot</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>8</b>
<b>Opmerkingen (vragenlijst volledig)</b>	<b>91</b>	<b>203</b>	<b>294</b>
Missing	1	4	5
<b>Totaal</b>	<b>126</b>	<b>314</b>	<b>440</b>

Omdat de pagina 'Opmerkingen' enkel een vrij in te vullen veld bevatte waarin scholen eventueel bijkomende opmerkingen konden invullen, worden ook scholen die geëindigd zijn bij de voorlaatste pagina ('Tot slot') beschouwd als volledig deelgenomen aan de survey. In de verdere analyses in dit rapport wordt dan ook telkens de groep van 92 scholen BaO en 210 scholen SO beschouwd. Dit wil zeggen dat er een effectieve respons was van 33.8% in het basisonderwijs en van 32.5% in het secundair onderwijs.

Vervolgens wordt de finale respons van 92 basisscholen en 210 secundaire scholen vergeleken met de steekproef van 272 basisscholen en 646 secundaire scholen om na te gaan of er een eventuele vertekening is van de respons in vergelijking met de steekproef (en de populatie). In de volgende tabellen wordt per indicator de respons per stratum vergeleken met de getrokken steekproef (Tabel 15 t.e.m. Tabel 20 voor het basisonderwijs, Tabel 21 tot en met Tabel 27 voor het secundair onderwijs). Globaal gezien verschilt de effectieve respons niet veel van de proporties in de oorspronkelijke steekproef (en populatie). Onderaan elke tabel is eveneens telkens een Chi-kwadraat test opgenomen om na te gaan of de verdeling van de steekproef (en populatie) al dan niet verschilt van deze van de finale respons. De nulhypothese bij deze test is dat de frequentieverdeling van de respons (naar stratum) gelijk is aan de frequentieverdeling van de steekproef (en populatie) naar stratum. Indien de nulhypothese verworpen wordt (significantie < 0.05), betekent dit dus dat de frequentieverdeling zal verschillen tussen finale respons en de steekproef. Alle significantiewaarden zijn echter groter dan 0.2, wat erop wijst dat er voor alle besproken variabelen geen significant verschil is tussen de verdeling van de steekproef (en populatie) enerzijds en de verdeling van de finale respons anderzijds.

Gelet op de goede overeenkomst tussen steekproef en respons en gezien de kleine aantallen scholen en lege cellen bij een groot aantal cellen wanneer alle strata gekruist worden, worden voor de verdere analyses geen wegingen toegepast. Bovendien zullen de meeste vragen per stratum besproken worden zodat een eventuele lichte over- of ondervertegenwoordiging van een bepaald segment niet voor vertekening zal zorgen.

*Tabel 15: Basisonderwijs: vergelijking steekproef versus respons volgens indicator verstedelijkingsgraad*

<b>HALLEUXFUNCT</b>	Aantal scholen in steekproef	Aantal scholen in respons	% in steekproef	% in respons
Centrumstad	77	26	28,3	28,3
Sterk verstedelijkt	29	13	10,7	14,1
Matig verstedelijkt	47	17	17,3	18,5
Zwak verstedelijkt	119	36	43,8	39,1
Totaal	272	92	100,0	100,0
Chi-kwadraat	1,564			
Df.	3			
Asympt. sign.	0,668			
0 cellen hebben een verwachte frequentie van <5. Minimum verwachte celfrequentie = 9,8				

*Tabel 16: Basisonderwijs: vergelijking steekproef versus respons volgens indicator net*

<b>NET</b>	Aantal scholen in steekproef	Aantal scholen in respons	% in steekproef	% in respons
GO!	43	12	15,8	13,0
VGO	174	63	64,0	68,5
OGO	55	17	20,2	18,5
Totaal	272	92	100,0	100,0
Chi-kwadraat	0,875			
Df.	2			
Asympt. sign.	0,646			

0 cellen hebben een verwachte frequentie van <5. Minimum verwachte celfrequentie = 14,5

*Tabel 17: Basisonderwijs: vergelijking steekproef versus respons volgens indicator percentage aantikkende leerlingen op opleiding moeder*

<b>% aantikkende IIn opleiding moeder</b>	Aantal scholen in steekproef	Aantal scholen in respons	% in steekproef	% in respons
Onder percentiel 25	72	27	26,5	29,3
Tussen percentiel 25 en 75	134	43	49,3	46,7
Boven percentiel 75	66	22	24,3	23,9
Totaal	272	92	100,0	100,0
Chi-kwadraat	0,412			
Df.	2			
Asympt. sign.	0,814			

0 cellen hebben een verwachte frequentie van <5. Minimum verwachte celfrequentie = 22,3

*Tabel 18: Basisonderwijs: vergelijking steekproef versus respons volgens indicator percentage aantikkende leerlingen op thuistaal*

<b>% aantikkende IIn thuistaal</b>	Aantal scholen in steekproef	Aantal scholen in respons	% in steekproef	% in respons
Onder percentiel 25	72	23	26,5	25,0
Tussen percentiel 25 en 75	135	46	49,6	50,0
Boven percentiel 75	65	23	23,9	25,0
Totaal	272	92	100,0	100,0
Chi-kwadraat	0,125			
Df.	2			
Asympt. sign.	0,940			

0 cellen hebben een verwachte frequentie van <5. Minimum verwachte celfrequentie = 22,0

*Tabel 19: Basisonderwijs: vergelijking steekproef versus respons volgens indicator schoolgrootte*

<b>Schoolgrootte (aantal IIn)</b>	Aantal scholen in steekproef	Aantal scholen in respons	% in steekproef	% in respons
Onder percentiel 25	67	27	24,6	29,3
Tussen percentiel 25 en 75	140	49	51,5	53,3
Boven percentiel 75	65	16	23,9	17,4
Totaal	272	92	100,0	100,0
Chi-kwadraat	2,517			
Df.	2			
Asympt. sign.	0,284			

0 cellen hebben een verwachte frequentie van <5. Minimum verwachte celfrequentie = 22,0



Tabel 20: Basisonderwijs: vergelijking steekproef versus respons volgens indicator omvang schoolbestuur

Omvang schoolbestuur	Aantal scholen in steekproef	Aantal scholen in respons	% in steekproef	% in respons
éénpitters	49	23	18,0	25,0
2-6 scholen in inr. macht	103	32	37,9	34,8
>6 scholen in inr. macht	120	37	44,1	40,2
Totaal	272	92	100,0	100,0
Chi-kwadraat	3,040			
Df.	2			
Asympt. sign.	0,219			

0 cellen hebben een verwachte frequentie van <5. Minimum verwachte celfrequentie = 16,6

Tabel 21: Secundair onderwijs: vergelijking steekproef versus respons volgens indicator verstedelijkingsgraad

HALLEUXFUNCT	Aantal scholen in steekproef	Aantal scholen in respons	% in steekproef	% in respons
Centrumstad	240	80	37,2	38,1
Sterk verstedelijkt	116	32	18,0	15,2
Matig verstedelijkt	167	59	25,9	28,1
Zwak verstedelijkt	123	39	19,0	18,6
Totaal	646	210	100,0	100,0
Chi-kwadraat	1,348			
Df.	3			
Asympt. sign.	0,718			

0 cellen hebben een verwachte frequentie van <5. Minimum verwachte celfrequentie = 37,7

Tabel 22: Secundair onderwijs: vergelijking steekproef versus respons volgens indicator net

NET	Aantal scholen in steekproef	Aantal scholen in respons	% in steekproef	% in respons
GO!	151	44	23,4	21,0
VGO	440	143	68,1	68,1
OGO	55	23	8,5	11,0
Totaal	646	210	100,0	100,0
Chi-kwadraat	1,994			
Df.	2			
Asympt. sign.	0,369			

0 cellen hebben een verwachte frequentie van <5. Minimum verwachte celfrequentie = 17,9

Tabel 23: Secundair onderwijs: vergelijking steekproef versus respons volgens indicator percentage aantikkende leerlingen op opleiding moeder

% aantikkende opleiding moeder	ln	Aantal scholen in steekproef	Aantal scholen in respons	% in steekproef	% in respons
Onder percentiel 25		157	42	24,3	20,0
Tussen percentiel 25 en 75		325	113	50,3	53,8
Boven percentiel 75		164	55	25,4	26,2
Totaal		646	210	100,0	100,0
Chi-kwadraat		2,165			
Df.		2			
Asympt. sign.		0,339			

0 cellen hebben een verwachte frequentie van <5. Minimum verwachte celfrequentie = 51,0

*Tabel 24: Secundair onderwijs: vergelijking steekproef versus respons volgens indicator percentage aantikkende leerlingen op thuistaal*

<b>% aantikkende IIn thuistaal</b>	Aantal scholen in steekproef	Aantal scholen in respons	% in steekproef	% in respons
Onder percentiel 25	163	49	25,2	23,3
Tussen percentiel 25 en 75	316	102	48,9	48,6
Boven percentiel 75	167	59	25,9	28,1
Totaal	646	210	100,0	100,0
Chi-kwadraat	0,714			
Df.	2			
Asympt. sign.	0,700			

0 cellen hebben een verwachte frequentie van <5. Minimum verwachte celfrequentie = 53,0

*Tabel 25: Secundair onderwijs: vergelijking steekproef versus respons volgens indicator schoolgrootte*

<b>Schoolgrootte (aantal IIn)</b>	Aantal scholen in steekproef	Aantal scholen in respons	% in steekproef	% in respons
Onder percentiel 25	165	48	25,5	22,9
Tussen percentiel 25 en 75	315	99	48,8	47,1
Boven percentiel 75	166	63	25,7	30,0
Totaal	646	210	100,0	100,0
Chi-kwadraat	2,219			
Df.	2			
Asympt. sign.	0,330			

0 cellen hebben een verwachte frequentie van <5. Minimum verwachte celfrequentie = 53,6

*Tabel 26: Secundair onderwijs: vergelijking steekproef versus respons volgens indicator omvang schoolbestuur*

<b>Omvang schoolbestuur</b>	Aantal scholen in steekproef	Aantal scholen in respons	% in steekproef	% in respons
éénpitters	35	12	5,4	5,7
2-6 scholen in inr. macht	229	71	35,4	33,8
>6 scholen in inr. macht	382	127	59,1	60,5
Totaal	646	210	100,0	100,0
Chi-kwadraat	0,257			
Df.	2			
Asympt. sign.	0,879			

0 cellen hebben een verwachte frequentie van <5. Minimum verwachte celfrequentie = 11,4

Tabel 27: Secundair onderwijs: vergelijking steekproef versus respons volgens indicator mix aangeboden onderwijsvormen

Mix aangeboden onderwijsvormen	Aantal scholen in steekproef	Aantal scholen in respons	% in steekproef	% in respons
enkel GSO	173	44	26,8	21,0
enkel ASO	114	34	17,6	16,2
ASO, BSO en TSO	92	32	14,2	15,2
BSO en TSO	174	69	26,9	32,9
rest	93	31	14,4	14,8
Totaal	646	210	100,0	100,0
Chi-kwadraat	5,816			
Df.	4			
Asympt. sign.	0,213			

0 cellen hebben een verwachte frequentie van <5. Minimum verwachte celfrequentie = 29,9

Bovenop de hierboven vermelde 2 indicatoren die het aantal SES-leerlingen in een school capteren (percentage aantikkende leerlingen op indicator opleiding moeder en percentage aantikkende leerlingen op indicator thuistaal) werd ook een algemene SES-indicator berekend die de 4 SES-kenmerken omvat ('gewogen % aantickers'). Hiervoor werd per school het percentage aantikkende leerlingen op de vier indicatoren gewogen met het gewicht dat aan deze indicator gegeven wordt in het financieringsmechanisme (in het basisonderwijs krijgen de 4 indicatoren elk een gewicht van 25%; in het secundair onderwijs krijgt het percentage aantikkende leerlingen op de indicator woonbuurt een gewicht van 10%; de overige 3 indicatoren krijgen een gewicht van 30%). Zie ook Tabel 28.

Tabel 28: Gewicht indicatoren

Indicator	Gewicht in BaO	Gewicht in SO
Opleiding moeder	25%	30%
Thuistaal	25%	30%
Schooltoelage	25%	30%
Woonbuurt	25%	10%

Daarna werden voor dit gewogen percentage aantikkende leerlingen de percentielen 25 en 75 berekend (apart voor BaO en SO) om scholen in te delen in 3 groepen. De indicator 'gewogen % aantickers' onderscheidt op die manier scholen onder percentiel 25; scholen tussen percentiel 25 en 75; en scholen boven percentiel 75. Deze indicator zal in de verdere analyses regelmatig gebruikt worden om de antwoorden van scholen op te splitsen volgens deze strata.

### 2.3.2.1 Beschrijving kenmerken van de scholen in de finale respons

Omdat de modaliteiten bij invoer van het nieuwe financieringsmechanisme substantieel verschilden tussen BaO en SO (bv. bijna 25% bijkomende middelen voor het BaO vs. ruim 10% bijkomende middelen voor het SO, andere bandbreedte en andere gewichten van de indicatoren, invoering van de maximumfactuur in het BaO) wordt hier (en ook in de volgende hoofdstukken) geopteerd om, bij de bespreking van de kwantitatieve survey bij de scholen, systematisch alle analyses telkens afzonderlijk voor BaO en SO uit te voeren.

In de volgende sectie worden kort een aantal kenmerken besproken van de 92 basisscholen en 210 secundaire scholen in de finale respons. De meer gedetailleerde cijfers staan in de volgende kruistabellen: Tabel 29 t.e.m. Tabel 41. Onder elke kruistabel wordt telkens ook het resultaat van een Chi-kwadraat test vermeld: de nulhypothese bij deze test is dat de twee kenmerken die in de kruistabel worden weergegeven onafhankelijk van elkaar zijn. Indien de nulhypothese verworpen wordt (significantie < 0.05), betekent dit dat er een associatie is tussen beide kenmerken. Voor de

meeste hieronder gerapporteerde kruistabellen geeft de Chi-kwadraat test aan dat er een associatie is tussen de beide kenmerken die in de betreffende kruistabel beschouwd worden.

Wanneer de indicator ‘gewogen % aantickers’ opgesplitst wordt per net, zien we in Tabel 29 duidelijk dat het GO!, zowel in het basis- als in het secundair onderwijs, nauwelijks scholen heeft met weinig aantikkende leerlingen en dat meer dan de helft van de GO!-scholen boven percentiel 75 zit wat betreft deze indicator.

*Tabel 29: Kruistabel totaal aantal aantikkende leerlingen volgens net*

BAO_SO				NET			Totaal
				GO!	VGO	OGO	
BaO	gewogen % aantickers	Onder percentiel 25	N	0	21	3	24
			%	0,0%	33,3%	17,6%	26,1%
		Tussen percentiel 25 en 75	N	5	33	8	46
			%	41,7%	52,4%	47,1%	50,0%
		Boven percentiel 75	N	7	9	6	22
			%	58,3%	14,3%	35,3%	23,9%
Totaal	N	12	63	17	92		
	%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%		
SO	gewogen % aantickers	Onder percentiel 25	N	2	39	0	41
			%	4,5%	27,3%	0,0%	19,5%
		Tussen percentiel 25 en 75	N	17	72	17	106
			%	38,6%	50,3%	73,9%	50,5%
		Boven percentiel 75	N	25	32	6	63
			%	56,8%	22,4%	26,1%	30,0%
Totaal	N	44	143	23	210		
	%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%		

Chi-Square Tests				
BAO_SO		Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
BaO	Pearson Chi-Square	14,438 <sup>a</sup>	4	,006
SO	Pearson Chi-Square	31,105 <sup>b</sup>	4	,000
a. 4 cells (44,4%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 2,87.				
b. 1 cells (11,1%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 4,49.				

Wanneer de indicatoren opleiding moeder en thuistaal apart gebruikt worden, zien we opnieuw duidelijke verschillen in profiel tussen de netten (Tabel 30 en Tabel 31): scholen uit het GO! hebben relatief veel leerlingen die aantikken op deze indicatoren in vergelijking met scholen uit andere netten (vooral met het VGO is het verschil aanzienlijk). Vooral voor de indicator opleiding moeder in het basisonderwijs is er een zeer groot contrast tussen GO! en de andere netten: 10 van de 12 GO!-scholen bevinden zich boven percentiel 75 voor deze indicator.

Tabel 30: Kruistabel aantikkende leerlingen op opleiding moeder volgens net

BAO_SO				NET			Totaal
				GO!	VGO	OGO	
BaO	% aantikkende lln opleiding moeder	Onder percentiel 25	N	1	24	2	27
			%	8,3%	38,1%	11,8%	29,3%
		Tussen percentiel 25 en 75	N	1	33	9	43
			%	8,3%	52,4%	52,9%	46,7%
		Boven percentiel 75	N	10	6	6	22
	%	83,3%	9,5%	35,3%	23,9%		
	Totaal	N	12	63	17	92	
		%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
SO	% aantikkende lln opleiding moeder	Onder percentiel 25	N	3	37	2	42
			%	6,8%	25,9%	8,7%	20,0%
		Tussen percentiel 25 en 75	N	17	82	14	113
			%	38,6%	57,3%	60,9%	53,8%
		Boven percentiel 75	N	24	24	7	55
	%	54,5%	16,8%	30,4%	26,2%		
	Totaal	N	44	143	23	210	
		%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Chi-Square Tests				
BAO_SO		Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
BaO	Pearson Chi-Square	33,689 <sup>a</sup>	4	,000
SO	Pearson Chi-Square	28,684 <sup>b</sup>	4	,000
a. 4 cells (44,4%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 2,87.				
b. 1 cells (11,1%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 4,60.				

Ook voor thuistaal is er een duidelijk onderscheid in profiel tussen de netten (Tabel 31). De verschillen zijn echter minder uitgesproken dan voor de indicator opleiding moeder. De significantiewaarden van de Chi-kwadraat test zijn ook hoger (maar wel nog significant op het 5% niveau) dan in de vorige tabellen.

Tabel 31: Kruistabel aantikkende leerlingen op thuistaal volgens net

BAO_SO				NET			Totaal
				GO!	VGO	OGO	
BaO	% aantikkende lln thuistaal	Onder percentiel 25	N	1	19	3	23
			%	8,3%	30,2%	17,6%	25,0%
		Tussen percentiel 25 en 75	N	4	33	9	46
			%	33,3%	52,4%	52,9%	50,0%
		Boven percentiel 75	N	7	11	5	23
	%	58,3%	17,5%	29,4%	25,0%		
	Totaal	N	12	63	17	92	
		%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
SO	% aantikkende lln thuistaal	Onder percentiel 25	N	3	39	7	49
			%	6,8%	27,3%	30,4%	23,3%
		Tussen percentiel 25 en 75	N	22	70	10	102
			%	50,0%	49,0%	43,5%	48,6%
		Boven percentiel 75	N	19	34	6	59
	%	43,2%	23,8%	26,1%	28,1%		
	Totaal	N	44	143	23	210	
		%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Chi-Square Tests				
BAO_SO		Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
BaO	Pearson Chi-Square	10,037 <sup>a</sup>	4	,040
SO	Pearson Chi-Square	11,284 <sup>b</sup>	4	,024
a. 4 cells (44,4%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 3,00.				
b. 0 cells (0,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 5,37.				

Opgesplitst naar verstedelijkingsgraad laat Tabel 32 zien dat het GO! (voornamelijk in het BaO) relatief veel scholen heeft in de centrumsteden. In het secundair onderwijs zijn de verschillen tussen de netten minder uitgesproken. Globaal is er volgens de Chi-kwadraat test echter geen significante associatie tussen beide kenmerken.

*Tabel 32: Krustabel verstedelijkingsgraad (Halleux) volgens net*

BAO_SO		NET			Totaal	
		GO!	VGO	OGO		
BaO	HALLEUXFUNCT	Centrumstad	N 7	13	6	26
			% 58,3%	20,6%	35,3%	28,3%
		Sterk verstedelijkt	N 1	10	2	13
			% 8,3%	15,9%	11,8%	14,1%
		Matig verstedelijkt	N 2	14	1	17
			% 16,7%	22,2%	5,9%	18,5%
SO	HALLEUXFUNCT	Zwak verstedelijkt	N 2	26	8	36
			% 16,7%	41,3%	47,1%	39,1%
		Totaal	N 12	63	17	92
			% 100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
		Centrumstad	N 18	53	9	80
			% 40,9%	37,1%	39,1%	38,1%
		Sterk verstedelijkt	N 5	26	1	32
			% 11,4%	18,2%	4,3%	15,2%
		Matig verstedelijkt	N 16	38	5	59
			% 36,4%	26,6%	21,7%	28,1%
		Zwak verstedelijkt	N 5	26	8	39
			% 11,4%	18,2%	34,8%	18,6%
		N 44	143	23	210	
		% 100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Chi-Square Tests				
BAO_SO		Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
BaO	Pearson Chi-Square	9,775 <sup>a</sup>	6	,134
SO	Pearson Chi-Square	9,191 <sup>b</sup>	6	,163
a. 7 cells (58,3%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 1,70.				
b. 2 cells (16,7%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 3,50.				

Voor de indicator schoolgrootte zijn de verschillen tussen de netten relatief beperkt in het basisonderwijs. In het secundair onderwijs leert Tabel 33 dat het GO! relatief veel kleine scholen telt. Ook de Chi-kwadraat test geeft duidelijk aan dat er geen verband is tussen net en schoolgrootte.

Tabel 33: Kruistabel schoolgrootte volgens net

BAO_SO				NET			Totaal
				GO!	VGO	OGO	
BaO	Schoolgrootte (aantal lln)	Onder percentiel 25	N	4	17	6	27
			%	33,3%	27,0%	35,3%	29,3%
		Tussen percentiel 25 en 75	N	6	35	8	49
			%	50,0%	55,6%	47,1%	53,3%
		Boven percentiel 75	N	2	11	3	16
			%	16,7%	17,5%	17,6%	17,4%
		Totaal	N	12	63	17	92
			%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
SO	Schoolgrootte (aantal lln)	Onder percentiel 25	N	15	28	5	48
			%	34,1%	19,6%	21,7%	22,9%
		Tussen percentiel 25 en 75	N	19	68	12	99
			%	43,2%	47,6%	52,2%	47,1%
		Boven percentiel 75	N	10	47	6	63
			%	22,7%	32,9%	26,1%	30,0%
		Totaal	N	44	143	23	210
			%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Chi-Square Tests				
BAO_SO		Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
BaO	Pearson Chi-Square	,603 <sup>a</sup>	4	,963
SO	Pearson Chi-Square	4,674 <sup>b</sup>	4	,322
a. 4 cells (44,4%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 2,09.				
b. 0 cells (0,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 5,26.				

Bij de indicator 'omvang schoolbestuur' (zie Tabel 34) merken we opnieuw dat het GO! sterk verschilt van de andere netten: in het GO! maken alle scholen deel uit van een bestuur met meer dan 6 scholen. Eénpitters vinden we voornamelijk in het VGO.

Tabel 34: Kruistabel omvang schoolbestuur volgens net

BAO_SO				NET			Totaal
				GO!	VGO	OGO	
BaO	Omvang schoolbestuur	Eénpitters	N	0	20	3	23
			%	0,0%	31,7%	17,6%	25,0%
		2-6 scholen in inr. Macht	N	0	23	9	32
			%	0,0%	36,5%	52,9%	34,8%
		>6 scholen in inr. Macht	N	12	20	5	37
			%	100,0%	31,7%	29,4%	40,2%
		Totaal	N	12	63	17	92
			%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
SO	Omvang schoolbestuur	Eénpitters	N	0	12	0	12
			%	0,0%	8,4%	0,0%	5,7%
		2-6 scholen in inr. Macht	N	0	64	7	71
			%	0,0%	44,8%	30,4%	33,8%
		>6 scholen in inr. Macht	N	44	67	16	127
			%	100,0%	46,9%	69,6%	60,5%
		Totaal	N	44	143	23	210
			%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Chi-Square Tests				
BAO_SO		Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
BaO	Pearson Chi-Square	22,636 <sup>a</sup>	4	,000
SO	Pearson Chi-Square	41,711 <sup>b</sup>	4	,000
a. 4 cells (44,4%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 3,00.				
b. 2 cells (22,2%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 1,31.				

Uit Tabel 35 blijkt dat de mix van onderwijsvormen die scholen aanbieden volgens de Chi-kwadraat test globaal gezien niet verschilt tussen de netten. Vooral GO! en VGO liggen relatief dicht bij elkaar, scholen uit het OGO bieden relatief gezien meer de combinatie BSO-TSO aan. Ook de categorie 'rest', die alle andere combinaties van onderwijsvormen omvat komt frequenter voor bij scholen uit het OGO dan in andere netten.

*Tabel 35: Kruistabel onderwijsvormen volgens net*

			NET			Totaal
			GO!	VGO	OGO	
Stratum onderwijsvormen	Enkel GSO	N	8	34	2	44
		%	18,2%	23,8%	8,7%	21,0%
	Enkel ASO	N	8	24	2	34
		%	18,2%	16,8%	8,7%	16,2%
	ASO, BSO en TSO	N	10	20	2	32
		%	22,7%	14,0%	8,7%	15,2%
	BSO en TSO	N	14	45	10	69
		%	31,8%	31,5%	43,5%	32,9%
	Rest	N	4	20	7	31
		%	9,1%	14,0%	30,4%	14,8%
Totaal	N	44	143	23	210	
	%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Chi-Square Tests				
BAO_SO		Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
SO	Pearson Chi-Square	11,436 <sup>a</sup>	8	,178
a. 4 cells (26,7%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 3,40.				

Wanneer het gewogen percentage aantikkende leerlingen gekruist wordt met verstedelijkingsgraad (Tabel 36) blijkt duidelijk dat er een associatie is tussen beiden: de overgrote meerderheid van scholen die zich op deze indicator boven percentiel 75 bevinden, zijn gevestigd in de centrumsteden. Vooral voor het basisonderwijs is dit hoge aandeel zeer uitgesproken. Omgekeerd komen scholen uit dit stratum nauwelijks voor in de zwak verstedelijkte gemeenten.



Tabel 36: Kruistabel verstedelijkingsgraad (Halleux) volgens totaal aantal aantikkende leerlingen

BAO_SO				Gewogen % aantickers			Totaal
				< percentiel 25	tussen percentiel 25 en 75	> percentiel 75	
BaO	HALLEUXFUNCT	Centrumstad	N	0	7	19	26
			%	0,0%	15,2%	86,4%	28,3%
		Sterk verstedelijkt	N	3	9	1	13
			%	12,5%	19,6%	4,5%	14,1%
		Matig verstedelijkt	N	6	9	2	17
			%	25,0%	19,6%	9,1%	18,5%
		Zwak verstedelijkt	N	15	21	0	36
%	62,5%		45,7%	0,0%	39,1%		
Totaal		N	24	46	22	92	
		%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
SO	HALLEUXFUNCT	Centrumstad	N	15	29	36	80
			%	36,6%	27,4%	57,1%	38,1%
		Sterk verstedelijkt	N	5	20	7	32
			%	12,2%	18,9%	11,1%	15,2%
		Matig verstedelijkt	N	12	30	17	59
			%	29,3%	28,3%	27,0%	28,1%
		Zwak verstedelijkt	N	9	27	3	39
%	22,0%		25,5%	4,8%	18,6%		
Total		N	41	106	63	210	
		%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Chi-Square Tests				
BAO_SO		Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
BaO	Pearson Chi-Square	52,359 <sup>a</sup>	6	,000
SO	Pearson Chi-Square	20,590 <sup>b</sup>	6	,002
a. 4 cells (33,3%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 3,11.				
b. 0 cells (0,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 6,25.				

Uit Tabel 37 blijkt dat scholen uit het basisonderwijs die deel uitmaken van een groot bestuur (meer dan 6 scholen) frequenter gevestigd zijn in de centrumsteden. De éénpitters vinden we dan weer voornamelijk terug in zwak verstedelijkte gemeenten. De Chi-kwadraat test toont aan dat er voor het basisonderwijs een significante associatie is tussen omvang van het bestuur en verstedelijkingsgraad. In het secundair onderwijs daarentegen is er geen significant verband.

Tabel 37: Kruistabel verstedelijkingsgraad (Halleux) volgens omvang schoolbestuur

BAO_SO				Omvang schoolbestuur			Totaal
				éénpitters	2-6 scholen in inr. macht	>6 scholen in inr. macht	
BaO	HALLEUXFUNCT	Centrumstad	N	5	3	18	26
			%	21,7%	9,4%	48,6%	28,3%
		Sterk verstedelijkt	N	2	2	9	13
			%	8,7%	6,3%	24,3%	14,1%
		Matig verstedelijkt	N	2	12	3	17
			%	8,7%	37,5%	8,1%	18,5%
		Zwak verstedelijkt	N	14	15	7	36
%	60,9%		46,9%	18,9%	39,1%		
Totaal	N	23	32	37	92		
%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%		
SO	HALLEUXFUNCT	Centrumstad	N	6	25	49	80
			%	50,0%	35,2%	38,6%	38,1%
		Sterk verstedelijkt	N	1	10	21	32
			%	8,3%	14,1%	16,5%	15,2%
		Matig verstedelijkt	N	2	18	39	59
			%	16,7%	25,4%	30,7%	28,1%
		Zwak verstedelijkt	N	3	18	18	39
%	25,0%		25,4%	14,2%	18,6%		
Totaal	N	12	71	127	210		
%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%		

Chi-Square Tests				
BAO_SO		Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
BaO	Pearson Chi-Square	31,176 <sup>a</sup>	6	,000
SO	Pearson Chi-Square	5,591 <sup>b</sup>	6	,470
a. 3 cells (25,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 3,25.				
b. 4 cells (33,3%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 1,83.				

Specifiek voor het secundair onderwijs wordt in Tabel 38 tot Tabel 41 de associatie weergegeven tussen de mix van aangeboden onderwijsvormen met aantikkende leerlingen en verstedelijkingsgraad. Uit Tabel 38 en Tabel 39 blijkt duidelijk dat het totaal aantal aantickers en het aantal leerlingen dat aantikt op opleiding moeder laag is in scholen die enkel ASO aanbieden en hoog is in scholen die de combinatie BSO-TSO aanbieden.

Tabel 38: Kruistabel onderwijsvormen SO volgens percentage totaal aantal aantikkende leerlingen

			Gewogen % aantickers			Totaal	
			onder percentiel 25	tussen percentiel 25 en 75	boven percentiel 75		
Stratum onderwijsvormen	Enkel GSO	SO	N	10	20	14	44
			%	24,4%	18,9%	22,2%	21,0%
	Enkel ASO	SO	N	17	11	6	34
			%	41,5%	10,4%	9,5%	16,2%
	ASO, BSO en TSO	SO	N	5	19	8	32
			%	12,2%	17,9%	12,7%	15,2%
	BSO en TSO	SO	N	1	40	28	69
			%	2,4%	37,7%	44,4%	32,9%
	Rest	SO	N	8	16	7	31
			%	19,5%	15,1%	11,1%	14,8%
	Totaal	SO	N	41	106	63	210
			%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Chi-Square Tests				
BAO_SO		Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
SO	Pearson Chi-Square	37,725 <sup>a</sup>	8	,000
a. 0 cells (0,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 6,05.				

Voor de indicator opleiding moeder merken we een gelijkaardig patroon op als voor de algemene indicator 'gewogen percentage aantikkende leerlingen': scholen die enkel ASO aanbieden hebben relatief weinig leerlingen met een laag opgeleide moeder en scholen die de combinatie BSO en TSO aanbieden hebben relatief veel leerlingen met laag opgeleide moeders. Bij de scholen die enkel BSO en TSO aanbieden is er zelfs geen enkele school die zich bevindt bij de groep van het kwart scholen met de minste aantikkende leerlingen op deze indicator (Tabel 39).

Tabel 39: Kruistabel onderwijsvormen SO volgens opleiding moeder

			% aantikkende lln opleiding moeder			Totaal	
			onder percentiel 25	tussen percentiel 25 en 75	boven percentiel 75		
Stratum onderwijsvormen	Enkel GSO	SO	N	9	25	10	44
			%	21,4%	22,1%	18,2%	21,0%
	Enkel ASO	SO	N	20	8	6	34
			%	47,6%	7,1%	10,9%	16,2%
	ASO, BSO en TSO	SO	N	4	22	6	32
			%	9,5%	19,5%	10,9%	15,2%
	BSO en TSO	SO	N	0	39	30	69
			%	0,0%	34,5%	54,5%	32,9%
	Rest	SO	N	9	19	3	31
			%	21,4%	16,8%	5,5%	14,8%
	Totaal	SO	N	42	113	55	210
			%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Chi-Square Tests				
BAO_SO		Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
SO	Pearson Chi-Square	37,725 <sup>a</sup>	8	,000
a. 0 cells (0,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 6,05.				

Voor de indicator thuistaal is er geen uitgesproken associatie op te merken met de mix van aangeboden onderwijsvormen. Dit blijkt ook duidelijk uit de Chi-kwadraat test (Tabel 40).

*Tabel 40: Kruistabel onderwijsvormen SO volgens thuistaal*

			% aantikkende IIn thuistaal			Totaal	
			onder percentiel 25	tussen percentiel 25 en 75	boven percentiel 75		
Stratum onderwijsvormen	Enkel GSO	SO	N	11	21	12	44
			%	22,4%	20,6%	20,3%	21,0%
	Enkel ASO	SO	N	7	16	11	34
			%	14,3%	15,7%	18,6%	16,2%
	ASO, BSO en TSO	SO	N	8	17	7	32
			%	16,3%	16,7%	11,9%	15,2%
	BSO en TSO	SO	N	16	32	21	69
			%	32,7%	31,4%	35,6%	32,9%
	Rest	SO	N	7	16	8	31
			%	14,3%	15,7%	13,6%	14,8%
	Totaal	SO	N	49	102	59	210
			%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Chi-Square Tests				
BAO_SO		Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
SO	Pearson Chi-Square	1,358 <sup>a</sup>	8	,995
a. 0 cells (0,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 7,23.				

Ten slotte wordt in Tabel 41 nog de associatie tussen verstedelijkingsgraad en de mix van aangeboden onderwijsvormen weergegeven: scholen die enkel ASO aanbieden komen relatief frequenter voor in centrumsteden en scholen die zowel BSO als TSO aanbieden komen frequenter voor in sterk verstedelijkte gemeenten.

Tabel 41: Kruistabel onderwijsvormen SO volgens verstedelijkingsgraad (Halleux)

			HALLEUXFUNCT				Totaal	
			Centrumstad	Sterk verstedelijkt	Matig verstedelijkt	Zwak verstedelijkt		
Stratum onderwijsvormen	Enkel GSO	SO	N	19	3	13	9	44
			%	23,8%	9,4%	22,0%	23,1%	21,0%
	Enkel ASO	SO	N	20	4	6	4	34
			%	25,0%	12,5%	10,2%	10,3%	16,2%
	ASO, BSO en TSO	SO	N	8	1	16	7	32
			%	10,0%	3,1%	27,1%	17,9%	15,2%
	BSO en TSO	SO	N	17	21	22	9	69
			%	21,3%	65,6%	37,3%	23,1%	32,9%
	Rest	SO	N	16	3	2	10	31
			%	20,0%	9,4%	3,4%	25,6%	14,8%
Totaal	SO	N	80	32	59	39	210	
		%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Chi-Square Tests				
BAO_SO		Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
SO	Pearson Chi-Square	44,548 <sup>a</sup>	12	,000
a. 2 cells (10,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 4,72.				

### 2.3.2.2 Conclusie

Deze tabellen laten duidelijk zien dat een aantal strata van een bepaalde indicator een associatie vertoont met strata van andere indicatoren. Voorbeelden hiervan zijn: scholen met zeer veel aantikkende leerlingen vinden we voornamelijk bij het GO!; éénpitters maken doorgaans deel uit van het VGO; alle scholen uit het GO! maken deel uit van een groot scholbestuur, etc. Dit heeft gevolgen voor de analyse van de antwoorden op de verschillende vragen uit de survey. Deze antwoorden zullen immers ook opgesplitst worden volgens de strata binnen de verschillende indicatoren. Zo zullen bijvoorbeeld in het basisonderwijs de antwoorden van GO!-scholen, scholen met veel aantikkende leerlingen en scholen uit centrumsteden dikwijls gelijkaardig zijn omdat deze strata voor een groot deel dezelfde scholen bevatten. Bij het interpreteren van de resultaten van de survey dient steeds rekening gehouden te worden met deze associatie (en de implicatie ervan) tussen verschillende indicatoren. Gelet op het groot aantal strata en vragen uit de survey met categorische antwoordmogelijkheden is het ook niet mogelijk om de verschillende indicatoren samen op te nemen in een multivariaat keuzemodel (bv. multinomiale logistische regressie): de finale respons van de 92 basisscholen en 210 secundaire scholen zou immers resulteren in een groot aantal lege cellen (of cellen met een klein aantal observaties) wat tot zeer onstabiele schattingen zou leiden.

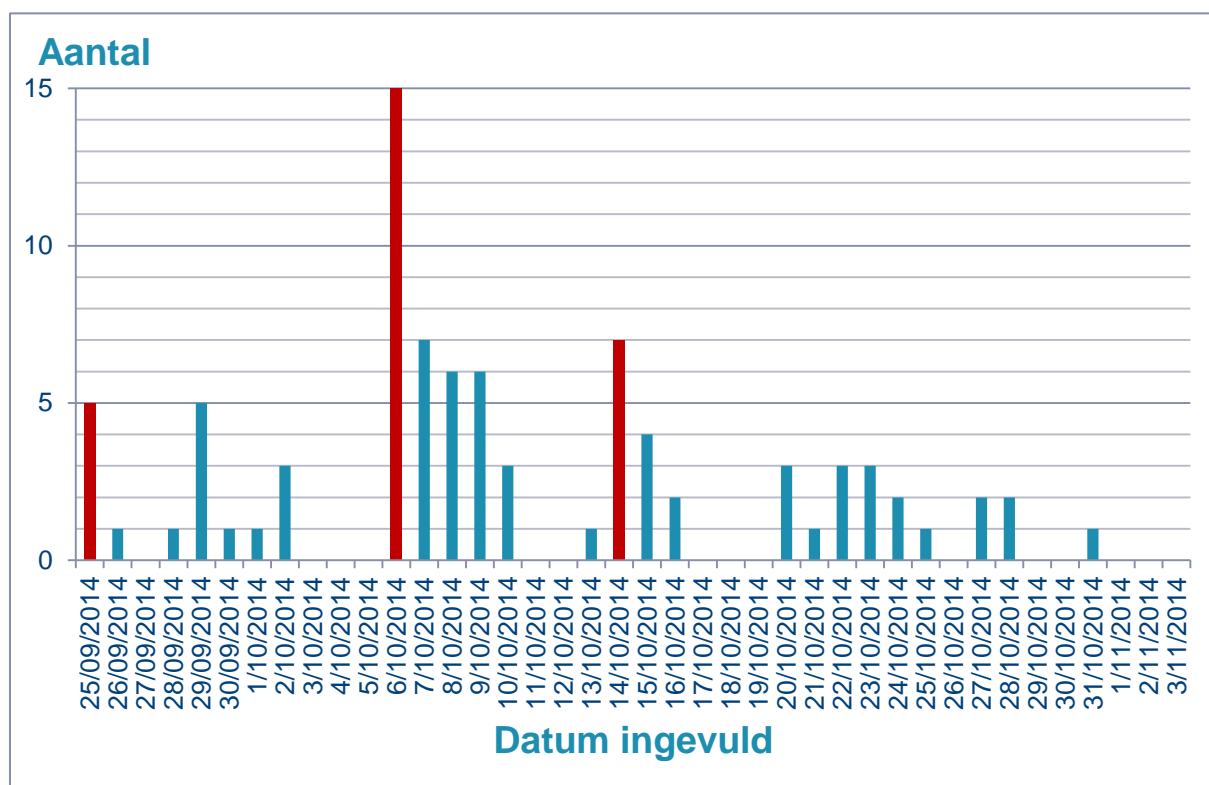
### 2.3.3 Beschrijving respons bijkomende survey bij steden en gemeenten (OVSG)

Binnen dit onderzoek stonden vier onderzoeksvragen centraal. Een van de vier onderzoeksvragen polste naar de wisselwerking tussen de (verhoogde) werkingstoelagen en andere financieringsbronnen van scholen. Gezien er maar drie scholen uit het OVSG voorkwamen binnen het kwalitatieve luik en gezien deze wisselwerking met name voor het officieel gesubsidieerd onderwijs het meest uitgesproken vormen aanneemt (zo bleek uit een analyse van de cases) werd een aanvullende bevraging gehouden bij de steden en gemeenten. Ook uit de kwantitatieve survey bij de scholen bleek dat de gemeentescholen minder dan scholen uit andere koepels/netten konden

antwoorden op bepaalde vragen naar financiële stromen. Om een beter inzicht te krijgen in de financiering van het onderwijs door de gemeenten werd daarom een bijkomende bevraging rechtstreeks aan de gemeenten gericht.

De survey bij de steden en gemeenten werd opengesteld op 25 september 2014. Alle gemeenten met onderwijs op hun grondgebied kregen een mail met de vraag om deel te nemen aan het onderzoek. Deze mail bevatte een gepersonaliseerde link naar de survey-website. De survey werd ook van tevoren aangekondigd via de nieuwsbrief 'VVSG-week', waarin werd opgeroepen om deel te nemen aan het onderzoek. In de loop van de maand oktober werden nog twee reminders verstuurd (op 6 oktober 2014 en op 14 oktober 2014). Op 3 november 2014 werd de survey afgesloten. Figuur 47 geeft de invulfrequentie weer gedurende de looptijd van de survey.

*Figuur 47 Overzicht responsfrequentie survey gemeenten, volledig ingevulde surveys, naar invuldatum*



De volledige populatie van 307 Vlaamse steden en gemeenten met onderwijs op hun grondgebied werd uitgenodigd om deel te nemen aan de survey. De vraag om deelname aan de survey werd mee gesteund door de VVSG. De survey werd uiteindelijk door 209 gemeentebesturen geopend. Meer dan de helft van de gemeentebesturen heeft de survey echter al verlaten op het welkomscherm (107 scholen) en 16 andere besturen hebben de survey eveneens vervroegd afgesloten. De finale respons bedraagt 86 gemeentebesturen (28.0%). In Tabel 42 wordt de populatie van steden en gemeenten vergeleken met de finale respons (op basis van verstedelijkingsgraad). In de finale respons blijken relatief meer centrumsteden de survey te hebben ingevuld (8.1% van de respons versus 4.2% van de populatie). Ook sterk verstedelijkte gemeenten hebben relatief frequenter deelgenomen dan hun aandeel in de populatie. Matig en zwak verstedelijkte gemeenten hebben een iets lagere responsgraad. Wanneer echter een Chi-kwadraat test uitgevoerd wordt om na te gaan of de verdeling van de populatie al dan niet verschillend is van deze van de finale respons blijkt dat er geen significant verschil is tussen beide.

*Tabel 42 Vergelijking populatie versus respons volgens verstedelijkingsgraad*

<b>HALLEUXFUNCT</b>	Aantal gemeenten in populatie	Aantal gemeenten in respons	% in populatie	% in respons
Centrumstad	13	7	4,2%	8,1%
Sterk verstedelijkt	21	9	6,8%	10,5%
Matig verstedelijkt	53	13	17,3%	15,1%
Zwak verstedelijkt	220	57	71,7%	66,3%
Totaal	307	86	100,0%	100,0%
Chi-kwadraat	5,326			
Df.	3			
Asympt. sign.	0,149			

1 cel heeft een verwachte frequentie van <5. Minimum verwachte celfrequentie = 3,6

Van de 86 gemeenten in de respons hebben 54 gemeenten een of meer eigen scholen (zie ook Tabel 43).

*Tabel 43 Aantal gemeenten met eigen scholen (in respons)*

<b>HALLEUXFUNCT</b>	Aantal gemeenten in respons	Aantal gemeenten met eigen school	% gemeenten met eigen school
Centrumstad	7	6	85,7%
Sterk verstedelijkt	9	5	55,6%
Matig verstedelijkt	13	5	38,5%
Zwak verstedelijkt	57	38	66,7%
Totaal	86	54	62,8%

In Tabel 44 ten slotte worden een aantal indicatoren weergegeven voor het aantal leerlingen dat schoolloopt in de gemeente. Hierbij worden, telkens opgesplitst naar verstedelijkingsgraad, het gemiddelde en het percentiel 25 en 75 weergegeven.

*Tabel 44 Aantal leerlingen per gemeente naar verstedelijkingsgraad*

<b>HALLEUXFUNCT</b>		Aantal leerlingen kleuter in gemeente	Aantal leerlingen lager in gemeente	Aantal leerlingen secundair in gemeente
Centrumstad (n=7)	Gemiddelde	6 189	8 655	12 813
	Percentiel	25	3 169	4 629
		50	3 349	4 906
		75	4 071	5 964
Sterk verstedelijkt (n=9)	Gemiddelde	1 210	1 825	3 578
	Percentiel	25	977	1 512
		50	1 122	1 727
		75	1 395	2 128
Matig verstedelijkt (n=13)	Gemiddelde	907	1 384	1 736
	Percentiel	25	585	898
		50	681	989
		75	1 307	1 775
Zwak verstedelijkt (n=57)	Gemiddelde	515	764	234
	Percentiel	25	363	533
		50	459	696
		75	681	952

## 2.4 Keuze indicatoren bij inhoudelijke analyses volgens strata

In de volgende hoofdstukken worden thematisch de resultaten voorgesteld van de geïntegreerde analyses van zowel het kwalitatieve luik als het kwantitatieve luik. De analyses die betrekking hebben op de kwantitatieve survey bij de scholen kunnen opgesplitst worden naar verschillende indicatoren (bv. onderwijsniveau, net, percentage aantikkende leerlingen, schoolgrootte, omvang schoolbestuur, verstedelijkingsgraad, mix van aangeboden onderwijsvormen in het secundair onderwijs). Deze zullen echter niet allemaal gerapporteerd worden.

Uit voorafgaande analyses op de verkregen survey-antwoorden bleek dat een opsplitsing volgens net bij zeer veel vragen duidelijke verschillen in antwoorden laat zien tussen scholen die behoren tot een verschillend net. Daarom zullen we in de volgende hoofdstukken meestal ook een opsplitsing maken naar net.

Gelet op de filosofie van het decreet, met specifieke aandacht voor kansengroepen, wordt in een groot aantal gevallen ook opgesplitst naar het percentage aantikkende leerlingen. Veelal is de keuze voor een dergelijke opsplitsing ook inhoudelijk bepaald: bij vragen met betrekking tot bv. het doorrekenen van kosten aan ouders, inbreng of steun van ouders, tussenkomst bij onbetaalde ouderfacturen, specifieke SES-uitgaven, oordeel over het financieringsmechanisme, etc. is een dergelijke opsplitsing duidelijk inhoudelijk relevant.

Een opsplitsing volgens andere indicatoren is ook telkens inhoudelijk gefundeerd: ofwel op basis van resultaten uit het kwalitatieve luik ofwel omdat er een duidelijke relevantie is. Een voorbeeld hiervan is een opsplitsing naar omvang van het schoolbestuur indien het gaat over de relatie tussen bestuur en school (bv. manier van verdeling van middelen van bestuur naar school, kosten die gedragen worden door bestuur of school, tevredenheid over de relatie tot het schoolbestuur, etc.). Dezelfde logica geldt voor een opsplitsing naar onderwijsvorm in het secundair onderwijs voor kosten doorgerekend aan ouders of een opsplitsing naar verstedelijkingsgraad voor kosten voor vervoer in het teken van uitstappen.

Eerder in dit hoofdstuk hebben we al opgemerkt dat, omdat de modaliteiten bij invoer van het nieuwe financieringsmechanisme substantieel verschillen tussen BaO en SO, we ook systematisch alle analyses telkens afzonderlijk voor BaO en SO zullen uitvoeren.

## 2.5 Conclusies

Dit onderzoek verliep in vier fasen. Tijdens de verkenningsfase voerden we een literatuurstudie, die vervolgens als basis diende voor verkennende gesprekken en expertinterviews. Op basis van administratieve gegevens die het Departement Onderwijs aanvoerde, onderzochten we de evolutie van de gegeneerde werkmiddelen per inrichtende macht. De combinatie van literatuurstudie en administratieve gegevens stelde ons tot slot in staat een representatieve steekproeftrekking te doen. In de tweede fase voerden we kwalitatieve case studies uit waarbij diepte-interviews gehouden werden bij twintig scholen met directeurs, schoolbesturen, ouders en leerkrachten en één grote scholengroep. In een derde fase voerden we een kwantitatieve survey bij directeurs uit. Ten slotte hielden we nog een bijkomende kwantitatieve survey bij gemeentebesturen. Deze laatste survey was nodig omdat directeurs van het OVSG minder autonomie hebben in hun financiële beleid en dus ook minder kennis ervan bezitten. De resultaten voor de financiële vragen van de eerste survey waren voor hen minder betrouwbaar.

De representativiteit van de scholen werd verzekerd door bij de steekproeftrekking te stratificeren door middel van volgende variabelen: functionele verstedelijkingsgraad, onderwijsniveau (basis- of



secundair onderwijs), het net, het aandeel aantikkende leerlingen (thuis taal en diploma moeder), het aantal leerlingen en de grootte van het schoolbestuur. Specifiek voor het secundair onderwijs werd ook rekening gehouden met de mix van aangeboden onderwijsvormen.

### 3 Financieel beleid en verdeling van de werkingsmiddelen door het schoolbestuur

In dit hoofdstuk staat het niveau van het schoolbestuur centraal. De werkingsmiddelen van de scholen worden door de overheid immers gestort aan het schoolbestuur of de inrichtende macht die over hen bevoegd is. Het schoolbestuur verdeelt deze verder over de verschillende scholen. In dat opzicht kunnen we schoolbesturen beschouwen als een intermediaire organisatie tussen overheid en scholen die ook de omvang van de beschikbare werkingsmiddelen voor scholen mee beïnvloedt. Zoals gesteld in het eerste hoofdstuk, zijn schoolbesturen niet wettelijk verplicht om de werkingsmiddelen naar hun scholen exact door te storten zoals door de overheid bepaald werd.<sup>19</sup> De overheid stelt in het decreet met betrekking tot de werkingsbudgetten enkel dat ieder schoolbestuur bij de aanwending van het werkingsbudget rekening moet houden met 'een gelijke behandeling van al zijn gefinancierde of gesubsidieerde scholen en van al zijn leerlingen.' (art 76). Daarnaast zijn schoolbesturen ook vrij om bijkomende middelen te genereren of eigen middelen te investeren in hun scholen.

Omdat schoolbesturen in grote mate autonoom kunnen beslissen over de verdeling van de gegenereerde werkingsmiddelen, alsook eigen of bijkomende middelen kunnen inzetten ter ondersteuning van hun scholen, is een goed zicht op het financieel beleid en de verdelingspraktijk van deze schoolbesturen noodzakelijk om de implementatie van het nieuwe financieringsmechanisme te kunnen evalueren. In dit hoofdstuk gebeurt deze beschrijvende analyse in drie stappen. We maken daarbij gebruik van zowel data uit het kwalitatieve als het kwantitatieve luik. In een eerste paragraaf (3.1) brengen we de wisselwerking tussen de (verhoogde) werkingstoelagen en andere financieringsbronnen van scholen in beeld (zie onderzoeksthema 1). Hierbij komen de volgende vragen aan bod: In welke mate dragen de schoolbesturen structureel bij, bovenop de werkingsmiddelen die ze genereren? Waar komt deze bijdrage vandaan? Welke schoolbesturen dragen meer of minder bij? En hoe is deze extra bijdrage geëvolueerd sinds de invoering van het financieringsdecreet?

In een tweede paragraaf bekijken we het verdelingsbeleid van de schoolbesturen (onderzoeksthema 1). Hoe verdelen ze de middelen? Op basis van welke prioriteiten gebeurt deze verdeling? Worden de bijkomende middelen zonder meer doorgeschoven naar de scholen die ze genereren, of geven ze aanleiding tot herverdeling tussen scholen behorend tot eenzelfde schoolbestuur? (3.2).

In een laatste paragraaf staan we stil bij het oordeel van de directeurs over het verdelingsbeleid van hun schoolbestuur (3.3). Hoe tevreden zijn ze over dat verdelingsbeleid, en in welke mate hangt hun tevredenheid samen met de mate van hun inspraak en met de transparantie van het schoolbestuur? (zie onderzoeksthema 3). Na deze analyse in drie stappen, eindigen we het hoofdstuk met enkele evaluerende slotnotities (3.4).

---

<sup>19</sup> Enkel in het GO! werd een convenant met de overheid getekend waarin bepaald is dat de scholengroepen de werkingsmiddelen die ze genereren op basis van leerlingkenmerken zonder herverdeling doorstorten aan de scholen. Bovendien zijn de scholengroepen binnen het GO! verplicht hun begroting en jaarrekening jaarlijks te laten goedkeuren door de Algemene Raad van het GO! centraal. Deze Raad dient vervolgens de goedgekeurde jaarrekening over het voorgaande begrotingsjaar in bij de regering (Bijzonder Decreet Gemeenschapsonderwijs, 1998, art. 46).

### 3.1 Schoolbesturen verschillen sterk in de mate waarin ze bijdragen

In deze paragraaf beschrijven we de steun van schoolbesturen aan hun scholen. In welke mate dragen ze bij, hoe ziet die steun er precies uit en wat was de impact van de invoering van het financieringsdecreet op deze steun. Omdat we globaal grote verschillen vaststellen tussen schoolbesturen, formuleren we op basis van (vooral) de kwalitatieve data ook mogelijke verklaringen voor verschillen tussen schoolbesturen op dit vlak.

#### 3.1.1 Steun voor (ver)bouwprojecten op basis van reserves

Ten eerste valt op dat de verschillen tussen schoolbesturen netgebonden zijn en op dit punt vooral samenhangen met de voorwaarden die Agion stelt voor subsidiëring van verbouwings- of nieuwbouwprojecten. In tegenstelling tot scholen uit het GO! waar de (ver)bouwprojecten 100% gesubsidieerd zijn, worden schoolbesturen uit het OGO en scholen uit het vrij onderwijs verplicht om 30% (basisonderwijs) en 40% (secundair onderwijs) extra middelen te voorzien om een gepland en door Agion goedgekeurd (ver)bouwproject te realiseren. Om aan die voorwaarde van cofinanciering te voldoen, kan het noodzakelijk zijn om als schoolbestuur eigen of bijkomende middelen aan te boren naast de werkingstoelagen. Uit het kwalitatieve luik blijkt dat schoolbesturen op dit vlak in de eerste plaats hun reserves aanspreken. Deze reserves worden veelal (en zeker binnen het VGO) opgebouwd door jaarlijks een vast percentage van de werkingmiddelen opzij te zetten als reserve (zie ook 3.1.2, vaak gaat het om een percentage rond de 25%). Van zodra een bepaald bouwproject is goedgekeurd, worden de reserves aangesproken.

Niet alle schoolbesturen zijn in staat om evenveel reserves op te bouwen. Omdat de totale som aan werkingstoelagen bij grote schoolbesturen hoger ligt, beschikken grote schoolbesturen in verhouding over meer reserves en bijgevolg over meer cashflow om grote bouwprojecten mogelijk te maken en de facturen te betalen.<sup>20</sup> Uit de kwalitatieve data blijkt dat dit moeilijker is voor kleine schoolbesturen. Zij bouwen niet alleen minder snel reserves op, maar beschikken ook over minder cashflow. Om (ver)bouwprojecten mogelijk te maken, zijn zij daarom verplicht financiële middelen te zoeken buiten de werkingstoelagen of een (hoge) lening aan te gaan. Drie scholen uit het vrij onderwijs (1 BaO en 2 SO), die meewerkten aan het kwalitatieve onderzoek, zijn in dit geval. Enkele andere scholen hebben leningen lopen. Twee scholen wijzen erop dat ze hun extra middelen voor grote (ver)bouwprojecten genereren door het schoolbestuur, de ouders en de vriendenkring, bestaande uit sympathisanten, te engageren.

Voorbeeld:

*‘Het schoolbestuur en de school zamelen zelf veel geld in. Wij zorgen er dus voor dat we op een andere manier geld binnenkrijgen om het toch nog te kunnen doen. Het is altijd gemakkelijk om te zeggen: “We hebben het geld niet, dus we doen het niet”. Zo zitten wij niet in elkaar. We zorgen gewoon dat we het wel hebben om het te kunnen doen.’ (directeur, school 5, VGO)*

In dat kader organiseert deze school verschillende fundraising acties, die volgens hen wel veel energie van het schoolbestuur en de medewerkers van de scholen vragen.

*‘We zijn verplicht de 30% aan bijkomende middelen voor onze nieuwbouw zelf te verzamelen. We doen daar alles aan, want uiteindelijk heb je wel ruimte en degelijke infrastructuur nodig om*

---

<sup>20</sup> Zie voor een voorbeeld hiervan, schoolbestuur A, in 3.2.1.1 Gelijkaardige mechanismen vonden we ook terug bij scholengroepen uit het GO!. We komen hierop terug in de paragraaf over de verdeling van de werkingmiddelen.

*onderwijs te kunnen geven. Waar we tot voor de vakantie zaten (wijst naar gebouw), was er schimmel op de muren en tochtte het langs alle kanten, onder andere door de enkele beglazing. En dat kost ook veel aan energie.’ (directeur, school 5, VGO)*

Bovendien is het volgens hen de laatste jaren moeilijker geworden om ouders en sponsors te overtuigen om op structurele basis een financiële bijdrage te geven.

Een bestuurslid van een éénpitter uit het vrij onderwijs (school 10), die zich in een gelijkaardige situatie bevindt, neemt een meer gelaten houding aan. Hun schoolbestuur weet niet goed hoe ze extra inkomsten kunnen genereren. De directeur kan die taak ook nog moeilijk op hem nemen. Het gevolg is dat ze grotere infrastructuurwerken uitstellen. Zij hopen vooral op schaalvergroting in de toekomst, zodat het beheer van de school en de lasten over meerdere scholen kan verdeeld worden.

In tegenstelling tot deze kleine schoolbesturen zonder steun van een congregatie of lokale overheid, genereren (middel)grote schoolbesturen weinig tot geen extra middelen via fundraising of activiteiten. Dit vinden ze niet hun taak en ook geen noodzaak.<sup>21</sup>

*‘We komen met de huidige middelen rond om de scholen draaiende te houden, dus achter extra inkomsten zoeken als scholengroep is geen absolute noodzaak. Meer werkingsmiddelen maken het natuurlijk wel aangenamer werken.’*

### **3.1.2 Extra steun van congregaties (VGO) of (lokale) overheid (OGO / GO!)**

De extra steun die scholen van hun schoolbestuur krijgen, is verschillend van net tot net. We behandelen in deze paragraaf daarom achtereenvolgens VGO, POV, OVSG en GO! De focus ligt op de mate van steun, de aard van de steun en de evolutie van de steun sinds 2008.

Voor schoolbesturen uit het *vrij onderwijs (katholieke scholen)* kan de steun van congregaties komen. Congregaties zijn in deze gevallen ook vaak eigenaar van de schoolgebouwen. In de kwantitatieve survey bij de scholen werd gepeild naar eventuele steun van deze congregaties, zowel in natura (bv. gebruik of lage huur van een gebouw) als financieel. In het basisonderwijs ontvangen 16 van de 62 VGO-scholen die deze vraag beantwoord hebben, steun in natura van een congregatie. In het secundair is dit verhoudingsgewijs iets hoger met 52 van de 143 VGO-scholen (zie ook Tabel 45). Van de scholen die steun ontvangen beweert het grootste deel (40 VGO-scholen voor BaO en SO samen) dat deze steun sinds 2008 min of meer gelijk is gebleven. Slechts 1 school ontvangt minder en voor 8 VGO-scholen is dit soort steun toegenomen. Er dient wel opgemerkt te worden dat niet alle scholen die effectief steun ontvangen de vraag naar toe-of afname van deze steun beantwoord hebben.

---

<sup>21</sup> Enkele schoolbesturen zijn wel van plan om hier in de toekomst meer op in te zetten. Zo is een scholengroep uit het GO! (school 14) op zoek naar subsidies bij RISOC om een onthaalbeleid voor nieuwe leerkrachten te ontwikkelen.

Tabel 45. Steun van congregatie (in natura)

		Krijgt u steun in natura van de congregatie (bv. gebruik of lage huur gebouw)			Indien ja, in welke mate is deze steun verminderd, gelijk gebleven of toegenomen sinds 2008?						
			n	%							
					sterk verminderd	(enigszins) verminderd	(min of meer) gelijk gebleven	(enigszins) toegenomen	sterk toegenomen	weet niet	
BaO	GO!	(n=10)	0	0%							
	VGO	(=62)	16	26%	(n=11)		7	1	1	2	
	OGO	(n=11)	1	9%	(n=1)					1	
	Totaal	(n=83)	17	20%	(n=12)		7	1	1	3	
SO	GO!	(n=44)	0	0%							
	VGO	(n=143)	52	36%	(n=43)	1	33	5	1	3	
	OGO	(n=20)	3	15%	(n=3)		1	1		1	
	Totaal	(n=207)	55	27%	(n=46)	1	34	6	1	4	

Er werd ook gepeild naar financiële steun die scholen ontvangen van congregaties (d.w.z. naast de werkmiddelen die via het bestuur ontvangen worden van het Ministerie van Onderwijs). Uit Tabel 46 blijkt dat dit soort steun door veel minder scholen gerapporteerd wordt dan de steun in natura: van de 63 VGO-scholen in het basisonderwijs ontvangen er slechts 2 financiële middelen van de congregatie. Slechts 10 van de 143 scholen in het secundair onderwijs krijgen financiële inkomsten van een congregatie. Van dit beperkt aantal scholen geeft geen enkele school aan dat de middelen sinds 2008 gedaald zijn (BaO en SO samen), voor 4 scholen zijn deze middelen min of meer stabiel gebleven en voor 4 scholen zijn de middelen gestegen. De overige 4 scholen weten het niet of hebben niet aangegeven hoe de middelen geëvolueerd zijn. Concluderend blijkt dat ruim een kwart van de basisscholen en ruim een derde van de secundaire scholen uit het VGO steun in natura ontvangt van en congregatie. Wat betreft de financiële steun van congregaties zijn de percentages aanzienlijk lager: respectievelijk 3% en 7%. Beide soorten steun blijken niet gedaald te zijn sinds 2008: de meeste scholen rapporteren dat de steun min of meer gelijk is gebleven. Voor een beperkt aantal scholen is deze steun zelfs toegenomen (zie Tabel 45 en Tabel 46).

Tabel 46 Steun van congregatie (financieel)

		Naast WM van MvO in 2013 ook inkomsten uit congregatie?		Indien ja, In welke mate is dit bedrag veranderd sinds 2008?					
		N	%		gedaald (10% of meer)	min of meer stabiel (minder dan 10% gedaald of gestegen)	gestegen (10% of meer)	weet het niet	niet van toepassing (sinds 2008 nooit ontvangen)
BaO	GO!	(n=12)	0	0%					
	VGO	(n=63)	2	3%	(n=2)		1		1
	OGO	(n=17)	3	18%	(n=3)			3	
	Totaal	(n=92)	5	5%	(n=5)		1	3	1
SO	GO!	(n=44)	2	5%	(n=2)			2	
	VGO	(n=143)	10	7%	(n=9)	4	3	2	
	OGO	(n=23)	2	9%	(n=0)				
	Totaal	(n=210)	14	7%	(n=11)	4	3	4	

Uit het kwalitatieve luik blijkt dat vijf van de zeven katholieke schoolbesturen verbonden zijn aan een congregatie of bisdom, en dat de bijdrage vooral materieel van aard is en de infrastructuur betreft. Deze schoolbesturen stellen dat die steun het financieel comfort van hun scholen aanzienlijk verhoogt. Ook nadat een congregatie ophoudt te bestaan en de steun wegvalt, kan haar impact groot blijven. Sommige schoolbesturen geven aan dat de congregatie hun schoolgebouwen voor een symbolische euro aan hen heeft geschonken, waardoor ze nu geen leningen hoeven afbetalen of geen erfpacht (meer) moeten betalen. Gaat de bijdrage van de congregaties verder dan het zo goed als gratis ter beschikking stellen van schoolgebouwen, dan is de bijdrage vooral bedoeld voor ondersteuning op infrastructureel vlak, bijvoorbeeld door financiële input te geven voor verbouwingsprojecten en/of dagelijks onderhoud van de gebouwen en het domein. Wel moet worden opgemerkt dat de financiële bijdrage van congregatie tot congregatie sterk kan verschillen. Een congregatie met een 100-tal scholen in Vlaanderen zegt tot slot ouders van leerlingen uit hun internaten te ondersteunen die vanwege armoede hun schoolfacturen niet kunnen betalen.

*Gemeentelijke en provinciale overheden* dragen ook op structurele basis bij aan hun scholen. Volgens de expert van het *Provinciaal Onderwijs* passen de provincies ongeveer 17 miljoen euro per jaar bij (interview najaar 2013). Het precieze bedrag kan per provincie variëren, omdat elk provinciebestuur hierover autonoom beslist. De extra middelen dienen ook hier in hoofdzaak voor de uitbouw van de infrastructuur, die in de provinciale scholen vaak sterk uitgerust is omdat deze scholen studierichtingen aanbieden waarin dure machines en materiaal worden gebruikt (zoals in hun land- en tuinbouwscholen). De bestuurder van de provincieschool uit het kwalitatieve onderzoek (school 11) bevestigt de structurele bijdrage vanuit de provincie die bijpast tot de totale uitgaven gedekt zijn en het patrimonium beheert. In 2013 bedroeg de bijdrage meer dan 1 miljoen euro voor alle scholen in de provincie. De extra steun geeft volgens de directeur een gevoel van veiligheid, maar werkt soms ook stroef. Het is bijvoorbeeld vaak lang wachten op de reparatie van defecte toestellen. De som die hun provincie bijpast, is bovendien in dalende lijn. Die trend zette zich in sinds de invoering van het nieuwe financieringsmechanisme. Omdat dit mechanisme leidde tot een verhoging van de werkmiddelen voor hun scholen, moest de provincie minder bijpassen. Belangrijk is ook dat de extra bijdrage vanuit de provincie uitdovend is. De bijpassing vermindert elk jaar en stopt in 2018. De expert uit het POV vreest ook dat het volledig opheffen van de provincies of een samensmelting van de verschillende officiële netten tot één net er zou toe kunnen leiden dat de structurele bijdrage vanuit de provincies volledig wegvalt, dit ten nadele van de scholen.

In het kwantitatieve luik hebben negen scholen uit het provinciaal onderwijs de vragenlijst volledig ingevuld. In de steekproef komen geen scholen uit het basisonderwijs aan bod en ze behoren alle tot schoolbesturen met meer dan zes scholen. Van deze 9 scholen krijgen er 7 (78%), naast de werkmiddelen die ze via het bestuur van het Ministerie van Onderwijs krijgen, nog bijkomende financiële steun van de provincie. Van deze 7 scholen zijn er 5 die vervolgens de vraag over de evolutie van deze middelen beantwoorden: twee scholen geven aan dat de steun gedaald is met meer dan 10%, twee scholen antwoorden dat ze stabiel gebleven is en één school zegt dat de steun gestegen is met meer dan 10% (zie Tabel 47).

*Tabel 47 Financiële steun van de provincie voor scholen uit het provinciaal onderwijs*

	Naast WM van MvO in 2013 ook inkomsten uit provincie?		Indien ja, in welke mate is dit bedrag veranderd sinds 2008?					
	n	%		gedaald (10% of meer)	min of meer stabiel (minder dan 10% gedaald of gestegen)	gestegen (10% of meer)	weet het niet	niet van toepassing (sinds 2008 nooit ontvangen)
SO	(n=9)	7	78%	(n=5)	2	2	1	

Net als de provincies dragen de gemeenten (OVSG) structureel bij aan hun scholen (voor bijdragen aan niet-gemeentelijke scholen, zie hoofdstuk 4). De directeurs uit het OVSG die participeerden aan het kwalitatieve luik hebben echter geen zicht op het precieze bedrag dat de stad zelf toesteekt. Twee van hen denken verder dat hun inkomsten daalden door besparingen vanuit hun gemeente. Zo vermoeden ze, net als de directeur van de provinciale school, dat de verhoging van de werkmiddelen gepaard is gegaan met besparingen op de gemeentelijke input, waardoor de nettowinst voor de school zelf niet zo groot was. Ook de gesprekken met de gemeenten binnen het kwalitatieve onderzoek leverden weinig extra informatie op. Eén van de ondervraagde gemeenten voegt middelen toe uit hun stedenfonds dat inkomsten uit lokale belastingen bundelt. De middelen uit dit fonds dienen om het negatief saldo van het stedelijk onderwijs weg te werken dat veroorzaakt wordt door de enorme kosten die ze hebben voor het onderhoud van hun vaak oude schoolgebouwen. Voor de gemeente-ambtenaar is dit problematisch, omdat *'op die manier de algemene ontvangsten die de stad int van haar burgers gebruikt worden voor de organisatie van het stedelijke onderwijsnet'*.

In het kwantitatieve luik hebben 31 OVSG-scholen de survey volledig ingevuld: 17 in het basisonderwijs en 14 in het secundair onderwijs. Negen scholen in het basisonderwijs (53%) geven aan dat ze bijkomende financiële steun van de gemeente ontvangen (Tabel 48). Dit gebeurt naast de werkmiddelen die ze via het schoolbestuur van het Ministerie van Onderwijs krijgen. In het secundair geeft 50% (7 scholen) dit aan. De evolutie van de steun die de stad of gemeente aan de school geeft, is zeer verdeeld. Van de 16 OVSG-scholen (BaO en SO samen) die bijkomende middelen ontvangen van de gemeente geven er 3 aan dat er sinds 2008 een daling met meer dan 10% van de steun is geweest, 5 scholen zeggen dat de steun stabiel gebleven is, 2 scholen zeggen dat er een stijging is met meer dan 10% en 6 scholen geven aan dat ze het niet weten.

Tabel 48 Financiële steun van de gemeente voor scholen uit het gemeentelijk onderwijs

	Naast WM van MvO in 2013 ook inkomsten uit Gemeente of stad?		Indien ja, in welke mate is dit bedrag veranderd sinds 2008?						
		n	%		gedaald (10% of meer)	min of meer stabiel (minder dan 10% gedaald of gestegen)	gestegen (10% of meer)	weet het niet	niet van toepassing (sinds 2008 nooit ontvangen)
BaO	(n=17)	9	53%	(n=9)	2	3	2	2	
SO	(n=14)	7	50%	(n=7)	1	2		4	

Het grote aandeel van scholen die aangeven dit niet te weten, valt ook hier op. Daarom werden in een bijkomende survey de gemeentebesturen bevestigd. De resultaten die we verder in dit hoofdstuk bespreken, hebben enkel betrekking op de 54 gemeenten die gemeentescholen hebben op hun grondgebied (tenzij expliciet anders vermeld).

Tabel 49 geeft weer welke bijkomende steun gemeentebesturen (met eigen gemeentescholen) geven aan scholen op hun grondgebied. Buiten het leerlingenvervoer van en naar de basisschool (dat door 37% van de gemeentebesturen wordt gesteund), geven minstens de helft van de gemeenten aan dat ze de volgende vormen van bijkomende steun toepassen: inzet technische dienst (85,2%), inzet poetspersoneel (79,6%), gebruik van de gemeentelijke infrastructuur (bijvoorbeeld de sportinfrastructuur, schoolgebouwen uitgezonderd), vervoer naar het zwembad (74,1%), boekhouding of juridische ondersteuning (70,4%), ICT-ondersteuning (68,5%), vervoer en/of toegang voor uitstappen (64,8%), middagtoezicht (61,1%), ochtend- of avondtoezicht (57,4%) en toegang tot het zwembad indien er in de gemeente geen is (50%). Deze steun is sinds 2008 voor meer dan de helft van de gemeentebesturen over alle bevestigde diensten gelijk gebleven. Een zeer kleine minderheid van de gemeenten geeft aan dat de steun sinds 2008 gedaald zou zijn (Tabel 50).



Tabel 49 Welke bijkomende steun bieden de gemeentebesturen aan scholen op hun grondgebied – enkel voor gemeenten met gemeentescholen?

Welke bijkomende steun bood de gemeente in 2013 aan de scholen op haar grondgebied?		Ochtend- of avond- toezicht	Middag- toezicht	Leerlingen- vervoer BaO (van en naar school)	Gebruik gemeentelijke infrastructuur (niet schoolgebouwen)	BaO: Toegang zwembad indien niet van de gemeente	Vervoer naar zwembad	Vervoer en/of toegang voor uitstappen	Inzet technische dienst gemeente	Inzet poets- personeel gemeente	Inzet groen-dienst gemeente	ICT-ondersteuning	(Hulp bij) boekhouding / juridische ondersteuning	Andere
Ja	Aantal	31	33	20	41	27	40	35	46	43	38	37	38	23
	%	57,4%	61,1%	37,0%	75,9%	50,0%	74,1%	64,8%	85,2%	79,6%	70,4%	68,5%	70,4%	42,6%
Neen	Aantal	22	20	32	13	26	14	18	8	10	15	17	16	14
	%	40,7%	37,0%	59,3%	24,1%	48,1%	25,9%	33,3%	14,8%	18,5%	27,8%	31,5%	29,6%	25,9%
Weet het niet	Aantal	1	1	2	0	1	0	1	0	1	1	0	0	17
	%	1,9%	1,9%	3,7%	0	1,9%	0	1,9%	0	1,9%	1,9%	0	0	31,5%
Totaal	Aantal	54	54	54	54	54	54	54	54	54	54	54	54	54
	%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabel 50 Evolutie sinds 2008 van steun door gemeentebesturen aan gemeentescholen

Evolutie sinds 2008?		Ochtend- of avond- toezicht	Middag- toezicht	Leerlingenvervoer BaO (van en naar school)	Gebruik gemeen- telijke infrastructuur (niet de schoolgebouwen)	BaO: Toegang zwembad indien niet van de gemeente	Vervoer naar zwembad	Vervoer en/of toegang voor uitstappen	Inzet technische dienst gemeente	Inzet poets- personeel gemeente	Inzet groen-dienst gemeente	ICT-ondersteuning	(Hulp bij) boek- houding / juridische ondersteuning	Andere
Afge- nomen	Aantal	4	3	8	0	2	1	5	1	4	1	1	1	1
	%	7,4%	5,6%	14,8%	0,0%	3,7%	1,9%	9,3%	1,9%	7,4%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%
Gelijk geble- ven	Aantal	28	36	33	44	36	35	32	41	40	43	32	35	29
	%	51,9%	66,7%	61,1%	81,5%	66,7%	64,8%	59,3%	75,9%	74,1%	79,6%	59,3%	64,8%	53,7%
Toe- geno- men	Aantal	17	12	6	4	9	14	12	8	6	4	16	13	5
	%	31,5%	22,2%	11,1%	7,4%	16,7%	25,9%	22,2%	14,8%	11,1%	7,4%	29,6%	24,1%	9,3%
Weet het niet	Aantal	5	3	7	6	7	4	5	4	4	6	5	5	19
	%	9,3%	5,6%	13,0%	11,1%	13,0%	7,4%	9,3%	7,4%	7,4%	11,1%	9,3%	9,3%	35,2%

Vermits gemeentebesturen naast de gemeentescholen ook nog steun kunnen bieden aan scholen uit andere netten op hun grondgebied, werd hen ook gevraagd welk aandeel per uitgavepost naar de gemeenteschool of –scholen gaan. Hoewel alle gemeentebesturen (dus zowel gemeenten met eigen onderwijs (n=54) als zonder eigen onderwijs (n=32) op hun grondgebied) deze vraag konden beantwoorden, heeft geen enkele school zonder eigen onderwijs op haar grondgebied deze vraag beantwoord. Uit onderstaande tabel blijkt tevens dat minder dan de helft van de gemeenten deze vraag beantwoord hebben. Van deze gemeenten geeft 73,9% van de gemeentebesturen aan het volledige bedrag voor het vervoer en de toegang voor uitstappen te voorzien voor de gemeenteschool; 68,2% van de gemeentebesturen voor ICT-ondersteuning; 63% voor het poetspersoneel; 61,5% voor het vervoer van en naar het zwembad; 57,1% voor de technische dienst; 56,5% voor de boekhoudkundige of juridische ondersteuning en 53,8% voor leerlingenvervoer van en naar de basisschool (Tabel 51).

*Tabel 51: Gemeentebesturen die 100% van de bijkomende steun verlenen aan de OVSG-scholen*

Bijkomende steun	Aantal gemeenten die deze vraag beantwoord hebben	Gemeenten waarbij 100% van het budget of inzet van personeel naar OVSG-scholen gaat	
		Aantal	percentage
Ochtend- of avondtoezicht	19	5	26,3%
Middagtoezicht	20	9	45,0%
Leerlingenvervoer basisonderwijs (van en naar school)	13	7	53,85%
Gebruik gemeentelijke infrastructuur, bv. sportaccommodatie, maar niet de schoolgebouwen	20	4	20%
Voor lager onderwijs: Toegang zwembad indien niet van de gemeente (uitgezonderd 1 jaar gratis zwemmen)	20	7	35,0%
Vervoer naar zwembad	26	16	61,5%
Vervoer en/of toegang voor uitstappen	23	17	73,9%
Inzet technische dienst gemeente	28	16	57,1%
Inzet poetspersoneel gemeente	27	17	62,96%
Inzet groendienst gemeente	20	9	45,0%
ICT-ondersteuning	22	15	68,2%
(Hulp bij) boekhouding/juridische ondersteuning	23	13	56,5%

Naast de opties die in de bijkomende survey werden geboden, kregen de gemeentebesturen ook de kans om vrij steun te vermelden die ze verlenen aan de scholen. We hernemen hier ook de eventuele antwoorden van gemeenten zonder eigen onderwijs op het grondgebied. De andere vormen van bijkomende steun die gemeenten vermelden loopt sterk uiteen. De gemeenten ondersteunen onder

andere: time out-projecten, taalstimuleringsprojecten, culturele activiteiten, milieuprojecten, verkeersprojecten, vormingen voor leerkrachten, fruit-op-schoolprojecten, Sinterklaasgeschenken, logistieke steun voor recepties en schoolfeesten, extra containerklassen, smartborden, fietsvergoedingen, reiskosten, kopieertoestellen, energie, opleidingskosten, organiseren van fietsgraveersessies, facturatie en opvolging ervan, huiswerkbegeleiding, organisatie sportactiviteiten, sociaal fonds ter ondersteuning van gezinnen met financiële problemen, subsidiëring van collectieve logopedische screening, toelage aan de ouderraden, begeleiding van bouwprojecten en wisselpakketten van de bibliotheek.

Zoals in hoofdstuk 1 werd vermeld, krijgen de scholengroepen vanuit GO! centraal extra middelen voor kleine infrastructuurwerken (KIW), bedoeld voor het verbeteren van de infrastructuur, en het eigenaarschap, bedoeld voor de instandhouding van de infrastructuur. Een financieel expert van het GO! centraal stelt dat bij de verdeling naar de scholengroepen van deze middelen rekening wordt gehouden met een aantal parameters, zoals de staat van het dak, de ouderdom van het gebouw en de grootte. Het GO! centraal controleert nadien ook of deze middelen voor het beoogde doel zijn aangewend. Volgens een algemeen directeur (school 4) bespaarde het GO! sinds de invoering van het financieringsdecreet niet op deze extra middelen, maar werden de middelen al sinds 2000 niet meer geïndexeerd. Hierdoor zijn de scholengroepen volgens hem verplicht met hun reguliere werkmiddelen verbouwingsprojecten en/of onderhoudswerken te financieren.

*'Ik krijg voor KIW en eigenaarsonderhoud samen 30 000 euro per school. Als ik zeg dat een gewone speelplaats 100 000 euro kost, dan is meteen duidelijk dat ik met die 30 000 euro niet ver kan lopen. Dat is echt krabben en doen, en ik kan dat voor een stuk opvangen omdat ik op mijn werkmiddelen onderhoud. En dat heb ik over, omdat we grote scholen hebben... Zie je, daar klopt toch iets niet.'* (bestuur, GO!, school 4)

De verhoging van de werkingstoelagen hebben het schoolbestuur in deze scholengroep dan ook meer ademruimte bezorgd om (dringende) infrastructuurwerken te kunnen realiseren.

*'Ik kreeg het daar een stukje gemakkelijker mee, zelfs in die mate dat ik overschotten kon genereren op de gewone werkmiddelen. Deze overschotten ben ik de laatste jaren aan het benutten om meer bijkomende, maar zeer specifieke infrastructuurwerken te doen. Zo ben ik nu aan een heel programma bezig om alle CV-installaties in de scholen te vernieuwen.'* (bestuur, GO!, school 4)

### **3.1.3 De impact van het financieringsdecreet op de extra steun**

Wat de impact van het financieringsdecreet op de extra steun betreft, blijkt uit de survey bij de scholen op het eerste zicht dat de verhoging van de werkmiddelen in 2008 weinig heeft veranderd. De steun van congregaties, gemeentelijke en provinciale overheden is volgens de betrokkenen overwegend stabiel gebleven. Toch moeten er bij deze resultaten uit het OGO enkele kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste baseren de resultaten zich op een klein aantal respondenten. Bovendien blijkt uit de survey bij de scholen en de interviews dat directeurs uit het OGO weinig zicht te hebben op wat hun gemeente bijpast en op de evolutie van deze steun. Zo antwoorden zij op vragen overwegend vaker dan directeurs uit het VGO dat ze de evolutie van deze steun sinds 2008 niet kennen. De bijkomende survey, die de gemeentebesturen bevraagt, levert in die zin interessante, extra informatie op. De bevindingen uit deze bijkomende survey bevestigen daarbij de resultaten uit de survey.

Tot slot kunnen we ons afvragen of de scholen en gemeentebesturen wel expliciet het onderscheid (kunnen) maken tussen de werkmiddelen van de overheid en de mogelijke bijkomende middelen die ze ontvangen van de gemeente of provincie. De gemeentelijke en provinciale scholen uit ons onderzoek behoren eerder tot de categorieën van scholen met een gemiddeld tot hoog aandeel aantikkende leerlingen op de leerlinggebonden financieringskenmerken. Deze scholen hebben dus

meer werkingsmiddelen gegenereerd (zie ook hoofdstuk 1). Indien de totale som aan middelen van de gemeente of provincie voor hun scholen min of meer gelijk gebleven is (in combinatie met de toegenomen werkingsmiddelen naar aanleiding van de invoering van het financieringsdecreet), dan zou dit dus toch kunnen betekenen dat de eigen inbreng van gemeenten en provincies gedaald is. Achter deze daling hoeft echter niet per definitie een besparingslogica te schuilen. Uit de interviews met bestuurders uit het OGO blijkt immers dat provincies en gemeenten hun steun in de eerste plaats opvatten vanuit een bijpaslogica. Deze logica duidt op hun keuze om geen vaste jaarlijkse dotatie aan hun scholen te betalen, maar bij te passen of tekorten weg te werken om de nodige infrastructuur- of onderhoudswerken te kunnen realiseren. Een verhoging van de werkingstoelagen leidde er in die zin toe dat provincies en gemeenten minder uit andere inkomstenbronnen (bv. gemeentebelasting) moesten bijpassen.

Schoolbesturen die na 2008 hun budget zagen stijgen en vasthielden aan de praktijk om een vast percentage van de jaarlijkse werkingsmiddelen als reserve opzij te zetten, konden op die manier na 2008 een grotere reserve opbouwen voor infrastructuurwerken. De bijkomende middelen leidden in dit geval dus tot meer financiële ruimte om dergelijke werken uit te voeren. In de interviews uit het kwalitatieve luik vinden we inderdaad indicaties dat vooral grotere schoolbesturen de bijkomende middelen inderdaad in deze zin hebben aangewend.

Schoolbesturen kregen ook bijkomende middelen in het kader van de maximumfactuur. In een onderzoek van het Rekenhof (2010-2011) naar de implementatie van de maximumfactuur wordt gesteld dat de verhoging van de werkingstoelagen niet per definitie naar verlevendiging is gegaan. Of dit al dan niet gebeurt, hangt onder meer af van de hoogte van de beschikbare werkingsmiddelen nadat de terugkerende en dwingende kosten zijn afgetrokken. In schoolbesturen met hoge leninglasten is het beschikbare saldo aan werkingsmiddelen kleiner dan in schoolbesturen die kunnen terugvallen op de financiële input van de instantie die de schoolgebouwen in eigendom heeft. Schoolbesturen met hoge leninglasten zouden daarom kunnen beslissen om de toename aan werkingsmiddelen in de praktijk te laten samengaan met besparingen op het vlak van verlevendiging, bijvoorbeeld om reserves op te bouwen in het kader van grote infrastructuurwerken. In lijn met de resultaten uit het onderzoek van het Rekenhof (2010-2011), kunnen we op basis van de data echter niet besluiten dat schoolbesturen de extra inkomsten in die richting hebben gebruikt.

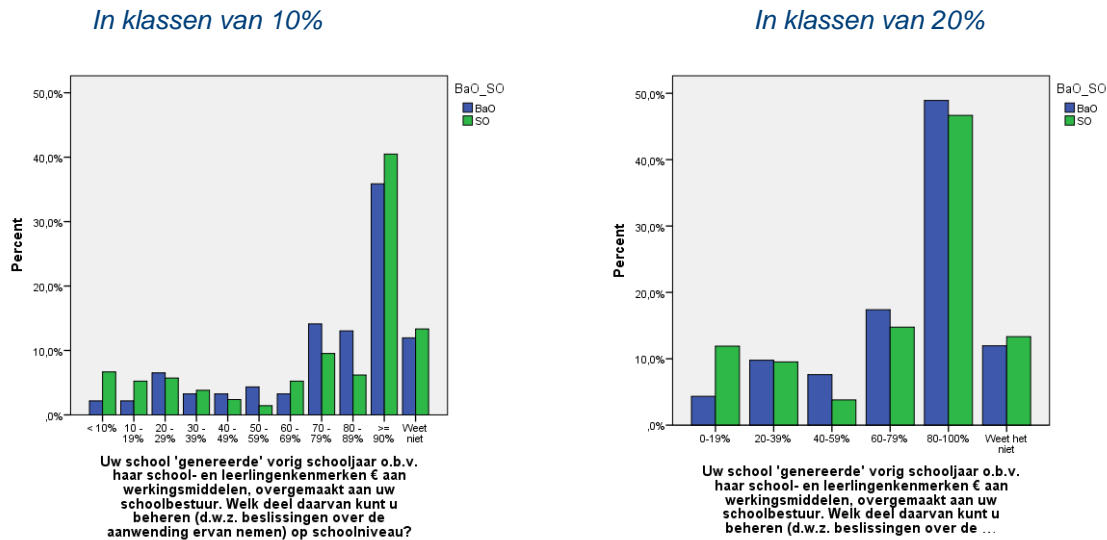
### **3.2 Verdeling werkingsmiddelen door schoolbesturen**

Het financieringsdecreet (2008) bepaalt dat een schoolbestuur de werkingsmiddelen ontvangt van de scholen die onder haar bestuur ressorteren. Terzelfdertijd stuurt de overheid de scholen een brief waarin vermeld staat hoeveel werkingsmiddelen zij als individuele school genereren. Het schoolbestuur is volgens het decreet niet verplicht om zich aan deze berekening te houden. Zij beslist dus autonoom over de verdeling van de werkingsmiddelen en kan dus meer of minder budget voorzien voor de individuele scholen dan in de brief van de overheid staat vermeld. In deze paragraaf onderzoeken we de aanwending van de werkingsmiddelen op het niveau van het schoolbestuur. Hoe pakken de schoolbesturen de verdeling van de werkingsmiddelen aan en welke achterliggende principes bepalen hun keuzes? In welke mate leidt hun verdelingsbeleid er toe dat de scholen de middelen krijgen zoals berekend door de overheid (cf. brief)? En tot slot, wat was de impact van het nieuwe financieringsmechanisme op hun verdelingsbeleid?

### 3.2.1 Het verdelingsbeleid van schoolbesturen als cruciale factor

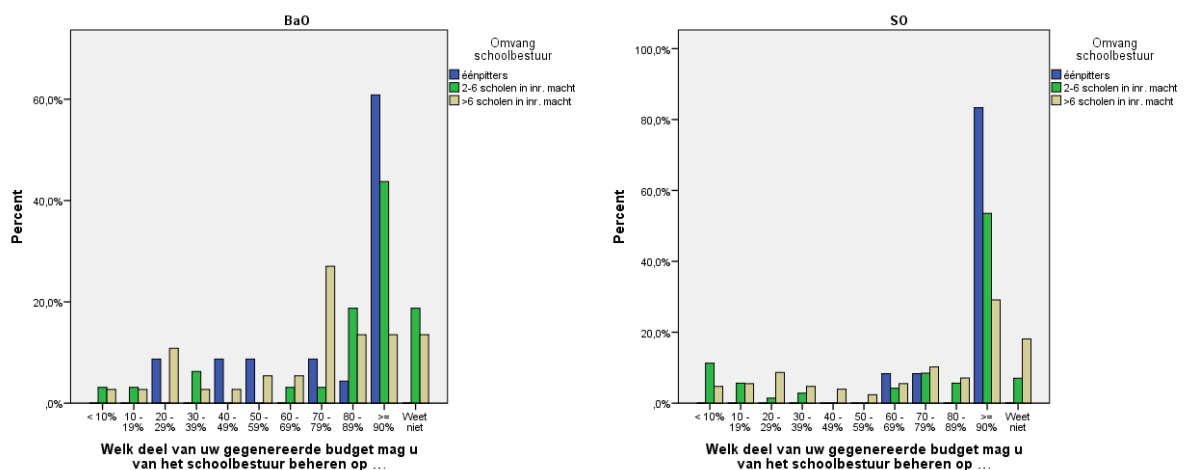
Hoewel de schoolbesturen een grote vrijheid hebben in het verdelen van de werkingsmiddelen over hun scholen, blijkt uit Figuur 48 dat globaal kan gesteld worden dat scholen het grootste deel van de werkingsmiddelen zelf kunnen beheren.

*Figuur 48 Verdelingsbeleid van de schoolbesturen volgens onderwijsniveau*



Een verdere verfijning leert echter dat de mate waarin dit gebeurt sterk uiteen loopt. In schoolbesturen BaO met slechts één school, mogen 60% van de scholen zelf beslissen over meer dan 90% van hun gegenereerde werkingsbudget. De schoolbesturen met meer dan zes scholen laten de individuele scholen het minste budget beheren (Figuur 49). In het secundair onderwijs zien we een gelijkaardig patroon: éénpitters mogen het grootste aandeel van hun werkingsmiddelen zelf beheren. Scholen die deel uitmaken van grote schoolbesturen kunnen minder zelf beheren.

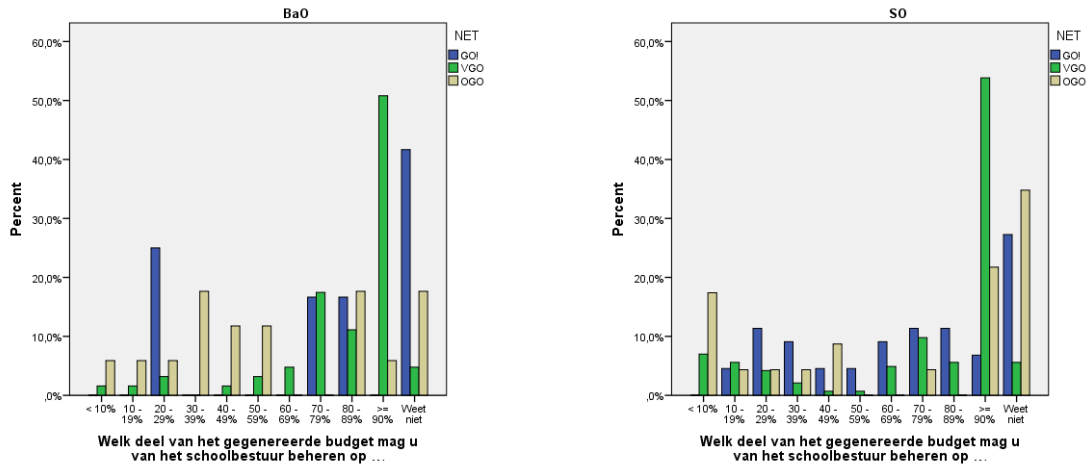
*Figuur 49: Verdelingsbeleid van de schoolbesturen naar omvang van het schoolbestuur*



Onderverdeeld naar de netten, merken we dat de helft van de VGO-scholen over meer dan 90% van hun werkingsmiddelen mogen beschikken. In de andere netten mogen scholen in vergelijking maar een beperkter deel beheren. In het basisonderwijs is er geen enkele GO!-school die meer dan 90% van de werkingsmiddelen kan beheren. In het secundair stijgt dit percentage niet boven de 10% uit

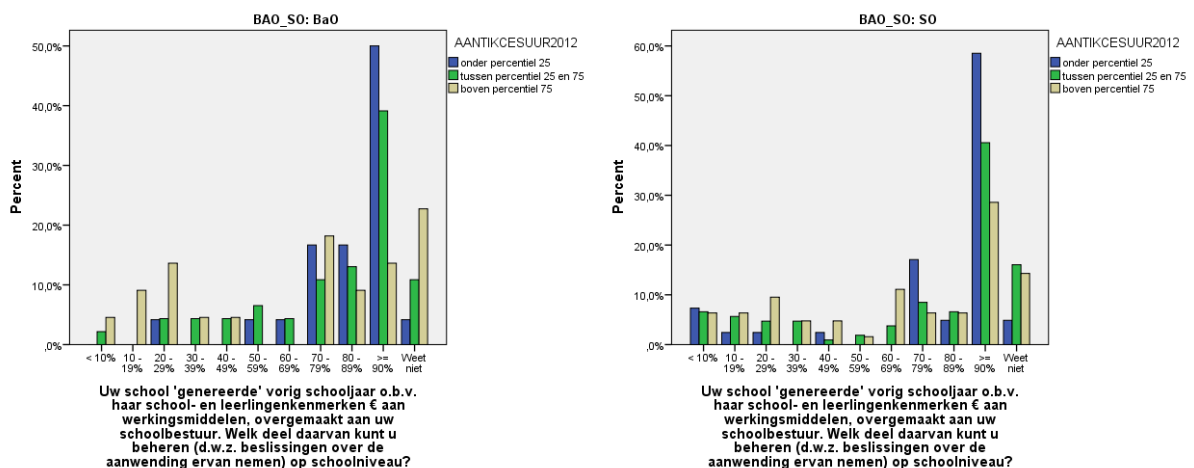
(Figuur 50). We merken wel op dat de GO! en OGO-scholen in hoge mate hebben geantwoord niet te weten hoeveel eigen middelen ze mogen beheren.

*Figuur 50: Verdelingsbeleid van de scholengroepen naar netten*



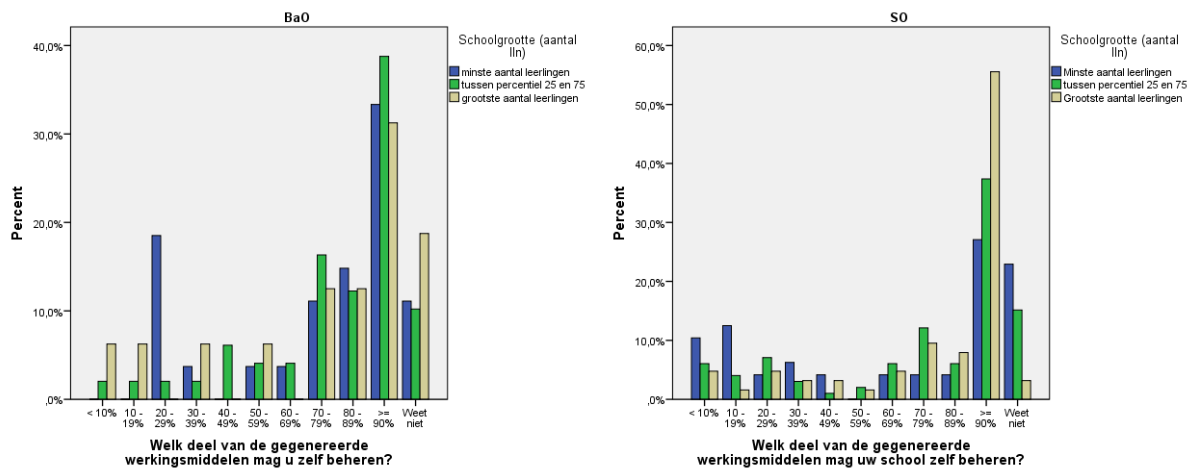
Verder blijkt dat de scholen met het grootste aandeel aantikkende SES-leerlingen, over het kleinste percentage van de totale werkingsmiddelen kunnen beschikken, en dit zowel in het basisonderwijs als in het secundair onderwijs. Figuur 51 toont de situatie voor het basis- en secundair onderwijs naar het percentage aantikkende leerlingen in de scholen. Er dient wel benadrukt te worden dat dit niet noodzakelijk impliceert dat er een causaal verband is tussen aantikkende leerlingen en het aandeel van de werkingsmiddelen dat scholen zelf kunnen beheren. De geobserveerde verschillen zullen eerder te wijten zijn aan de in het vorige hoofdstuk reeds besproken associatie tussen net, omvang bestuur en percentage aantikkende leerlingen (het GO! telt bij voorbeeld relatief gezien het meeste aantikkende leerlingen en éénpitters komen frequenter voor in het VGO).

*Figuur 51: Verdelingsbeleid van de schoolbesturen naar aantikpercentage*



Ook naar schoolgrootte, voornamelijk in het secundair onderwijs, zijn er verschillen op te merken: hoe groter de school, hoe groter het deel van de gegenereerde werkingsmiddelen dat de school zelf mag beheren (Figuur 52).

Figuur 52: Verdelingsbeleid naar schoolgrootte



Net als in de survey, blijkt uit het kwalitatieve luik dat naarmate het schoolbestuur een grotere omvang heeft, ook de kans toeneemt dat individuele scholen een kleiner aandeel van de door hen gegenereerde middelen kunnen beheren. Tegelijk merken we op, opnieuw conform de resultaten uit de survey, dat het percentage aan middelen die scholen zelf kunnen beheren sterk varieert, ook bij grote schoolbesturen. De scholen die behoren tot de grote schoolbesturen (meer dan 6 scholen) uit de kwalitatieve sample beheren 7% tot 75% van de middelen, in kleine tot middelgrote schoolbesturen (2 tot en met 6 scholen) varieert dit percentage van 60% tot 90%. De variatie blijft dus groot, wat doet vermoeden dat de omvang van het schoolbestuur niet volledig verklaart waarom individuele scholen meer of minder geld kunnen beheren. Ook andere factoren blijken een rol te spelen. Op basis van de kwalitatieve data onderscheiden we volgende factoren: de aard van het verdelingsbeleid, de aanwezigheid van een professioneel team ter ondersteuning van het schoolbestuur en de invloed van achterliggende verdelingsprincipes.

### 3.2.1.1 De aard van het verdelingsbeleid: keuze voor centraal beheer of autonomie van de scholen?

In het kwalitatieve luik vinden we globaal twee types schoolbesturen terug. Het eerste type is het schoolbestuur dat de individuele school centraal stelt en zichzelf ziet als de som van aparte, autonome entiteiten. Het tweede type schoolbestuur bekijkt de scholen en de beschikbare middelen vanuit het geheel en koppelt hieraan een beleid met een sterk centraal beheer vanuit het schoolbestuur, dat vaak ondersteund wordt door een professioneel team (zie 3.2.1.1). Hoe meer schoolbesturen een sterk centraal beheer nastreven en ontwikkelen, hoe groter de kans wordt dat hun individuele scholen minder geld kunnen beheren. Grotere schoolbesturen (meer dan 6 scholen) horen vaker dan kleine schoolbesturen (van 2 tot 6 scholen) tot het tweede type schoolbestuur, maar doen dat niet per definitie. In welke mate schoolbesturen al dan niet een sterk centraal beheer hebben, is dus mede het resultaat van een beleidskeuze. Belangrijk is wel dat de keuze voor het eerste of tweede type schoolbestuur ook bepalend is voor het verdelingsbeleid van het schoolbestuur. Alle schoolbesturen uit het kwalitatieve luik die zichzelf beschouwen als de som van aparte, autonome entiteiten (type 1) kiezen voor een verdelingsbeleid gestoeld op uitsluitend (enkele) voorafnames. De schoolbesturen met een sterk centraal beheer hebben een eigen verdeelsleutel.

#### Kenmerken van het verdelingsbeleid van scholen die werken met voorafnames (type 1)

Meestal gaat het om schoolbesturen uit het vrij onderwijs. Van het totale pakket aan werkmiddelen dat bij het schoolbestuur toekomt, wordt een bepaald percentage afgehouden (vaak rond 20 à 30%). Het restbedrag wordt integraal doorgestort naar de scholen. Het schoolbestuur mengt zich vervolgens weinig tot niet in het aanwendingsbeleid van de scholen. Hoe directeurs dit restbedrag inzetten, staat



hen dus vrij. Het bedrag dat de schoolbesturen vooraf nemen, wordt in de eerste plaats ingezet voor renovaties, het betalen van leninglasten of erfpachten, voor het opbouwen van reserves of voldoende cashflow die als buffer dienen om grote verbouwingswerken te kunnen financieren (zie 3.1.1), en om dringende noden te kunnen opvangen, zoals het plaatsen van paviljoenen bij een plotse toename van het leerlingenaantal in een school. Ook de werkingskosten van de Raad van Bestuur of de bijdrage aan de koepel (indien VSKO) worden via de voorafnames geregeld.

De keuze om met voorafnames te werken of de autonomie van de school centraal te stellen, is vaak gebaseerd op historische afspraken, bijvoorbeeld omdat het schoolbestuur bestaat uit een verzameling van (oorspronkelijke) éénpitters die bij de oprichting sterk de nadruk legden op hun autonomie en hun spaarpot wilden behouden (cf. school 6).

Voorbeeld:

Een groot schoolbestuur uit het VGO (schoolbestuur A) heeft een getrapt systeem van eigenaarsonderhoud voor haar scholen ontwikkeld. Van de eerste schijf van 25.000 euro die een individuele school aan werkingsmiddelen genereert wordt 20% vooraf genomen, van de tweede schijf van 25.000 euro 21% enzovoort, met een maximum van 27% in totaal. De voorafname is bedoeld om een spaarpot voor bouwprojecten op te bouwen. De spaarpot kan door scholen aangesproken worden vanaf hun (ver)bouwdossier bij Agion is goedgekeurd en ze dus tot de realisatie van het project kunnen overgaan. Hoewel de spaarpotten per school worden bijgehouden, wat erop wijst dat het schoolbestuur ook in deze de school als aparte, autonome entiteit benadert, is het mogelijk om middelen uit de spaarpotten van andere scholen te gebruiken indien de eigen spaarpot ontoereikend is om de nieuwbouw te financieren. Door het systeem is er immers voldoende cashflow aanwezig om de betaling van de facturen te kunnen garanderen. De komende jaren kan de school dan opnieuw beginnen sparen en zo terug uit het rood gaan.

#### *Kenmerken verdelingsbeleid met eigen verdeelsleutel (type 2)*

Schoolbesturen die beleidsmatig een sterk centraal beheer nastreven, werken met een eigen verdeelsleutel (vaak bestaande uit een eigen systeem van allerlei voorafnames) en geven volgens die verdeelsleutel dotaties aan hun scholen. Dit verdelingsbeleid komt het meest voor in schoolbesturen uit de officiële netten (GO!, OVSG, POV), maar wordt ook gehanteerd in twee grote schoolbesturen uit het VGO.

Hoe sterker het schoolbestuur zich profileert als de centrale financiële beheerder, hoe meer het bestuur de financiële taken van de directeur overneemt. In sommige schoolbesturen betekent dit dat de directeur enkel nog een dotatie krijgt voor het pedagogisch beleid.

*'In de scholengroep hebben we van meet af aan de visie gehad om zoveel mogelijk middelen centraal te beheren zodat de directeur van een school zich kan focussen op zijn echte taak, dat is zijn pedagogische taak, zijn taak als begeleider van leerkrachten en als bewaker van het leerproces. En dat hij in mindere mate moet wakker liggen van allerlei andere besommeringen, zoals onderhoud, personeel, energie, verzekeringen en dergelijke meer.'*  
*(bestuur, school 4, GO!)*

Opvallend is wel dat in deze schoolbesturen de dotatie voor het pedagogische beleid van de individuele scholen kan variëren. In het kwalitatieve luik ging de dotatie voor dat pedagogische beleid van 7% tot 29% van de door de individuele school gegenereerde werkingsmiddelen.

Het onderscheid tussen een verdeling op basis van voorafnames (voornamelijk in het VGO) en op basis van een eigen verdeelsleutel (voornamelijk in het GO! en het OGO) komt ook tot uiting in de resultaten van de survey: uit Figuur 50 bleek reeds dat meer dan de helft van de VGO-scholen meer

dan 90% van de door haar gegenereerde middelen kan beheren. In de andere netten liggen deze percentages aanzienlijk lager of geven de scholen aan niet te weten welk percentage ze zelf kunnen beheren.

Uit de survey van de gemeentebesturen blijkt dat 58,8% van de gemeentebesturen verklaarden dat de scholen een zekere mate van autonomie hadden in de aanwending van hun werkingsmiddelen: 20,4% heeft het budgethouderschap en 31,5% heeft de bevoegdheid om kleine kasuitgaven te doen op school (Tabel 52). Ook de laatste bevoegdheid toont echter de beperkte autonomie van gemeentescholen aan.

*Tabel 52 Gemeentebesturen geven (vorm van) autonomie van schooldirecteurs aan.*

Hebben de OVSG-schooldirecteurs een zekere autonomie?			Welke vorm van autonomie hebben de OVSG-schooldirecteurs?		Budgethouderschap	Bevoegdheid om kleine kasuitgaven te doen op school
Ja	Aantal	30	Niet geselecteerd	Aantal	43	37
	%	58,8%		%	79,6%	68,5%
Nee	Aantal	21	Ja	Aantal	11	17
	%	41,2%		%	20,4%	31,5%
Totaal	Aantal	51	Totaal	Aantal	54	54
	%	100,0%		%	100,0%	100,0%

De verdeelsleutel bepaalt niet alleen per school de dotatie voor het voeren van dat pedagogische beleid, maar ook de wijze waarop de middelen voor infrastructuur, het onderhouds- en poetspersoneel, energie, enzovoort verdeeld worden. Het betekent ook vaak dat deze kosten op het niveau van schoolbestuur worden gemaakt. Die werkwijze hoeft echter niet per definitie gehanteerd te worden. Het is immers mogelijk om als schoolbestuur een eigen verdeelsleutel te hanteren en vervolgens dotaties per domein uit te keren aan de scholen, die dan op hun beurt instaan voor de kosten op dat domein. Uit het kwalitatieve luik blijkt dat die laatste werkwijze geregeld in het GO! voorkomt.

Wanneer in de kwantitatieve survey aan de scholen gevraagd wordt welke onkosten gemaakt worden op het niveau van het schoolbestuur, merken we ook hier een groot verschil op tussen de netten (zie Tabel 53) : zowel in het basis- als in het secundair onderwijs geven OGO-scholen het vaakst aan dat bepaalde uitgaven door het schoolbestuur gemaakt worden. In het VGO antwoordt 38% van de scholen dat de school alle kosten zelf draagt. Over de netten heen worden kosten voor verzekeringen en verbouwingen het vaakst voor rekening van het schoolbestuur genomen. Tevens blijkt dat in het basisonderwijs voor alle categorieën het bestuur in een groter aandeel van de scholen voor het betalen van de kosten instaat. Een opsplitsing naar de omvang van het schoolbestuur (zie Tabel 54) geeft minder eenduidige resultaten: de percentages (tussen verschillende groottes van schoolbesturen) liggen, voornamelijk in het secundair, dikwijls relatief dicht bij elkaar.

Tabel 53 Welke onkosten worden gemaakt op het niveau van het schoolbestuur, volgens net?

	NET		Energie	Water	Verzekeringen	Verbouwingen	Herstellingen,	Poetsen	Personeel	Telefonie/internet	ICT	Meubilair	Geen, de school maakt zelf alle	Andere
BaO	GO!	(n=12)	,33	,33	,67	,58	,58	,50	,33	,17	,17	,08	,08	,00
	VGO	(n=63)	,27	,25	,43	,46	,38	,24	,38	,27	,32	,25	,37	,00
	OGO	(n=17)	,76	,71	,71	,71	,76	,88	,47	,65	,47	,59	,06	,00
	Totaal	(n=92)	,37	,35	,51	,52	,48	,39	,39	,33	,33	,29	,27	,00
SO	GO!	(n=44)	,34	,27	,52	,55	,30	,32	,36	,11	,14	,07	,18	,00
	VGO	(n=143)	,27	,27	,36	,43	,25	,24	,31	,26	,19	,17	,38	,00
	OGO	(n=23)	,74	,70	,78	,87	,65	,83	,48	,61	,48	,30	,04	,00
	Totaal	(n=210)	,33	,31	,44	,50	,30	,32	,34	,27	,21	,16	,30	,00

Opm. : Cijfers in tabel geven aan welke fractie van scholen deze categorie aangeduid heeft

Tabel 54 Welke onkosten worden gemaakt op het niveau van het schoolbestuur, volgens omvang bestuur?

	Omvang schoolbestuur		Energie	Water	Verzekeringen	Verbouwingen	Herstellingen, onderhoud	Poetsen	Personeel	Telefonie/internet	ICT	Meubilair	Geen, de school maakt zelf alle onkosten	Andere
BaO	éénpitters	(n=23)	,43	,39	,48	,48	,52	,48	,43	,39	,39	,48	,39	,00
	2-6 scholen	(n=32)	,44	,41	,50	,50	,47	,44	,41	,41	,34	,31	,31	,00
	>6 scholen	(n=37)	,27	,27	,54	,57	,46	,30	,35	,22	,27	,16	,16	,00
	Totaal	(n=92)	,37	,35	,51	,52	,48	,39	,39	,33	,33	,29	,27	,00
SO	éénpitters	(n=12)	,33	,33	,33	,50	,33	,33	,42	,33	,33	,33	,42	,00
	2-6 scholen	(n=71)	,31	,31	,45	,42	,32	,31	,35	,28	,21	,21	,35	,00
	>6 scholen	(n=127)	,35	,31	,45	,55	,29	,33	,33	,25	,20	,12	,27	,00
	Totaal	(n=210)	,33	,31	,44	,50	,30	,32	,34	,27	,21	,16	,30	,00

Opm. : Cijfers in tabel geven aan welke fractie van scholen deze categorie aangeduid heeft

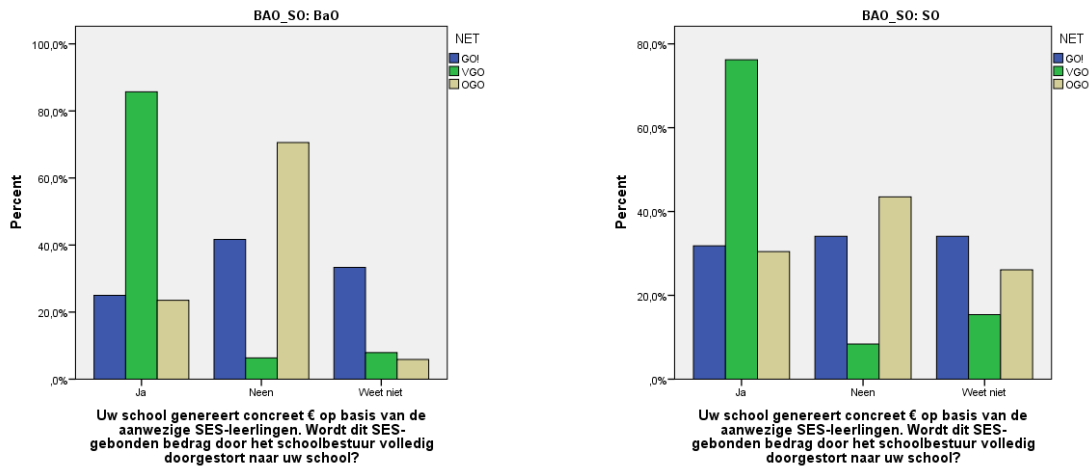
### *Implicaties van het verdelingsbeleid voor het doorstorten van de middelen op basis van leerlingenkenmerken en objectieve verschillen*

Een belangrijke implicatie van een verdelingsbeleid dat werkt met voorafnames is dat – met uitzondering van het bedrag dat vooraf genomen wordt voor bijvoorbeeld infrastructuur of verzekeringen – de school de werkingsmiddelen krijgt zoals door de overheid is bepaald. Dit betekent ook dat met dergelijk beleid het aandeel van de leerlinggebonden werkingsmiddelen en, indien van toepassing, de objectieve verschillen naar de scholen gelijk zal zijn aan het aandeel van deze componenten in de werkingsmiddelen die de scholen genereren. Verder zal het percentage van de leerlinggebonden werkingsmiddelen dat scholen doorgestort krijgen gelijk zijn voor alle scholen die behoren tot dit schoolbestuur. Doet het schoolbestuur bijvoorbeeld een voorafname van 25% op het geheel van de middelen (het bedrag voor eventueel objectieve verschillen en leerlingenkenmerken inbegrepen), dan wordt de overige 75% van de middelen en dus ook het bedrag van de leerlingenkenmerken voor dat aandeel over de scholen verdeeld zoals door de overheid bepaald werd. Individuele scholen die op basis van de invoering van het financieringsdecreet (2008) een (sterke) verhoging van hun werkingsmiddelen konden verwachten, hebben deze verhoging dan ook daadwerkelijk gevoeld voor het aandeel dat ze doorgestort kregen.

Dit is anders in schoolbesturen die werken met een eigen verdeelsleutel. Het werken met een verdeelsleutel impliceert immers dat schoolbesturen de totale som aan werkingsmiddelen die ze ontvangen als één geheel beschouwen en vervolgens deze middelen herverdelen volgens eigen principes en criteria. Gezien de autonomie die het decreet aan schoolbesturen geeft op dit vlak, worden schoolbesturen ook niet gecontroleerd of die principes en criteria afgestemd zijn op de verdelingsprincipes die het decreet onderbouwen. Schoolbesturen met een sterk centraal beheer maken volop gebruik van die mogelijkheid tot autonomie, zo leren we uit het kwalitatieve luik, wat er ook sneller toe kan leiden dat deze schoolbesturen de middelen op basis van de leerlingenkenmerken niet volledig of op een andere wijze verdelen (zie verder).

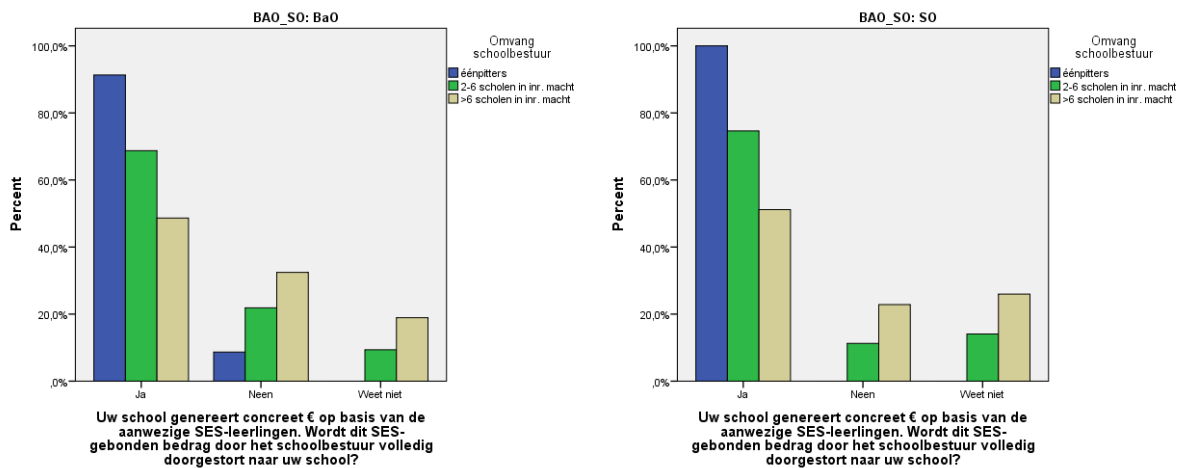
De schoolbesturen uit het GO! nemen op dit punt evenwel een aparte positie in. Bij de invoering van het financieringsdecreet tekende het GO! een convenant met de Vlaamse regering waarin werd beloofd dat de scholengroepen het bedrag op basis van de leerlingenkenmerken onveranderd zouden doorstorten naar de scholen. Een belangrijke vraag voor dit rapport is dan ook in welke mate de scholengroepen met dit convenant hebben rekening gehouden in hun verdelingsbeleid. Uit de survey, die de visie van de directeur hierop weergeeft, kunnen we afleiden dat het convenant niet in de strikte zin wordt opgevolgd: uit Figuur 53 blijkt duidelijk dat ruim 40% van de GO! scholen uit het basisonderwijs (5 van de 12 scholen) en bijna 35% van de GO! scholen uit het secundair onderwijs (15 van de 44 scholen) antwoordt dat het SES-gebonden bedrag door het schoolbestuur niet volledig wordt doorgestort aan de school.

Figuur 53: Worden de door de school gegenereerde SES-middelen volledig doorgestort naar de school, naar net?

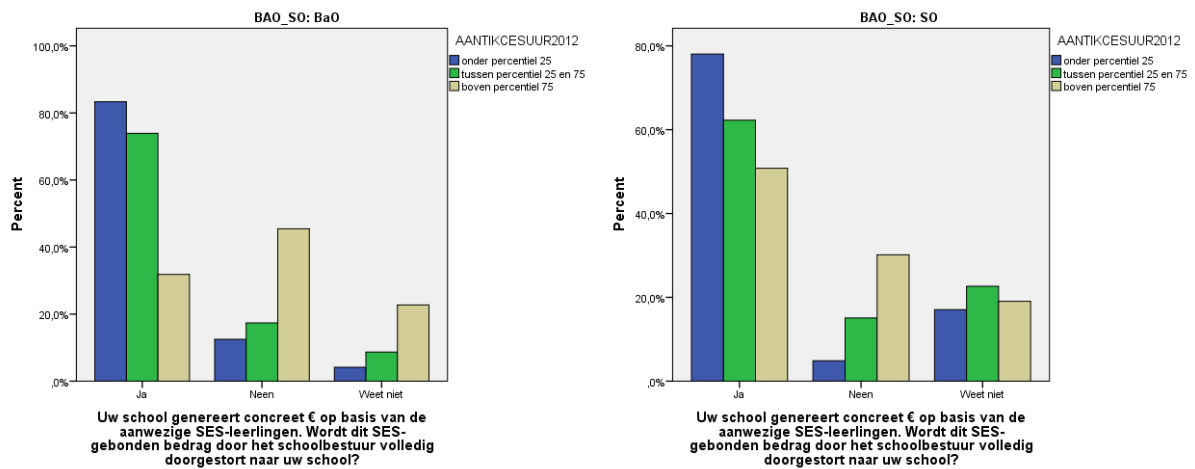


In het VGO vinden we relatief de meeste scholen die zeggen de SES-middelen volledig doorgestort te krijgen. Dit zou mogelijk verklaard kunnen worden door het feit dat daar in verhouding meer éénpitters en kleinere schoolbesturen zijn die wellicht eerder werken met enkel voorafnames. Wanneer we de antwoorden op de vraag of de SES-middelen volledig doorgestort worden naar de scholen verder opsplitsen naar andere indicatoren, blijkt dat grotere besturen minder geneigd zijn de volledige SES-middelen door te storten (Figuur 54) en dat scholen met meer aantikkende leerlingen (Figuur 55) minder vaak de volledige door de school gegenereerde SES-middelen doorgestort krijgen.

Figuur 54: Worden de door de school gegenereerde SES-middelen volledig doorgestort naar de school, naar omvang bestuur?



Figuur 55: Worden de door de school gegenereerde SES-middelen volledig doorgestort naar de school, naar aantikpercentage?



Om na te gaan of er een of meerdere dominante factoren zijn die het verschil in de mate doorstorten van SES-middelen door het schoolbestuur kunnen verklaren werden ook een aantal multivariate logistische regressies uitgevoerd. Hieruit bleek dat het aantal leerlingen, de omvang van het bestuur, de verstedelijkingsgraad, het percentage aantikkende leerlingen en het feit of er binnen een schoolbestuur een vorm van solidariteit is volgens het aantal SES-leerlingen systematisch niet significant zijn indien ze samen opgenomen worden met het net en het aandeel van de werkingsmiddelen dat de school zelf kan beheren. Zowel in het basis- als in het secundair onderwijs blijkt dat VGO scholen significant meer rapporteren dat ze het volledige SES-bedrag doorgestort krijgen. Tussen OGO en GO! is er geen significant verschil. Scholen die meer dan 80% van de door de school gegenereerde werkingsmiddelen zelf kunnen beheren rapporteren ook significant meer dat ze het volledige SES-bedrag doorgestort krijgen (Tabel 55).

Tabel 55 Logistische regressie: verklaring of SES-gebonden bedrag volledig wordt doorgestort naar de school

		B	Std. Error	Wald	Sig.		
BaO	Intercept	-3.027	1.504	4.052	.044		
	Net						
	GO!	1.124	1.238	.824	.364		
	VGO	3.440	1.004	11.733	.001		
	OGO (=Ref. cat)	0					
	Percentage van de door de school gegenereerde werkingsmiddelen dat school zelf kan beheren						
	0-19%	-.525	1.922	.074	.785		
	20-39%	1.140	1.574	.525	.469		
	40-60%	2.188	1.736	1.588	.208		
	60-80%	1.894	1.561	1.472	.225		
	80-100%	3.231	1.504	4.615	.032		
	Weet het niet (=Ref. cat)	0					
	SO	Intercept	-.451	.742	.370	.543	
Net							
GO!		.176	.755	.054	.816		
VGO		2.609	.793	10.810	.001		
OGO (=Ref. cat)		0					
Percentage van de door de school gegenereerde werkingsmiddelen dat school zelf kan beheren							
0-19%		-2.418	.987	6.006	.014		
20-39%		-.428	.906	.223	.636		
40-60%		1.084	1.386	.611	.434		
60-80%		-.065	.901	.005	.942		
80-100%		1.692	.873	3.759	.053		
Weet het niet (=Ref. cat)		0					
Evaluatie model							
	Pseudo R <sup>2</sup>		Model	Model Fitting	Likelihood Ratio Tests		
	Cox & Snell	Nagelkerke		Criteria	Chi-Square	df	Sig.
BaO	0.435	0.636	Intercept Only	-2 Log Likelihood	68,024		
			Final	21,596	46,428	7	,000
SO	0.351	0.538	Intercept Only	102,197			
			Final	29,996	72,201	7	,000

Afhankelijke variabele : 0=SES-gebonden wordt niet volledig doorgestort; 1=SES-gebonden bedrag wordt wel volledig doorgestort (de antwoorden 'weet niet' (10 in BaO en 43 in SO) werden niet opgenomen in deze regressie



In het kwalitatief onderzoek komt het convenant in het GO! ook uitgebreid aan bod. De expert uit het GO! bevestigt dat het convenant in de praktijk vaak een dode letter is. De uitspraken van de algemeen directeurs uit het GO! (6 in totaal), die we in het kader van het kwalitatieve luik interviewden, wijken echter gedeeltelijk van deze bevinding af. Vijf directeurs stellen dat ze de middelen voor de leerlingenkenmerken onveranderd doorstorten of apart houden van de eigen verdeelsleutel. In één van deze scholengroepen heeft men wel een bepaald percentage van de gewone werkmiddelen zo herverdeeld dat ook de scholen van het Buitengewoon Onderwijs een pakket middelen ontvangen op basis van hun aantal aantikkende SES-leerlingen (school 14). De algemeen directeur ziet dit echter niet als een afwijking van het decreet, maar als een correctie.

*'Zonder correctie zou het totaal budget van de scholen voor bijzonder onderwijs in het verdelingsmechanisme terecht gekomen zijn, terwijl in het regulier onderwijs de gelden voor leerlingenkenmerken dat niet doen, omdat ze integraal en rechtstreeks naar de scholen gaan. Wij hebben daarom virtueel een oefening gemaakt om ook leerlingenkenmerken toe te kennen aan onze scholen van het buitengewoon onderwijs. Op die manier werd het ook billijk naar hen toe. In het andere geval zouden ze teveel afgedragen hebben aan de collectiviteit.'* (bestuur, school 14, GO!)

Slechts één directeur geeft mee dat hun schoolbestuur het convenant niet (volledig) toepast (school 4). In die scholengroep vertrekt men vanuit het bedrag van de school die binnen de scholengroep het meest aantikt op de leerlingenkenmerken en rekent men dit bedrag om naar een bedrag per leerling. Vervolgens geeft men vanuit de pot schoolkenmerken dit bedrag per leerling aan elke school in de scholengroep. Kortom, deze scholengroep omarmt het hierboven genoemde dominant patroon, en komt dus uit op een uniform bedrag per leerling. Een school met geen tot weinig SES-leerlingen zal immers evenveel middelen per leerling krijgen dan de school die het meest aantikt op de leerlingenkenmerken. Vandaag bestaat dit systeem nog steeds, maar is wel beslist om 'opnieuw meer kosten naar de scholen toe te schuiven' om dit systeem betaalbaar te houden.

De discrepantie tussen de resultaten van de survey, gebaseerd op uitspraken van directeurs, en de uitspraken van de algemeen directeurs van de scholengroepen uit het kwalitatieve luik roept vragen op. Hebben de algemeen directeurs een sociaal wenselijk antwoord gegeven? Is de discrepantie een gevolg van de onwetendheid van de directeurs, die de vaak ingewikkelde verdeelsleutels die in het GO! gebruikt worden, niet helemaal (kunnen) begrijpen en dus ook niet precies de vinger kunnen leggen op wat er met hun bedrag op basis van de leerlingenkenmerken gebeurt (zie 3.3)? Een andere verklaring zou kunnen zijn dat schoolbesturen het bedrag op basis van leerlingenkenmerken weliswaar onveranderd doorstorten, maar terzelfdertijd op andere domeinen verdelingsparameters hanteren die er toe leiden dat scholen die sterk aantikken op leerlingenkenmerken meer bijdragen of dat scholen met weinig SES-leerlingen financieel worden gecompenseerd. Een algemeen directeur (school 4) suggereert tot slot dat de voorafnames die gebeuren op GO! centraal er toe leiden dat de individuele scholen niet hetzelfde bedrag dan vermeld op de brief van de overheid kunnen ontvangen.

### 3.1.1.1 Aanwezigheid van een professioneel team ter ondersteuning van het schoolbestuur

Op dit vlak zien we in het kwalitatieve luik vooral een duidelijk verschil tussen de schoolbesturen, steeds uit het vrij onderwijs, die slechts verantwoordelijk zijn voor één school (éénpitters) en de grote besturen (meer dan 6 scholen). Bij éénpitters is er aan de éne kant het bestuur, dat als vzw bestaat uit vrijwilligers, en aan de andere kant de directeur en team, dat het personeel vertegenwoordigt. Professionele ondersteuning voor de directeurs en het bestuur gebeurt, op vraag van het bestuur of de directeur, via de koepel (bv. bij VSKO voor juridische bijstand). Bij grote besturen (meer dan 6 scholen) is de regel dat het bestuur, bestaande uit vrijwilligers, ondersteund wordt door een

professioneel team. Dit team telt een algemeen directeur, en enkele personeelsleden die het beleid uitvoeren (bv. boekhouders). Alle scholengroepen uit het GO! werken op die manier. In vele gevallen staan scholen uren af om deze professionals te kunnen aanwerven en wordt een bepaald percentage van het totale budget aan beschikbare middelen voorafgenomen om de infrastructuur en de werkmiddelen, die dit professioneel team nodig heeft, te bekostigen.

De aanwezigheid van een professioneel team ter ondersteuning van het schoolbestuur heeft belangrijke implicaties voor de organisatiecultuur binnen het schoolbestuur, met vooral gevolgen voor de positie van de directeurs van de scholen in het geheel. Leden van schoolbesturen die behoren tot een éénpitter leggen het financieel beleid meestal in handen van de directeur. De expertise ligt er dus bij de directeur, die op die manier ook verantwoordelijk wordt voor het volledige beheer van de school (inclusief verbouwwerken). De taken van de directeur reiken er verder dan het pedagogische. In schoolbesturen met een professioneel team ligt de expertise in handen van de algemeen directeur en zijn/haar administratie. Het team zet ook de lijnen uit voor het financieel beleid en zorgt voor de uitvoering van het beleid. In die zin beslissen zij dus mee over de mate waarin scholen hun werkmiddelen zelf kunnen beheren. Dit kwam ook reeds tot uiting in Figuur 49 (kwantitatieve survey): éénpitters kunnen duidelijk een groter deel van de middelen zelf beheren in vergelijking met scholen die deel uitmaken van grote schoolbesturen. Met betrekking tot het gedeelte dat centraal beheerd wordt, maken directeurs zelden het beleid, hoewel we op dit punt ook grote verschillen terugvinden tussen schoolbestuur. Globaal gezien, kunnen we wel stellen dat directeurs in deze schoolbesturen vooral advies geven of dossiers indienen, en ook de mogelijkheid hebben om het beleid goed te keuren of bij te schaven.<sup>22</sup>

### 3.1.1.2 *Invloed verdelingsprincipes*

Waarom vinden schoolbesturen voorafnames of een herverdeling noodzakelijk? Op basis van welke principes worden op dit vlak keuzes gemaakt, ook over de mate waarin er middelen moeten worden herverdeeld? Op basis van het kwalitatieve luik onderscheiden we vier terugkerende principes waarop voorafnames of herverdeling gebaseerd kunnen zijn: solidariteit, optimaal inspelen op de lokale context, nadruk op rationalisatie en efficiëntie in kader van kostenbeheersing en veiligheid.

#### *Principe 1: Solidariteit*

Kleine en grote schoolbesturen zijn het erover eens dat voorafnames en een herverdeling van de middelen in de eerste plaats noodzakelijk zijn om solidariteit tussen de scholen te garanderen, vooral met betrekking tot energiekosten, renovaties en herstellingen in scholen die gehuisvest zijn in oude gebouwen, of om dringende noden van een school op te vangen. In de schoolbesturen uit het kwalitatieve luik gebeurt dit om het meubilair te betalen van een opstartende school, om grote onverwachte onderhoudskosten te betalen, om paviljoenen te bouwen, om het financieel verlies na een daling van het aantal leerlingen op te vangen of door mee de energiekosten te dragen wanneer de school in een oud gebouw zit...

---

<sup>22</sup> In de volgende paragraaf (3.3) onderzoeken we hoe de directeurs binnen éénpitters en grotere besturen de afwezigheid of aanwezigheid van dit professioneel team alsook hun eigen positie beoordelen. Hier volstaat het om voorlopig te concluderen dat de aanwezigheid van dergelijk team de kans vergroot op een schoolbestuur met een sterker centraal beheer en op minder autonomie voor de individuele scholen.

*'De solidariteit hangt af van uw infrastructuur, van de soort installatie die je hebt om te stoken. We konden er als school ook niet aan doen dat we tot voor kort in een oud gebouw zaten zonder dubbel glas. Ondertussen is dat allemaal vervangen. De infrastructuur drijft uw energiekost ongelofelijk. Een school met een betere infrastructuur houdt dus veel meer over om andere zaken aan te kopen. Daarom heeft de scholengroep de herverdeling zo geregeld dat de energiekosten voor gebouwen in slechte staat minder doorwegen. Daar zit dus wel een visie achter.'* (directeur, school 18, GO!)

Ook een directeur uit het VGO (school 20, SO) stelt dat de solidariteitsbijdrage, die bepaalt dat de voorafname bij de secundaire scholen 15% bedraagt ten opzichte van 10% voor de basisscholen rechtvaardig is, omdat de secundaire scholen over relatief goede gebouwen beschikken. Omdat dit bij de basisscholen niet zo is, vraagt dit meer middelen om daar te kunnen investeren.

Voorbeeld:

De algemeen directeur van de scholengroep uit het GO! (school 1), stelt dat deze pas opgerichte school, die er kwam in het kader van het capaciteitsprobleem, enkel autonoom zou kunnen overleven als ze in de toekomst geen onverwachte grote kosten hebben. Het solidariteitsprincipe vergelijkt hij met de voordelen van de sociale zekerheid, die ook op solidariteit is gebaseerd. Scholen staan een deel van hun middelen af, maar krijgen er zekerheid voor in de plaats. Dat principe is echter niet altijd even gemakkelijk te verdedigen

*'Zolang alles goed gaat, betalen mensen niet graag belastingen. Maar wanneer er iets gebeurt, dan zijn ze blij dat de sociale zekerheid bestaat. Dat is ook met onze scholen zo. Onze scholen krijgen inderdaad niet alles waar ze vanuit Brussel recht op hebben, maar als er iets gebeurt, dan vangen wij dat wel op. Alleen zouden ze dat niet kunnen.'*

Toch heeft de bouw van deze school wrevel opgeroepen bij andere directeurs uit de scholengroep. Om deze school te kunnen bouwen, moest immers massaal uit de financiële reserves van de scholengroep worden geput:

*'Sommige directeurs in het college vonden dat de scholengroep en het GO! dat geld beter aan de bestaande scholen had gegeven, voor herstellingswerken of andere nuttige zaken. Aan de andere kant zien ze ook wel de noodzaak aan nieuwe scholen. Maar omdat dat hen benadeelt – ik ga eigenlijk met geld van hen dat in de spaarpot zit, lopen – zijn ze toch kritisch. Ze bekijken me daar niet schuin voor, maar je voelt wel hun frustratie. Zo van: er is al een tekort en dan gaan ze nieuwe scholen bouwen die ze nog moeten bemeubelen en waar ze leermiddelen moeten voor kopen.'*

#### *Principe 2: Keuze voor een eigen verdeelsleutel om te kunnen inspelen op de lokale context*

De eigen verdeelsleutel wordt door grote schoolbesturen (meer dan 6 scholen) noodzakelijk geacht om (althans in principe) optimaal te kunnen inspelen op de lokale context. In deze schoolbesturen zijn de noden en behoeften van de verschillende scholen met betrekking tot de infrastructuur en het personeel het vertrekpunt van de verdeling. Scholen moeten dossiers indienen of kunnen via een behoeftenonderzoek aangeven wat zij nodig hebben. Het schoolbestuur en het professioneel team werken dan centraal een verdelingssysteem op maat uit om op die behoeften en noden te kunnen inspelen of ontwikkelen een prioriteitenlijst dat bepaalt welke school wanneer aan de beurt komt in het kader van bijvoorbeeld verbouwingswerken.

Schoolbesturen die dit principe vooropzetten, beschikken ook steeds over een organisatiestructuur waarin professionalisering en specialisatie centraal staat. Zij installeren bijvoorbeeld een gebouwen- en financiële commissie waarin bestuursleden, algemeen directeur en de professionele medewerker die op dit terrein werkt zetelen. Deze commissies maken de analyses en prognoses, en nemen beslissingen over specifieke bouwdoSSIers of de prioriteitenlijst.

Voorbeeld:

Het bestuur van school 16, een groot schoolbestuur uit het VGO (meer dan 6 scholen) werkt op basis van een behoefteanalyse:

*'De raad van bestuur redeneert niet van: die school heeft zoveel opbrengsten gegenereerd, maar is zeer spaarzaam geweest in energie en mogen dus iets meer hebben. Wij kijken echt naar de behoeften. Bijvoorbeeld: het gebouw van dit college is vrij recent en af, en daar hebben we de laatste jaren dan ook bijna niets meer in geïnvesteerd. Onlangs hebben we dan weer geïnvesteerd in nieuwe buitensportzalen. Daar gaan we de komende jaren dus ook niets meer doen. De middelen gaan naar waar de behoeften liggen. Die werkwijze is noodzakelijk om alles rond te krijgen. Hoe doen we dat? Iedere directeur dient zijn project in, wij kijken wat prioritair is en beslissen wat doorgaat. We proberen wel te kijken of iedere school gelijkwaardig behandeld wordt. Die werkwijze impliceert wel dat de werkingsmiddelen elk jaar op een andere manier worden verdeeld.'* (bestuur, school 16)

Om deze werkwijze te realiseren is er een bouw- en financiële commissie die het voorbereidend werk doet. Dat geldt ook voor school 15 (GO!). Voor de algemeen directeur vormen deze commissies dan ook één van de belangrijkste overlegorganen om draagvlak voor zijn beleid te ontwikkelen: *'Ik breng dan in de verschillende overlegorganen, met name van commissie financiën naar college van directeurs en tot slot RvB, de problemen aan, de nood en onze analyses. Zo worden de beslissingen genomen.'*

*Principe 3: Nadruk op rationalisatie en efficiëntie in kader van kostenbeheersing*

Sommige grote schoolbesturen zetten in op rationalisatie door middel van een efficiënt kostenbeleid dat geënt is op objectieerbare verdelingscriteria. Deze tendens is vooral waar te nemen in scholengroepen uit het GO! Het doel is kosten te vinden waarop, op basis van objectieve argumenten, kan bespaard worden of scholen aan te sporen op bepaalde domeinen bewuster met hun uitgaven om te springen. Ze baseren zich daarbij op objectieerbare parameters (zoals de ISS norm op het vlak van poetsen), prognoses, financiële analyses en studies.

Voorbeeld:

Een schoolbestuur uit het GO! (school 1) werkt aan een vernieuwd verdelingssysteem waarin niet langer de oppervlakte van een school de basis vormt voor de verdeling van 25% van de middelen, maar de campuskosten, dit zijn de reële, maar geobjectieerde kosten verbonden aan een campus, zoals water, energie, poets, groenonderhoud. De berekening van de campuskosten zal zowel gebeuren op basis van de resultatenrekening (en dus bijvoorbeeld op het energieverbruik van de vorige jaren), als op basis van een genormeerde kost. De algemeen directeur geeft als voorbeeld van een genormeerde kost de omzetting van oppervlakte op basis van de ISS-normen in een aantal uren poets per vierkante meter. Hij denkt dat dit kostenbeheersend kan werken. Op basis van die objectieve parameter kan bijvoorbeeld vastgesteld worden dat een school recht heeft op 6 voltijdse poetsvrouwen, terwijl er voorheen op basis van historisch gegroeide afspraken steeds 8 voltijdse poetsvrouwen in dienst zijn geweest. De nieuwe herverdeling kan in die zin tot rationalisering leiden. Voor de verdeelsleutel met betrekking tot de energiekosten kiest deze scholengroep dan weer voor een verdeling op basis van de reële kost.

*'Ik ga er dus vanuit dat de scholen op dit punt hun best doen. Zelfs als dat niet zo is, kan je dat met een analyse van het verbruik opsporen. Merken we dat een school plots meer energie verbruikt dan andere scholen in een gelijkaardige periode, dan gebeurt daar iets eigenaardigs dat onderzocht moet worden. Is hun ketel kapot, hebben ze de ramen opengezet, hebben ze tot 23 graden gestookt of blijft alles ook in het weekend gaan? Dat kunnen we dan nakijken.'*

Gelijkaardige controlemechanismen worden opgezet met betrekking tot waterverbruik.

#### *Principe 4: Veiligheid staat voorop*

Veiligheid is in grote schoolbesturen een belangrijk principe om te kunnen bepalen welke herstellings- en verbouwingswerken de voorkeur krijgen of wat het schoolbestuur centraal bijdraagt.

*'Als een renovatie meer veiligheid genereert, dan betalen we alles. Bij andere renovaties betaalt de school de helft en de scholengroep de andere helft van de kost. Ze weten vooraf wanneer ze aan bod komen, hoeveel ze al dan niet zelf gaan moeten bijleggen.'* (bestuur, school 1, GO!)

Ook twee bestuurders van éénpitters uit het VGO (school 10, school 13) benadrukken dat als de veiligheid van kinderen op het spel staat of wanneer er nieuwe wettelijke veiligheidsnormen zijn het schoolbestuur meteen in actie schiet. Op die manier kan men ook niet aansprakelijk worden gesteld bij ongevallen.

Verschillende directeurs weten ook dat hun schoolbestuur gevoelig is voor veiligheid. In een groot schoolbestuur uit het VGO (school 16), waar directeurs dossiers voor verbouwingen en renovatiekosten moeten indienen, speelt die kennis dan ook een rol in de wijze waarop de directeur zijn aanvraag indient of druk oefent op het bestuur.

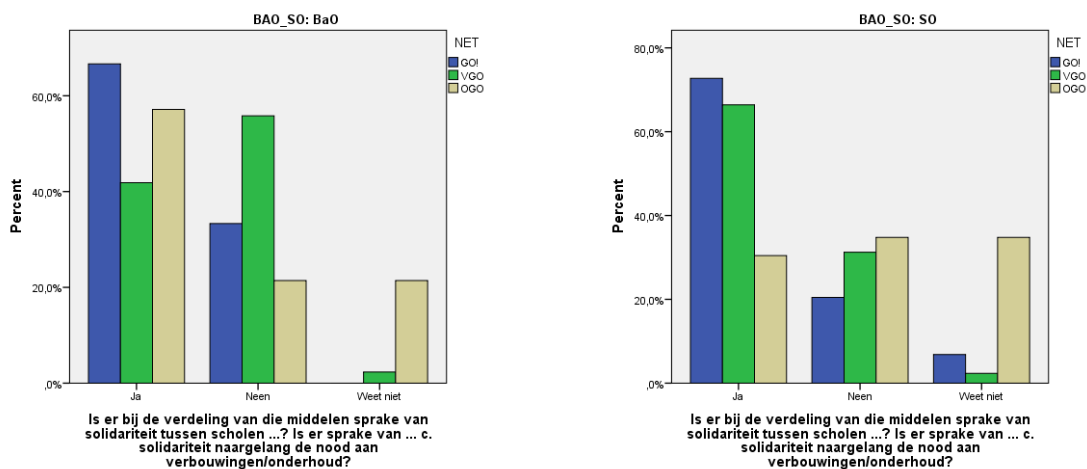
*'Als je niets indient, ben je gek. Je weet wel dat het niet allemaal gerealiseerd zal worden, maar toch moet je die noden laten voelen, want is het niet voor dit jaar, dan is het voor volgend jaar. Om dat gedaan te krijgen, is dat geen kwestie van lobbyen, maar van goed argumenteren. Ik vroeg al jaren om een nieuwe speelplaats. Omdat die er maar niet kwam, heb ik op een bepaald moment aan het schoolbestuur gezegd: 'Hier eindigt mijn verantwoordelijkheid.' Ik heb toen ook een serieuze brief naar de voorzitter van het bestuur geschreven, waarin ik aanklaagde dat er op de speelplaats al verschillende leerlingen gevallen waren. Ik heb toen duidelijk gemaakt dat ik die verantwoordelijkheid niet meer neem als het schoolbestuur niets doet. Zij moesten de verantwoordelijkheid maar nemen. Omdat ik weet dat een gebrek aan veiligheid voor hen een zwaarwichtig argument vormt, wist ik dat die wijze van werken zou aanslaan. Het schoolbestuur is daar dan ook en gelukkig in mee gegaan.'* (directeur, school 16, VGO)

#### *Resultaten afgetoetst in de survey*

Uit de resultaten van de survey bij de scholen blijkt eveneens dat er tal van mogelijke factoren een rol kunnen spelen bij de verdeling van de werkmiddelen van schoolbesturen naar scholen toe. Gelijkaardige principes keren daarbij terug. De antwoorden op de vragen naar welke vormen van solidariteit gehanteerd worden, zijn weergegeven in Figuur 56 tot Figuur 63. Een eerste opvallende vaststelling is dat scholen uit het GO! en het OGO veel meer dan scholen uit het VGO aangeven niet te weten of er sprake is van een bepaalde vorm van solidariteit.

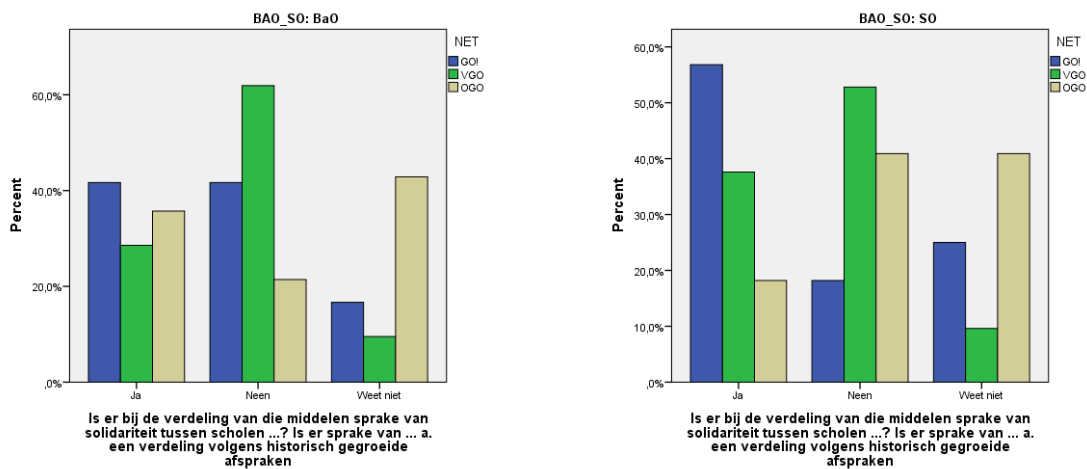
Het belangrijkste criterium waarmee rekening gehouden wordt is de nood aan verbouwingen en of onderhoud (Figuur 56).

Figuur 56 Solidariteit bij verdeling van bestuur naar scholen volgens nood aan verbouwingen/onderhoud



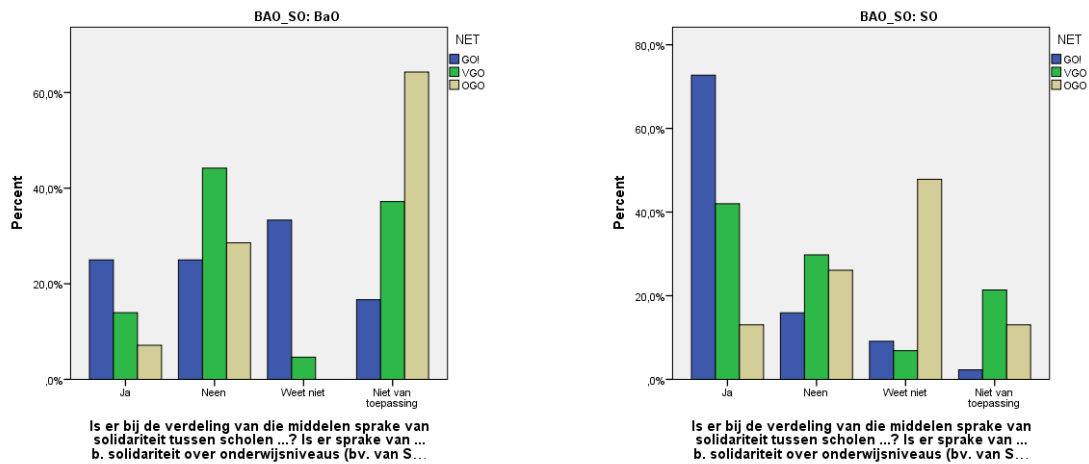
In het secundair onderwijs (en dan voornamelijk in de GO!-scholen) geven een aanzienlijk aantal scholen aan dat de middelen ook nog volgens historisch gegroeide afspraken (her)verdeeld worden (Figuur 57).

Figuur 57 Solidariteit bij verdeling van bestuur naar scholen volgens historische afspraken



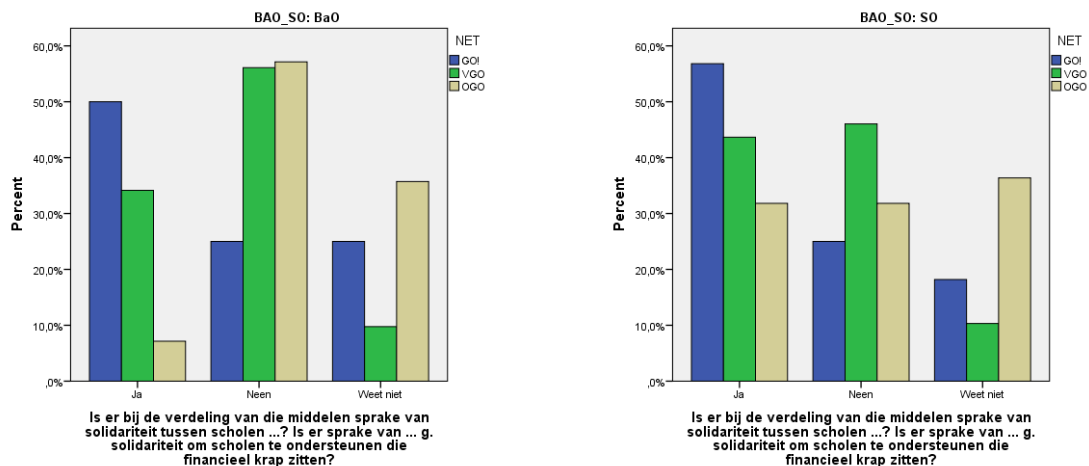
In het secundair geven ook een groot aantal GO! en VGO-scholen aan dat er solidariteit is tussen onderwijsniveaus. In het basisonderwijs geven minder scholen aan dat er solidariteit is tussen de onderwijsniveaus (Figuur 58).

Figuur 58 Solidariteit bij verdeling van bestuur naar scholen over onderwijsniveaus



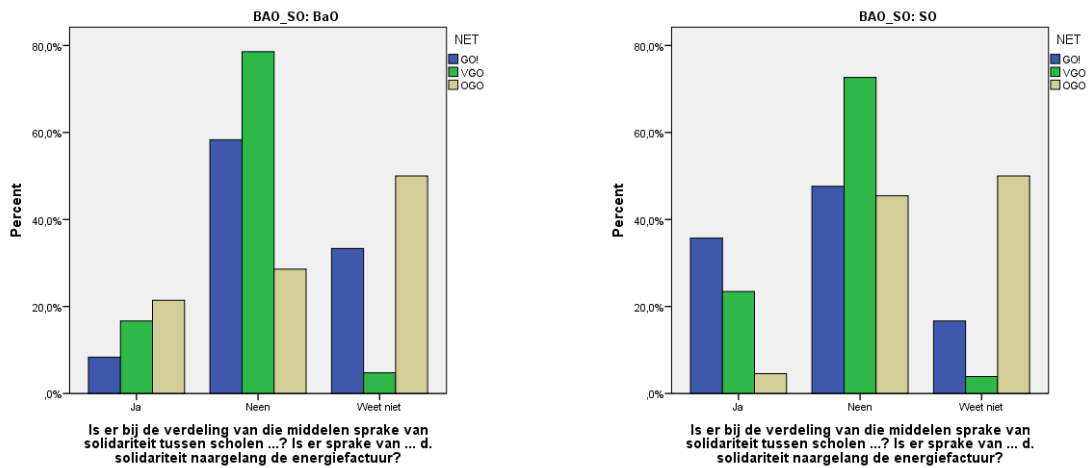
Ook scholen met financiële moeilijkheden (voornamelijk in het secundair onderwijs in het GO!, zie ook 3.2.2) worden ondersteund (zie Figuur 59).

Figuur 59 Solidariteit bij verdeling van bestuur naar scholen volgens financiële toestand school

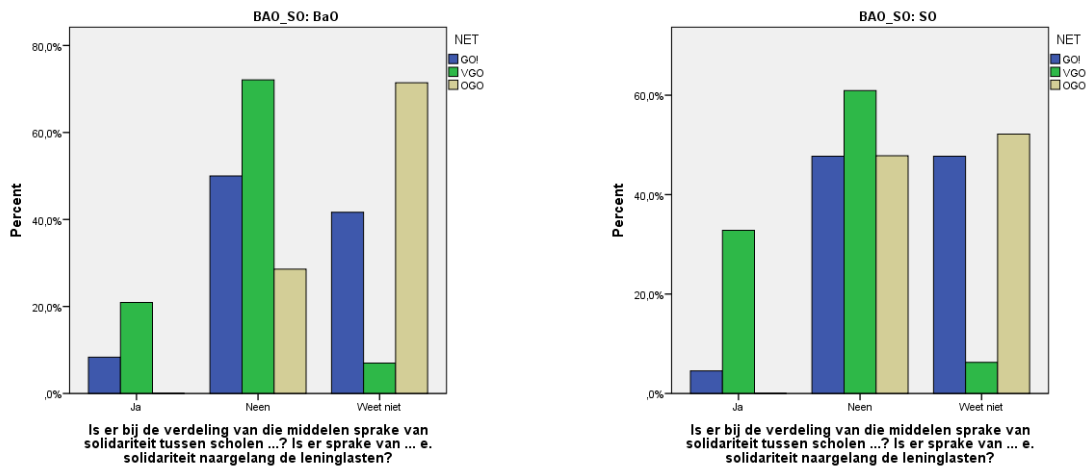


Met betrekking tot de energiefactuur (Figuur 60); de leninglasten (Figuur 61); het aantal SES-leerlingen (Figuur 62) en andere principes (Figuur 63), geven de directeurs minder vaak aan solidariteit te ervaren tussen de scholen. Op deze vragen wordt telkens aanzienlijk meer neen dan ja geantwoord, zowel in BaO als SO als over de netten heen.

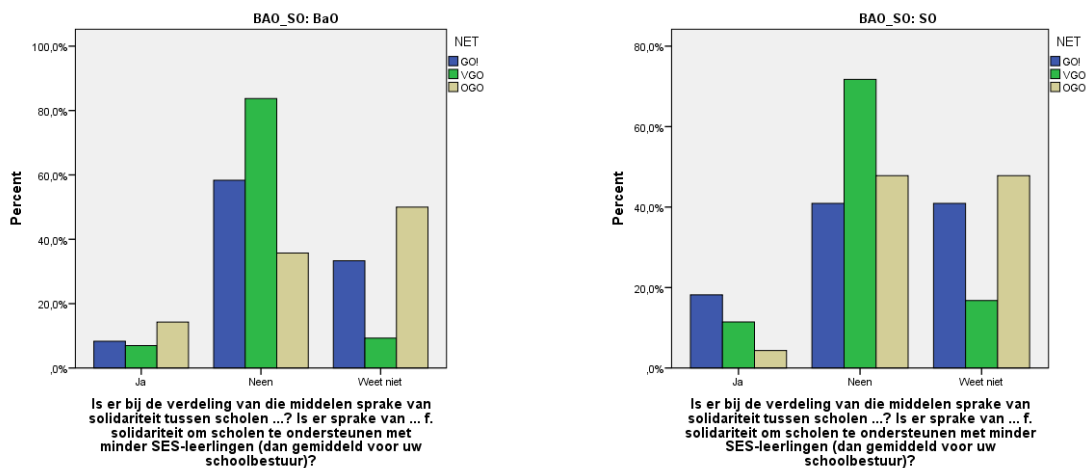
Figuur 60 Solidariteit bij verdeling van bestuur naar scholen volgens energiefactuur



Figuur 61 Solidariteit bij verdeling van bestuur naar scholen volgens leninglasten

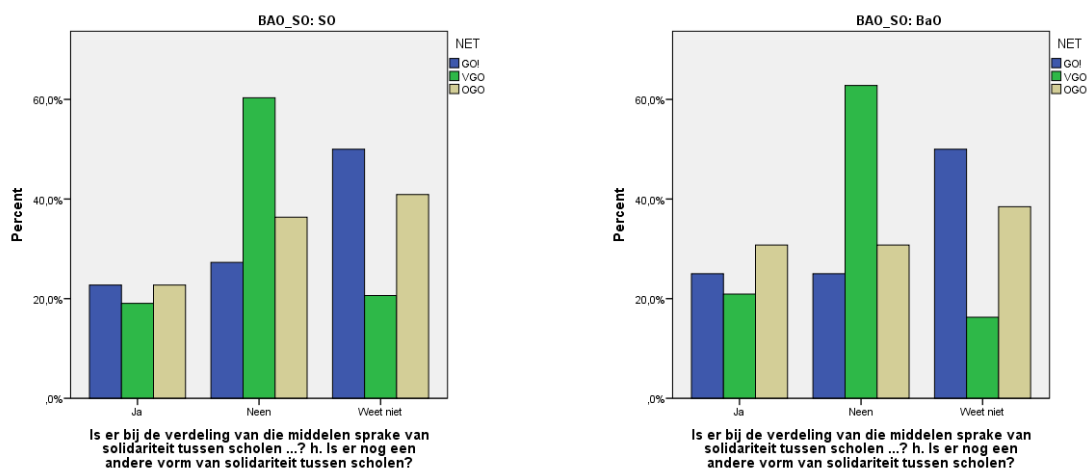


Figuur 62 Solidariteit bij verdeling van bestuur naar scholen volgens SES-leerlingen





Figuur 63 Solidariteit bij verdeling van bestuur naar scholen volgens andere principes



Voor alle bevroegde vormen van solidariteit geldt dat, van de scholen die 'ja' antwoorden op een vraag naar een bepaalde vorm van solidariteit, telkens een zeer grote groep van scholen (telkens 80% of meer) achter dit principe staat.

Ook de gemeentebesturen die participeerden aan de bijkomende survey geven aan dat er solidariteit bestaat tussen de onderwijsniveaus en dit vooral van de kleuter- naar de lagere scholen (50%). 61,9% van de gemeentebesturen geeft aan de staat van de gebouwen in consideratie te nemen bij de verdeling van de middelen voor/over de gemeentescholen. De minste solidariteit wordt toegepast van het lager naar het secundair onderwijs (17,9%). In tegenstelling tot de andere netten, is er bij de gemeentescholen ook minder solidariteit naar scholen met meer aantikkende leerlingen.

Tabel 56 verdelingsbeleid van gemeentebesturen

In welke mate wordt er bij de inzet/verdeling van middelen voor/over de verschillende gemeentescholen rekening gehouden met...		Onderwijsniveau (m.n. secundair meer dan lager onderwijs)	Onderwijsniveau (m.n. lager meer dan kleuter-onderwijs)	Toestand van de school-gebouwen	Leerlingen-populatie	Historisch gegroeide afspraken/gewoontes
helemaal niet	Aantal	20	15	10	17	16
	%	51,3%	35,7%	23,8%	40,5%	38,1%
in beperkte mate	Aantal	3	15	16	11	11
	%	7,7%	35,7%	38,1%	26,2%	26,2%
in belangrijke mate	Aantal	4	6	10	8	7
	%	10,3%	14,3%	23,8%	19,0%	16,7%
weet het niet	Aantal	12	6	6	6	8
	%	30,8%	14,3%	14,3%	14,3%	19,0%

### 3.1.2 Invloed van het financieringsdecreet op het verdelingsbeleid

De vraag naar de mate waarin het financieringsdecreet het verdelingsbeleid van schoolbesturen heeft beïnvloed is op basis van het kwalitatieve luik niet eenduidig te beantwoorden. Overwegend zien we wel dat schoolbesturen het bestaande beleid hebben verdergezet. Verschillende schoolbesturen betwisten ook dat ze meer middelen ontvingen na 2008. De algemeen directeur van een groot schoolbestuur uit het vrij onderwijs met een sterk centraal beheer (school 16) stelt dat er in het basisonderwijs wel een enorme toename was van middelen na de invoering van het decreet, maar dat deze toename niet gevoeld werd en dus ook niet leidde tot een nieuw verdelingsbeleid. De extra middelen in het basisonderwijs gingen immers gepaard met meer kosten door de invoering van de maximumfactuur, met minder middelen voor het secundair onderwijs omwille van demografische redenen, en met het verdwijnen van andere financiële voordelen, bijvoorbeeld voor technische scholen. Vier van de zes algemeen directeurs uit het GO! stellen wel dat hun verdelingsbeleid is aangepast na de invoering van het decreet. We gaan dan ook uitgebreider in op deze data.

Ten eerste maakte de toename van de middelen de bestaande vormen van solidariteit om noodlijdende scholen te ondersteunen minder noodzakelijk. Twee algemeen directeurs stellen dat in hun scholengroep de transfer van middelen uit het SO naar het BaO werd stopgezet (school 14 & 15). Door de toename van middelen in de basisscholen waren er in deze scholen immers geen tekorten meer. Ook de financieel expert van het GO!, die zicht heeft op het verdelingsbeleid van alle scholengroepen, bevestigt deze impact van de toename van de werkingsmiddelen op het verdelingsbeleid. Het gevolg is dat secundaire scholen sinds de invoering van het financieringsdecreet minder financiële druk ervaren. Een gelijkaardig patroon merken we op in de scholengroep van school 18. Voor 2008 werd vanuit een solidariteitsprincipe kleine scholen ondersteund die anders geen kans op overleven hadden. De toename van de werkingsmiddelen in die scholen heeft er voor gezorgd dat die ondersteuning niet meer nodig was. Naast het afschaffen van bestaande financiële transfers

tussen scholen, heeft de scholengroep van school 14 beslist om vanuit het centrale niveau scholen extra te ondersteunen in het naleven van de maximumfactuur. Die extra steun moet tegengaan dat scholen zouden beslissen om de zwemlessen drastisch te verminderen of minder of helemaal niet op reis te gaan.

*'We hebben daarom beslist om voor iedere school een vast budget, zo een 120 euro per leerling, te voorzien waarmee ze op reis kunnen gaan. Met dit budget kunnen leerlingen van de 2e en 3e graad éénmaal op meerdaagse reis gaan zonder de ouders hieraan hoeven bij te dragen. Dat kost samen 80000 euro aan de scholengroep, een kost die door alle basisscholen samen worden genomen.'* (bestuur, school 14, GO!)

Een zelfde principe bestaat ook voor zwemmen: de vervoersonkosten van scholen die verder van het zwembad wonen worden solidair door de scholengroep betaald. Dit zal in toekomst echter veranderen en slechts 1 jaar meer geldig zijn.

Ten tweede maakte de toename van de werkingsmiddelen op het niveau van de scholengroep het mogelijk gepland beleid te realiseren of goedgekeurde (ver)bouwdossiers van individuele scholen sneller op te volgen. In een scholengroep (school 1) werd na de invoering van het decreet ook beslist om meer te investeren in de veiligheid van gebouwen.

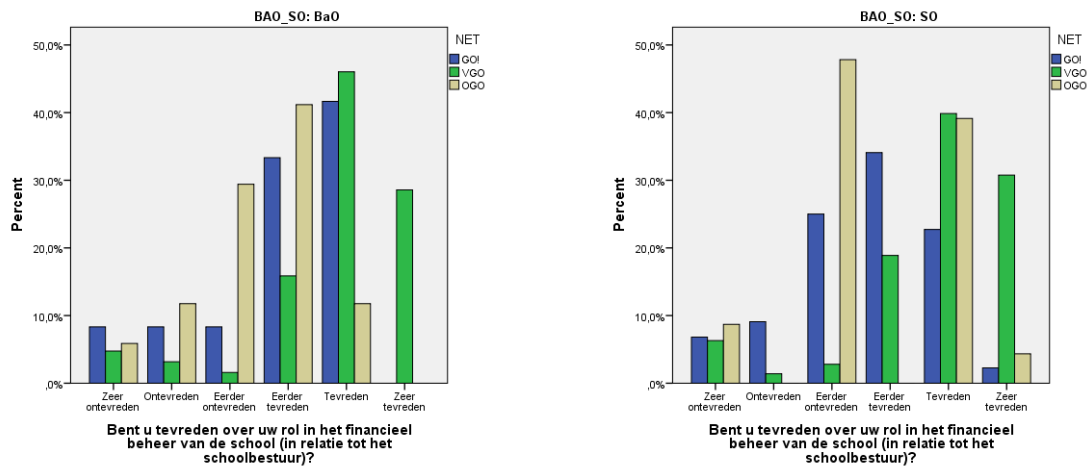
### **3.3 Hoe tevreden zijn de directeurs over het verdelingsbeleid van hun schoolbestuur?**

#### **3.3.1 Welke directeurs zijn meer/minder tevreden?**

In de survey bij de scholen werd in een aantal vragen gepeild naar de tevredenheid van de school in haar relatie tot het schoolbestuur. Aan scholen die deel uitmaken van een bestuur met meer dan één school werd tevens gevraagd of de schooldirecteur inspraak heeft in de manier van verdelen en of het schoolbestuur transparant is over de manier waarop ze de werkingsmiddelen verdeelt over de scholen.

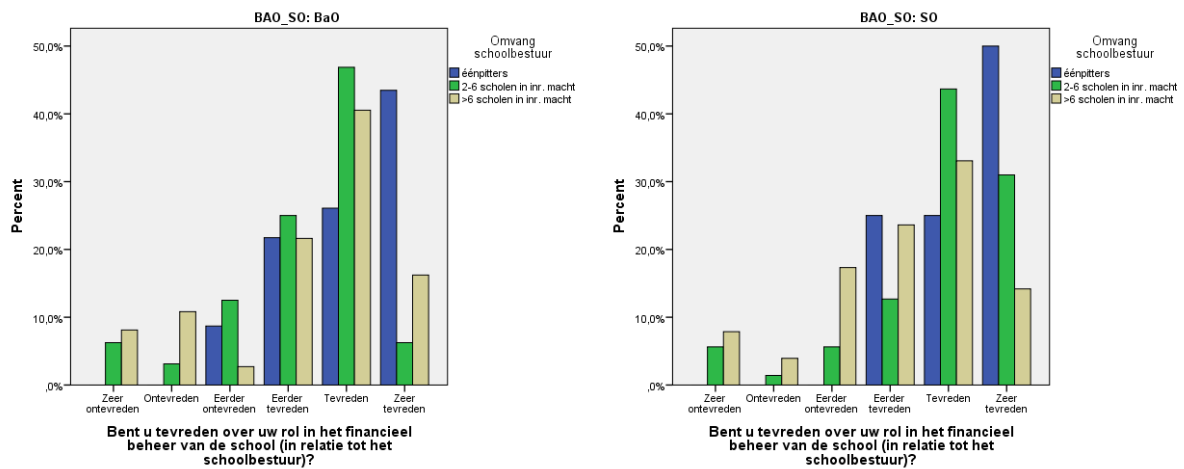
Uit Figuur 64 blijkt duidelijk dat er grote verschillen in tevredenheid zijn over de rol van de school (in relatie tot het schoolbestuur) in het financieel beheer van de school. Globaal zijn, zowel in BaO als in SO ongeveer 80% van de scholen eerder tevreden tot zeer tevreden hun rol in het financieel beheer. Directeurs uit VGO-scholen zijn echter, zowel in BaO als in SO, duidelijk meer tevreden of zeer tevreden dan scholen uit andere netten. Het OGO telt, zowel in BaO als in SO, relatief gezien het minste aantal scholen dat eerder tevreden tot zeer tevreden is.

Figuur 64: Tevredenheid over rol in financieel beheer van school, naar net



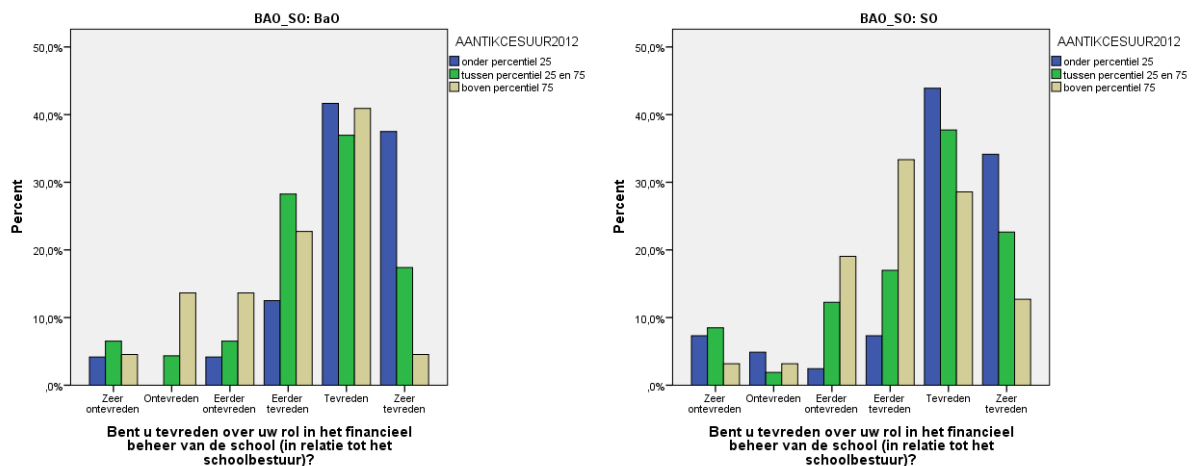
Wanneer de mate van tevredenheid opgedeeld wordt naar andere strata, merken we ook duidelijke verschillen: de categorie van scholen die zeer tevreden zijn wordt voornamelijk bevolkt door éénpitters. Tussen middelgrote en grote schoolbesturen zijn de verschillen minder eenduidig (Figuur 65).

Figuur 65: Tevredenheid over rol in financieel beheer van school, naar omvang schoolbestuur



Scholen met relatief weinig aantikkende leerlingen zijn doorgaans meer tevreden tot zeer over hun rol in het financieel beheer in vergelijking met scholen die een groter percentage aantikkende leerlingen hebben (Figuur 66).

Figuur 66: Tevredenheid over rol in financieel beheer van school, naar aantikkende leerlingen



### 3.3.2 Mogelijke verklaringen voor verschillen in tevredenheid tussen directeurs

#### 3.3.2.1 Verschil in organisatiecultuur

Op basis van het kwalitatieve luik zouden we het verschil in tevredenheid tussen directeurs van scholen met een bestuur die één enkele school telt en directeurs van scholen met een groter schoolbestuur kunnen verklaren door de verschillende organisatiecultuur van deze schoolbesturen in rekening te brengen.

De relaties tussen directeurs en bestuursleden bij éénpitters verlopen, omwille van de kleinschaligheid, de gedeelde tradities en de lokale verankering, vaak informeel, direct en face-to-face. De kans op een organisch-culturele organisatiecultuur, waarin gedeelde waarden bepalender zijn dan formele regels, is er daardoor groter (Devos e.a., 2010<sup>23</sup>; Devos, 2014<sup>24</sup>). Die organisatiecultuur heeft ook invloed op de besluitvorming, die vaak informeel verloopt. Als professionele kracht, staat de directeur in het centrum van de besluitvorming. Hij of zij tekent in de praktijk vaak het beleid uit. De combinatie van een organisch-culturele organisatiecultuur met de directe controle over het budget zouden in die zin de grote tevredenheid van directeurs binnen deze schoolbesturen kunnen verklaren.

In grotere schoolbesturen kan de aanwezigheid van een professioneel team dat als brug tussen beide actoren dienst doet, leiden tot een grotere afstand tussen bestuur en directeurs. De mogelijkheid tot rechtstreeks en persoonlijk contact is er ook beperkter, omdat het vaak gaat om een geheel van scholen die over een groter gebied verspreid liggen en niet (meteen) een gedeelde traditie hebben. In die context, zo zagen we in de vorige paragraaf, is de kans groter dat schoolbesturen kiezen voor een rationeel-technische organisatiecultuur, die gekenmerkt wordt door een tendens naar formalisatie via regels of procedures, naar specialisatie, en vaak samengaat met een top down bestuurslogica (Devos e.a., 2010; Devos, 2014). Schoolbesturen hebben bijvoorbeeld meer dan vroeger het geval was monitoringssystemen en controlemechanismen, alsook procedures voor de verbouwingswerken

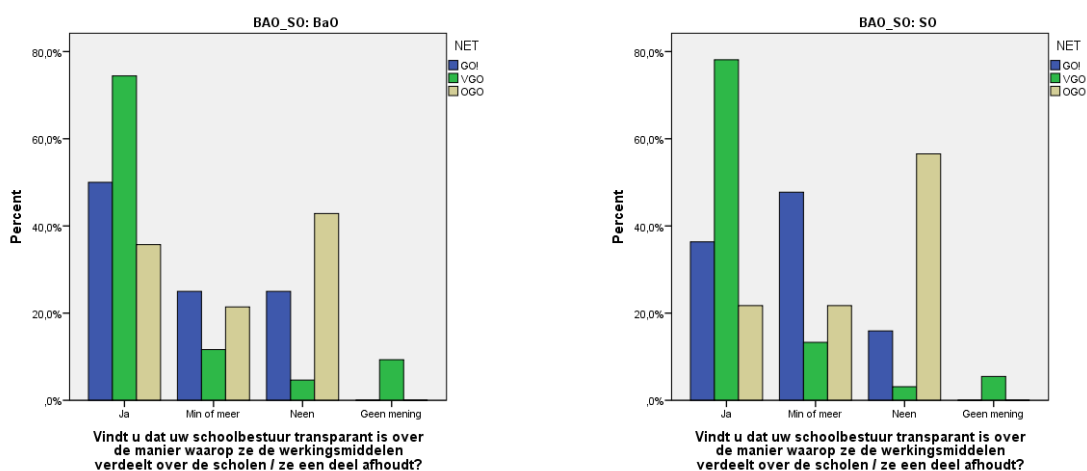
<sup>23</sup> Devos G. & Van Petegem P. (2010), *De evaluatie van scholengemeenschappen in het basis- en secundair onderwijs*, OBPMO project 07.02 in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

<sup>24</sup> Devos G. (2014), *Bestuurlijke schaalvergroting. Opportuniteit of bureaucratisch valkuil?*, visietekst. Zie: [www.bellon.ugent.be](http://www.bellon.ugent.be), gedownload 23 oktober 2014.

(prioriteitenlijst) uitgewerkt (zie ook 3.2.1.3 voor concrete voorbeelden). Die organisatiecultuur heeft ook gevolgen voor de besluitvorming. In alle grotere schoolbesturen verloopt die besluitvorming vaak meer geformaliseerd, dit wil zeggen via allerlei overlegorganen en gespecialiseerde commissies (zie 3.2.1.3 voor concrete voorbeelden). Anders dan bij de éénpitters, staan de directeurs niet aan het roer, maar hebben ze eerder een adviserende rol. In lijn met de resultaten uit het OBPWO-rapport van Van Petegem e.a. (2006), geven in de survey vooral OGO-scholen aan dat het bestuur niet transparant is in de verdeling van de middelen van het bestuur naar de scholen (zie Figuur 67). Dat blijkt ook uit volgend citaat uit een interview met een directeur:

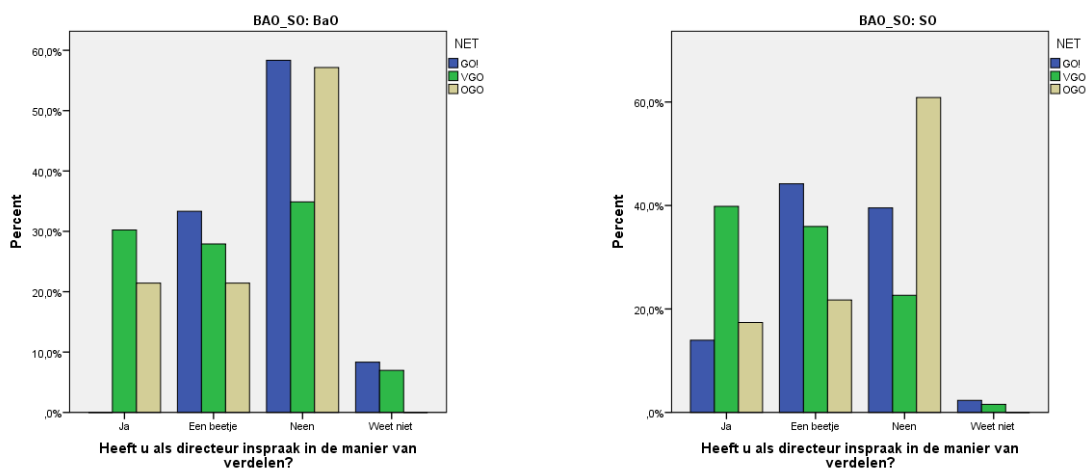
*'Als school hebben we geen zicht op de verdeling van de middelen. Het hele financiële beleid is in handen van de Provincie. Wel hebben we de indruk dat we krijgen waar we recht op hebben. (directeur, school 11, OGO)*

*Figuur 67: Transparantie over verdeling van werkmiddelen, naar net*



Bovendien geven meer dan de helft van de OGO-scholen aan dat de schooldirecteur geen inspraak heeft in de verdeling van de middelen (zie Figuur 68). Vooral in het secundair onderwijs is het verschil met beide andere netten uitgesproken.

*Figuur 68: Inspraak over verdeling van werkmiddelen, naar net*



Volgend citaat van een directeur uit het OGO (kwalitatieve luik) legt uit hoe dergelijk beleid van het schoolbestuur tot minder autonomie leidt:

*'Nu is er toch meer monitoring vanuit het bestuur op onze uitgaven. We moeten grote investeringen ook vooraf plannen, want bij grote uitgaven moet je het nog altijd vragen aan het bestuur. Bijvoorbeeld om zonnepanelen te plaatsen, dat is ruim boven de 5000 euro. Dat moet op de investeringslijst komen en het stadsbestuur bepaalt de prioriteit. Dan kan het zijn dat je heel lang moet wachten. Vroeger was dat anders, als je dan een spaarboekje had en je wou zonnepanelen investeren, dan kon je dat doen.'* (directeur, school 9, OGO)

### 3.3.2.2 Directeurs staan achter het verdelingsbeleid van het schoolbestuur

Uit de survey leren we dat directeurs over het algemeen tevreden zijn over het verdelingsbeleid van het schoolbestuur. OGO-scholen geven aan relatief minder tevreden te zijn dan scholen uit de andere netten (zie ook Figuur 64). Ook de meeste directeurs die participeerden aan het kwalitatieve luik van dit onderzoek ondersteunen het herverdelingsbeleid van het schoolbestuur. Zij denken daarbij in de eerste plaats aan herverdeling op basis van solidariteit tussen scholen met betrekking tot infrastructuur en energiekosten en ook aan de nadruk die het schoolbestuur legt op investeren in veiligheid. Deze verdelingsprincipes (solidariteit en veiligheid) worden ook in grote mate als positief beoordeeld. Uit de kwantitatieve survey bleek dat het voornaamste solidariteitscriterium de nood aan verbouwingen en/of onderhoud is. Ook hier bleek dat de overgrote meerderheid van de scholen die deel uitmaken van een bestuur waar bepaalde solidariteitsmechanismen gehanteerd worden, achter dit principe van solidariteit stonden.

Enkele directeurs, telkens uit het GO!, leggen uit waarom ze achter het solidariteitsprincipe staan:

*'Meer dan 50% van onze gelden worden afgehouden, maar ik denk dat dat gewoon een andere vorm van beheer is. Wij weten dat we een back-up hebben van de scholengroep. Dus moeten wij iets minder voorzichtig zijn. We krijgen een dotatie van de scholengroep en proberen ons daaraan te houden. Moesten we het volledige bedrag krijgen, dan moet je ook veel meer incalculeren en meer opzijzetten, want er kan dan niemand bijspringen. En natuurlijk ben ik ook wel voor het solidariteitsprincipe omdat ik daar nu heel vaak van geniet.'* (directeur, school 15)

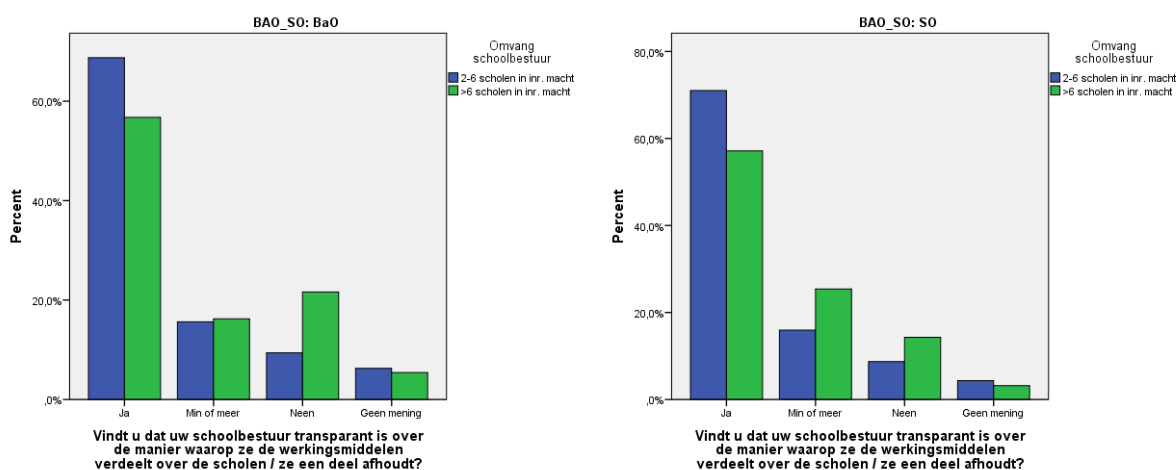
*'Ik sta achter die solidariteit, ik heb daar geen probleem mee. Moesten ze mij nu morgen zeggen, u krijgt daardoor 13000 euro per jaar minder, dan denk ik toch een keer, maar dan nog... Ge geeft iets, maar ge krijgt ook heel veel terug.'* (directeur, school 4)

Voorwaarde voor deze positieve beoordeling is wel dat elke school op een bepaald moment aan de beurt komt, de financiële reserves niet teveel worden uitgeput, of dat de solidariteit ook opgaat als hun school extra financiële ondersteuning zou nodig hebben.

### 3.3.2.3 Een gebrek aan transparantie grootste struikelblok

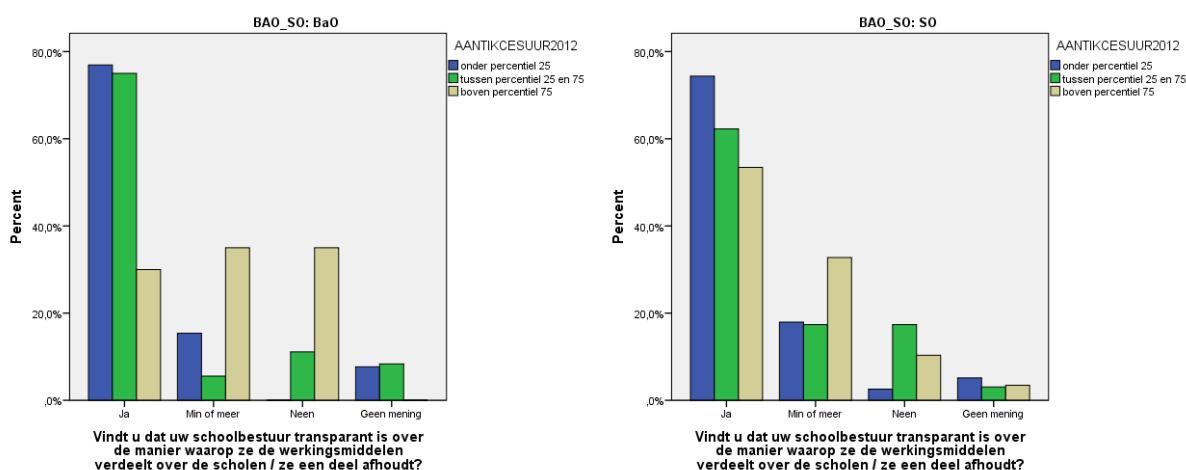
Wat betreft de transparantie over de manier waarop het bestuur de werkingsmiddelen verdeelt naar de scholen, blijkt uit de survey duidelijk dat VGO-scholen doorgaans meer tevreden zijn dan scholen uit de andere netten. OGO-scholen geven relatief veel aan dat ze niet tevreden zijn over dit aspect (Figuur 67). Naar omvang van het schoolbestuur zijn er minder uitgesproken verschillen in de mening van scholen over de transparantie van het bestuur (Figuur 69).

Figuur 69: Transparantie over verdeling van werkingsmiddelen, naar omvang schoolbestuur



Scholen met de meeste aantikkende leerlingen geven minder aan dat het bestuur transparant is. Dit verschil is meer uitgesproken in het basisonderwijs dan in het secundair onderwijs. (Figuur 70)

Figuur 70: Transparantie over verdeling van werkingsmiddelen, naar aantikkende leerlingen



Ook de directeurs die participeerden aan het kwalitatieve luik vinden transparantie erg belangrijk. Zij geven, ongeacht het net, ook aan dat hun schoolbesturen de voorbije jaren transparanter zijn geworden over hun verdelingsbeleid. Die transparantie is het resultaat van infomomenten waarin een bestuurslid, maar meestal de algemeen directeur of een personeelslid uit professioneel team de financiële situatie bespreken en de begroting overlopen. Ze krijgen daarbij niet alleen inzicht in de financiële situatie van het schoolbestuur, maar ook in die van de individuele scholen. Eén schoolbestuur (school 4, GO!) verzorgt een vorming voor elk nieuw directielid waarin het financieel beleid van het schoolbestuur wordt uitgelegd.

De tendens naar meer transparantie is interessant. Allereerst sluit ze volgens ons goed aan bij een rationeel-technische organisatiecultuur, die sterk de nadruk legt op een zo objectief mogelijke verantwoording van beleid en monitoring van scholen via financiële analyses en prognoses. Ten tweede kan ook de brief die scholen vanuit de overheid krijgen met daarop de gegevens over wat ze individueel aan middelen genereren de druk om als schoolbestuur transparant te zijn hebben vergroot.



Scholen kunnen nu immers perfect hun dotatie(s) vanuit het schoolbestuur met de gegevens op de brief vergelijken.<sup>25</sup> Ten derde kan deze tendens erop wijzen dat schoolbesturen tijdens de laatste jaren werk hebben gemaakt van meer professionalisering (cf. pleidooi in Van Petegem e.a., 2006 voor meer professionalisering).

Een gebrek aan transparantie kan nefast zijn voor de relaties tussen schoolbestuur en directies.

Voorbeeld:

In een gemeentelijke school (school 2) dekte het vroegere gemeentebestuur de verschillen in besteding tussen de scholen toe. Dit leidde volgens de directeur tot concurrentie tussen scholen die tegen elkaar werden uitgespeeld:

*'Dat was een vraag vanuit de directiegroep om ook scholen niet tegen elkaar uit te spelen eh, want er werd bijvoorbeeld gezegd bij de bestellingen: 'ja er zijn een aantal scholen die zwaar over hun budgetten gaan'. Maar er werden nooit getallen genoemd. Terwijl wij met de directiegroep een heel open cultuur hebben en naar elkaar heel open communiceren.'* (directeur, school 2, OGO)

Het nieuwe gemeentebestuur heeft ondertussen een studie gedaan naar de uitgaven per school. Hieruit bleek dat sommige scholen per leerling veel meer uitgaven dan anderen. Die verschillen zijn gepresenteerd. Zo werd duidelijk wat elke school jaarlijks uitgeeft.

Verder kan de vraag gesteld worden hoe transparant een groot schoolbestuur met een ingewikkelde verdeelsleutel nog kan zijn voor directeurs. Hier manifesteert zich wellicht de keerzijde van een rationeel-technische organisatiecultuur. Verschillende directeurs geven immers aan dat de uitleg op de infomomenten erg technisch zijn en dat ze, omdat ze de uitleg niet begrijpen, onderweg afhaken. Transparantie verstreken vanuit een louter technisch-rationeel raamwerk kan in die zin dus ook tot vervreemding leiden.

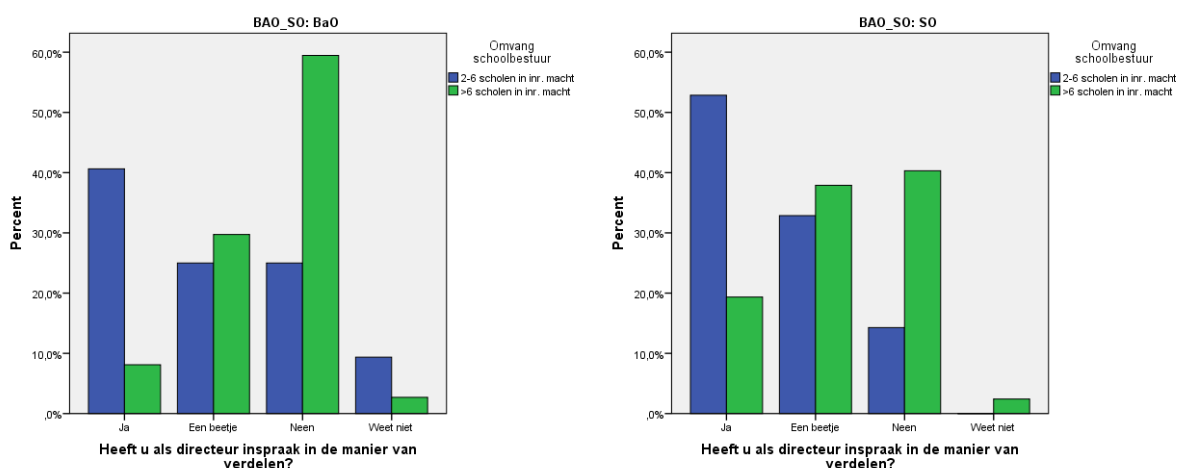
#### 3.3.2.4 Zolang er vertrouwen is, is beperkte inspraak in het verdelingsbeleid geen issue

Uit de antwoorden in de kwantitatieve survey blijkt dat in het VGO de directeur meer inspraak heeft in de verdeling van de werkingsmiddelen binnen een schoolbestuur dan in de andere netten. In het BaO antwoorden meer dan de helft van de scholen uit het GO! en het OGO dat ze geen inspraak hebben. In het SO antwoorden enkel in het OGO meer dan de helft van de scholen dat ze geen inspraak hebben (zie ook Figuur 68). Tevens blijkt uit Figuur 71 dat de mate van inspraak, zowel in het BaO als in het SO kleiner is voor scholen die deel uitmaken van een groot bestuur.

---

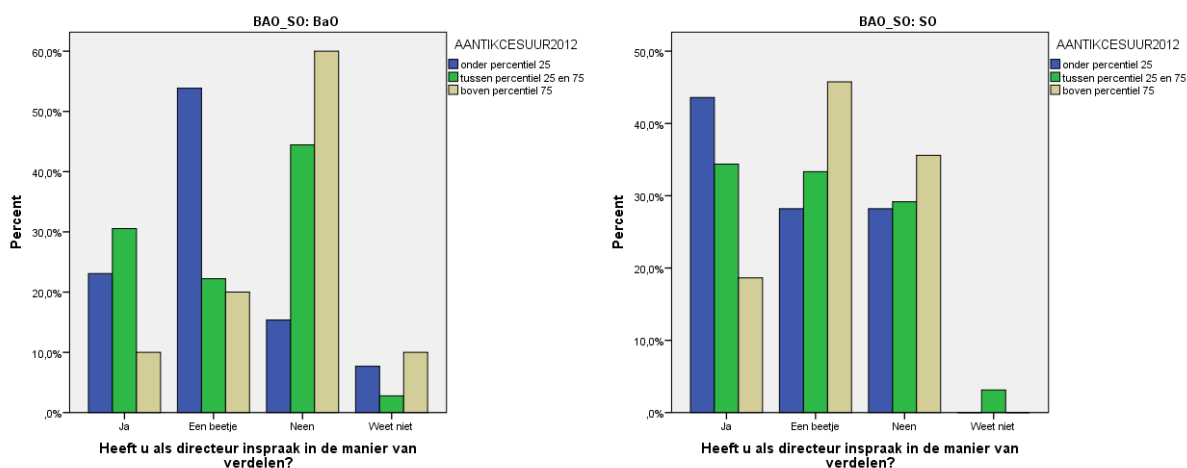
<sup>25</sup> Het toesturen van deze brief zou evengoed kunnen verklaren waarom scholen met de meest aantikkende leerlingen aangeven dat hun schoolbestuur weinig transparant is. Dat kan gebeuren wanneer ze zonder voorafgaande uitleg van het schoolbestuur vaststellen dat ze van het schoolbestuur minder krijgen dan de brief aangeeft (wat zoals we al aantoonde ook geregeld gebeurt), en hier nadien ook geen afdoende verklaring krijgen van hun schoolbestuur.

Figuur 71: *Inspraak over verdeling van werkmiddelen, naar omvang schoolbestuur*



Scholen met de meeste aantikkende leerlingen geven minder frequent aan dat ze inspraak hebben in de verdeling van de middelen binnen het bestuur (zie ook Figuur 72).

Figuur 72: *Inspraak over verdeling van werkmiddelen, naar aantikkende leerlingen*



Uit de gesprekken kwam tot uiting dat schoolbesturen die niet transparant zijn over hun verdelingsbeleid, ook weinig belang hechten aan inspraak. Omgekeerd is dit echter niet het geval. Verschillende directeurs geven aan dat hun schoolbestuur transparant is over hun beleid, maar hen slechts beperkt betreft in de ontwikkeling van dit beleid. De mate aan inspraak varieert ook erg van schoolbestuur tot schoolbestuur. De inspraak kan oplopen van minimaal het kunnen melden van lokale noden in verband met infrastructuur, tot het kunnen geven van advies, het aanbrengen van kleine aanpassingen aan beslissingen, de mogelijkheid tot discussie, naar maximaal het nemen van beslissingen in consensus.

In grote schoolbesturen (meer dan 6 scholen) wordt een beperkte kans op inspraak niet altijd als negatief ervaren. Zij stellen hun algemeen directeurs of hun bestuur te vertrouwen in de keuzes die ze maken en gaan ervan uit dat de verdeling correct en eerlijk gebeurt. De ingewikkelde verdeelsleutel die het schoolbestuur hanteert, controleren vraagt immers tijd van de directeur.

*'Ik vertrouw er gewoon op dat het een goede sleutel is en dat iedereen krijgt waar hij recht op heeft. Ik denk dat het eerlijk en correct is, maar heb nog geen tijd gehad om dat te bestuderen.'*  
(directeur, school 1)

Tijdswinst is ook de drijfveer achter de positieve evaluatie die directeurs geven aan een (transparant) schoolbestuur die, met uitzondering van de middelen voor het pedagogisch beleid, het financieel beleid overneemt van de directeur. Men ziet vooral de voordelen van een verminderde taakbelasting. Een beperkte inspraak in dat financieel beleid wordt daarom ook niet als problematisch ervaren, toch niet zolang men het 'gevoel' heeft dat alles eerlijk verloopt en het schoolbestuur te vertrouwen is.

Wanneer dat vertrouwen door het schoolbestuur wordt geschonden, wordt de beperkte inspraak echter wel als problematisch ervaren.

Voorbeelden:

Een bestuur uit het OGO (school 9) besliste op een bepaald moment zonder overleg om voor elke school een aantal Ipads te kopen en hiervoor middelen te gebruiken uit de reserves die de voorbije jaren werden opgebouwd. Dit zette kwaad bloed bij verschillende directeurs omdat niet alle scholen evenveel tot die reserves hadden bijgedragen, maar wel evenveel Ipads kregen. Een directeur stelt: *'ik ben daar pragmatisch in, als de stad dat beslist, dan is dat zo. Andere directeurs waren daar wel heel kwaad om.'*

In een scholengroep uit het GO! is er veel onvrede omdat dringende infrastructurele noden niet door de scholengroep worden aangepakt:

*'Wij hebben vorig jaar alles zelf moeten doen. Elektriciteitscabines vernieuwen bijvoorbeeld. Dat heeft ons 27.000 euro gekost. Wij hebben ook gevraagd om hulp. We vroegen dan of dat niet van de KIW-gelden (Kleine Infrastructuur Werken) betaald kon worden. Maar nee, alles moest zelf betaald worden. Daar voel ik mij dan niet in gesteund door de scholengroep als we zo'n grote kosten hebben.'* In basisscholen zou echter wel veel geïnvesteerd worden. De beslissing over de investeringen wordt echter door de algemeen directeur genomen, zonder transparant overleg: *'Inspraak? Dat is meestal éénrichtingsverkeer. Dat is gegroeid door de jaren heen. Discussie, dat bestaat dus niet. Er zijn wel andere mechanismen, zoals mensen die achter de rug van anderen heen met de algemeen directeur gaan babbelen.'*

### 3.4 Conclusies

Dit hoofdstuk behandelde het eerste onderzoeksthema dat de aanwending van de werkmiddelen op het niveau van het schoolbestuur betrof (onderzoeksthema 1), alsook het oordeel van de directeurs op deze aanwending en het gevoerde beleid van het schoolbestuur (onderzoeksthema 3).

In een *eerste paragraaf* beantwoordden we de onderzoeksvraag naar de wisselwerking tussen de (verhoogde) werkmiddelen en de extra inkomsten van schoolbesturen (3.1). Daaruit bleek dat er grote verschillen bestaan tussen schoolbesturen met betrekking tot de mate waarin ze hun scholen extra (moeten) ondersteunen. Deze verschillen worden in grote mate bepaald door het net waartoe het schoolbestuur behoort, de grootte van het schoolbestuur, en de mogelijkheid die scholen hebben om te kunnen terugvallen op een schoolbestuur dat verbonden is met een organisatie (congregatie/bisdom) of op een lokale of provinciale overheid die met eigen middelen extra steun verleent. Het samenspel van deze factoren bepaalt de financiële startsituatie van het schoolbestuur en de daaraan toebehorende scholen.

Wat het net betreft, zijn schoolbesturen uit het VGO en OGO verplicht zelf een deel van de (ver)bouwkosten te betalen. Kleine schoolbesturen (vooral uit het VGO), die geen extra steun ontvangen van een congregatie of andere sponsor, doen dit door ouders en sympathisanten aan te spreken en allerlei activiteiten en fundraisingacties te organiseren. Indien deze acties niet plaatsvinden, is dit vaak een teken dat schoolbesturen deze kosten in de eerste plaats trachten op te vangen met het opbouwen van reserves op basis van de werkingmiddelen (al dan niet in combinatie met het aangaan van een lening). Grote(re) schoolbesturen uit het VGO kiezen vaker voor deze laatste piste. Daarnaast kunnen scholen uit het VGO die behoren tot een schoolbestuur dat verbonden is met een congregatie (of in een gebouw zitten waarvan het bisdom eigenaar is), in vele gevallen ook rekenen op extra steun van deze congregatie (of bisdom). Het gaat in de eerste plaats om steun in natura. Scholen hoeven bijvoorbeeld geen of slechts een lage huur (erfpacht) te betalen aan de congregatie (bisdom). Andere scholen hebben de schoolgebouwen voor een symbolische euro in bezit gekregen. In tegenstelling tot deze steun in natura, krijgen deze scholen weinig financiële steun van congregaties.

Ook schoolbesturen uit het OGO, gemeentebesturen of provinciale overheden, komen in de eerste plaats tussen op vlak van infrastructuur (eigendom en afbetaling van schoolgebouwen). Daarnaast bieden ze ook steun in natura door het leveren van personeel en financieel door de ondersteuning van sport- en culturele activiteiten en projecten. De mate waarin congregaties, gemeentebesturen of provinciale overheden (kunnen) bijpassen, verschilt echter sterk, niet alleen tussen, maar ook binnen de verschillende netten. Hierdoor kan de financiële startsituatie van de schoolbesturen en hun scholen, ongeacht de grootte van de werkingstoelagen die ze ontvangen, enorm variëren. Bovendien bleken éénpitters en kleine schoolbesturen die geen extra steun ontvangen via een congregatie of lokale overheid het kwetsbaarst. Zij bleken moeilijker reserves te kunnen opbouwen, terwijl ook leninglasten zwaarder doorwegen. Grote infrastructuurwerken realiseren, is in die context allerminst vanzelfsprekend. Schoolbesturen die er niet in slagen de nodige middelen te verzamelen via fundraising, kunnen zich dan ook genoodzaakt voelen deze infrastructuurwerken uit te stellen.

In welke mate de extra steun van vernoemde actoren toenam of afnam na de invoering van het nieuwe financieringsdecreet valt moeilijk te zeggen. Over het algemeen geven de stakeholders in de survey bij de scholen op dit vlak aan een status quo te ervaren. Het aantal respondenten die op deze (survey)vragen heeft geantwoord, is echter laag, vooral in scholen uit het OGO. Hoewel de bijkomende survey bij de gemeentebesturen (enkel voor OVSG) deze ervaring bevestigt, blijft volgens ons voorzichtigheid geboden. Om duidelijk te kunnen oordelen over de evolutie van de bijkomende inleg door gemeenten en provincies, is het immers noodzakelijk dat scholen en schoolbesturen duidelijk kunnen onderscheiden welk bedrag van de overheid komt en wat door de gemeente precies wordt bijgelegd. Gezien de specifieke bestuursstructuur van gemeenten (zie hoofdstuk 1) is dat onderscheid maken echter niet vanzelfsprekend. Wel kan gesteld worden dat gemeenten en provincies die uitsluitend extra steun geven vanuit een bijpaslogica, wellicht minder extra middelen hebben ingelegd na 2008. Door de stijging van de werkingmiddelen, waren deze overheden immers minder genoodzaakt om eigen middelen te gebruiken om tekorten bij te passen.

In een tweede paragraaf stonden we stil bij het verdelingsbeleid van de schoolbesturen (3.2). De centrale onderzoeksvraag betref hier de mate waarin schoolbesturen de (bijkomende) werkingmiddelen doorschuiven naar de scholen zoals door de verdelingsparameters van het financieringsdecreet is bepaald. Uit de analyses in dit hoofdstuk bleek dat het al dan niet (proportioneel) doorstorten van deze middelen afhangt van de grootte van het schoolbestuur in combinatie met de aard van het verdelingsbeleid. Bij schoolbesturen die elke school beschouwen als aparte, autonome entiteiten is de kans groter dat de middelen, na aftrek van een vast percentage aan middelen voor de opbouw van reserves op bestuursniveau en enkele andere voorafnames (verzekeringen, betaling koepel), doorgestort worden naar de scholen zoals door de overheid bepaald. Dat geldt eveneens voor de middelen op basis van de leerlingenkenmerken. Het aandeel van de

leerlinggebonden werkingsmiddelen die scholen doorgestort krijgen, hangt dan af van de omvang van de voorafnames. Duidelijk is wel dat het aandeel van de leerlinggebonden werkingsmiddelen dat scholen doorgestort krijgen, voor alle scholen onder deze schoolbesturen gelijk is. Deze scholen kunnen deze middelen dan verder autonoom beheren. Eénpitters uit het VGO zijn meestal in dit geval, maar hetzelfde geldt ook vaker voor kleinere schoolbesturen (2 tot 6 scholen).

Wanneer schoolbesturen werken met een eigen verdeelsleutel wordt er meestal gekozen voor een grondige herverdeling van de middelen op basis van zelf bepaalde (solidariteits)principes (zoals veiligheid) en de lokale noden van de verschillende scholen. Vaak betreft het grote schoolbesturen (meer dan 6 scholen) die zich laten ondersteunen door een professioneel team. Deze werkwijze heeft ook gevolgen voor het doorstorten van de middelen op basis van het aantal aantikkende SES-leerlingen. Uit de survey blijkt immers dat grote besturen opvallend minder de volledige SES-middelen doorstorten (Figuur 54), wat er op zou kunnen wijzen dat deze besturen de SES-middelen beschouwen en verdelen als een deel van het geheel, en dus niet als een aparte, geormerkte enveloppe. Uit een multivariaat model blijkt echter dat vooral het feit of scholen een groot aandeel van de door hen gegenereerde werkingsmiddelen zelf kunnen beheren en het net doorslaggevend zijn om te verklaren of scholen de SES-middelen al dan niet volledig doorgestort krijgen. Ook bleek dat het convenant in het GO!, dat enkel grote schoolbesturen telt, eerder niet, dan wel wordt nageleefd (Figuur 53). Een deel van deze extra middelen lijkt dus te zijn teruggevloeid naar andere scholen. In het kwalitatieve luik geven bestuurders of algemeen directeurs aan dat zij hiertoe beslisten om de financiële verschillen die hierdoor tussen scholen waren ontstaan weg te werken, om transfers tussen onderwijsniveaus te stoppen, om noodlijdende scholen te redden of om infrastructuurwerken te kunnen doen. Vraag blijft echter hoe we deze bevinding moeten evalueren. Enerzijds is deze praktijk getuige van de autonome beleidsvoering van de (vaak grotere) schoolbesturen die er met de extra middelen beter in slaagden een aan de context aangepast financieel beleid te voeren. Anderzijds gaat ze in tegen de basisdoelstelling van het financieringsdecreet, die onder andere via deze middelen voor verschillen in gelijke onderwijskansen tussen leerlingen wilde compenseren.

In een laatste paragraaf gingen we in op het oordeel van de directeurs over het gevoerde beleid van hun schoolbestuur. Meer bepaald beantwoordden we de vraag naar de tevredenheid van directeurs over dit beleid. Uit de verschillende data blijkt globaal dat directeurs die meer middelen zelf kunnen beheren ook meer tevreden zijn en dat directeurs van scholen met de meest aantikkende SES-leerlingen in verhouding minder tevreden zijn. Deze laatste bevinding zou erop kunnen wijzen dat de directeurs met de meest aantikkende leerlingen het niet volledig ontvangen van de SES-middelen betreuren. Tegelijk stellen we vast dat schoolbesturen die transparant zijn meestal op de steun van de directeurs kunnen rekenen. De combinatie van weinig transparantie en weinig inspraak leidt tot de grootste kans op onvrede.

Hoewel de discussie over schaalvergroting buiten de scope van dit onderzoek valt, bevat de bovenstaande analyse genoeg gegevens om deze discussie empirisch te stofferen. Uit voorgaand onderzoek is reeds gebleken dat er belangrijke voordelen verbonden zijn aan schaalvergroting. Ook uit onze kwalitatieve en kwantitatieve analyses komen een aantal voordelen van grote schoolbesturen (meer dan 6 scholen) naar voor. Scholen binnen grote schoolbesturen zijn financieel minder kwetsbaar, omdat tekorten of tegenslagen door een grotere groep scholen kunnen worden opgevangen. Bovendien worden vele taken overgenomen door een professioneel team, wat directeurs in staat stelt zich meer met het pedagogisch beleid van hun school bezig te houden. Anderzijds laten de analyses ook enkele mogelijke keerzijden van schaalvergroting zien. In deze schoolbesturen heerst er immers vaker een rationeel-technische organisatiecultuur waar directeurs van het financieel beleid kunnen vervreemden. Dit is vooral het geval in grote schoolbesturen die weinig transparantie zijn en sterk de nadruk leggen op formele procedures en formele overlegorganen. Een

schaalvergroting kan vanuit die optiek dus leiden tot een dalende betrokkenheid van directeurs in het financieel beleid (zie voor gelijkaardige analyses Devos, 2014; van Wieringen, 2014<sup>26</sup>).

---

<sup>26</sup> van Wieringen (2014), *Waar staan we eigenlijk. Schaal in het onderwijs in Nederland*, lezing op de studiedag van NGVO, Brussel, 13 juni 2014.

## 4 Aanwendingsbeleid scholen

Na de verdeling van de werkingsmiddelen door het schoolbestuur ontvangt de school dotaties of weet de school over welk budget ze beschikt. De werkingsmiddelen zijn echter niet de enige middelen die scholen ontvangen of genereren. Te denken valt aan de bijdragen van ouders (vooral in SO), steun in natura (bijvoorbeeld ouders of leerkrachten die klussen doen in school) of subsidies van andere overheden (bijvoorbeeld de gemeente). Het is belangrijk om zicht te krijgen op deze inkomstenbronnen en hun opbrengsten, alsook op de verschillen tussen scholen op dit punt (zie onderzoeksthema 1, 4.1). De combinatie van werkingsmiddelen en bijkomende inkomsten bepalen immers de financiële startsituatie van de school, of de ruimte waarbinnen de school keuzes kan maken over de aanwending van de middelen en dus een financieel beleid kan voeren.

De ontwikkeling van dergelijk financieel beleid vraagt visie, en in die zin om beleidsvoerend vermogen (Vanhoof & Van Petegem, 2006), zeker in een context waarin van overheidswege sterk wordt ingezet op de beleidsautonomie van scholen (Juchtmans & Vandenbroucke, 2013). Vertrekkend vanuit de financiële startsituatie van een school, staan we daarom stil bij het aanwendingsbeleid van de school (onderzoeksthema 2). Allereerst geven we op basis van de empirische data inzicht in de kostenstructuur van school (4.1). Welke soort kosten maken scholen? En waar gaan de middelen in het verhouding het meest naartoe? Wanneer een school een financieel beleid uitstippelt, dan beslist ze hoe ze, gezien de financiële startsituatie, op deze kosten wil inspelen. Op welke terreinen wil ze prioritair kosten maken, of op welke kosten wil ze besparen? Het vermogen om dergelijk financieel beleid te ontwikkelen hangt echter niet alleen af van interne beslissings- en besluitvormingsprocessen, maar ook van externe factoren of onvermijdelijke kosten die de ruimte om het beleid te voeren dat men wenst, kunnen inperken (4.3). Scholen kunnen hun beleidsruimte echter ook vergroten door een kostenbesparend beleid te voeren. Die vorm van kostenbeheersing kan zowel bedoeld zijn om de uitgaven die ouders maken te drukken, als de algemene schoolkosten te verlagen. In welke mate doen scholen aan kostenbeheersing? Hoe gaan scholen om met de maatregelen vanuit de overheid om scholen hiertoe te stimuleren (zoals de maximumfactuur in het basisonderwijs, of de campagne rond kostenbeheersing in het secundair onderwijs)? En welke andere factoren doen scholen besluiten om (meer) kostenbeheersend te werken? (4.4). Daarbij staan we logischerwijs ook stil bij de impact van het financieringsdecreet op (de perceptie van) de beleidsruimte, alsook op verschillen tussen scholen, naargelang het net, aantal SES-leerlingen, de verstedelijkingsgraad. Tot slot onderzoeken we, rekening houdend met de beleidsruimte van de school, de beleidskeuzes van scholen op enkele specifieke terreinen die samenhangen met de eigenheid van het nieuwe financieringsmechanisme (SES, levensbeschouwing, neutraliteit). Eindigen doen we met een analyse van het aanwendingsbeleid van scholen op pedagogisch vlak. De focus ligt hier in hoofdzaak op wat scholen doen op het vlak van ICT, aangezien scholen aangeven hun financieel beleid op pedagogisch vlak vooral in die richting te hebben vormgegeven.

### 4.1 Een grote variatie aan bijkomende middelen

Uit de kwalitatieve analyse blijkt dat scholen, naast de werkingsmiddelen die ze van hun schoolbestuur ontvangen, uit verschillende bronnen extra inkomsten genereren. Toch betreft het in vele gevallen niet-substantiële bijdragen in vergelijking met de werkingsmiddelen die ze vanuit de Vlaamse overheid of, indien een Brusselse school, via de VGC ontvangen. In het secundair onderwijs vormen de ouderbijdragen en de winsten op de verkoop van goederen en diensten in het beroepsonderwijs (bijvoorbeeld aanbieden van maaltijden in de hotelschool) hierop een uitzondering.

Ook vrije scholen die geen structurele steun ontvangen van bijvoorbeeld een congregatie steunen sterk op ouders en sponsors. Dit doen ze in nauwe samenspraak met hun schoolbestuur (zie 3.1).

Opvallend is dat de extra middelen vaak dienen voor een specifiek doel, bijvoorbeeld voor het organiseren van een project of voor de aankoop van specifiek materiaal, of kosten met zich meebrengen die bijna even hoog liggen als de gegeneerde inkomsten (zoals bij het verhuur van de gebouwen voor derden vaak het geval is). Hieronder lijsten we de inkomstenbronnen die de scholen tijdens het interview vermeldde op. Indien mogelijk, vullen we deze gegevens aan met data uit de surveys.

#### 4.1.1 Steun van overheden in de vorm van projectsubsidies en voordelen

Scholen ontvangen extra middelen van verschillende overheden (bijvoorbeeld Tutti Frutti via de Vlaamse Overheid) of door de overheid gesubsidieerde organisaties (zoals Kleur Bekennen, Slimme Mobiele Scholen - VSV). Vooral de steun van de gemeentelijke overheden wordt in dat kader door zowat alle scholen genoemd. Uit de kwantitatieve survey blijkt dat 35,9% van de basis- en 17,6% van de secundaire scholen financiële steun ontvangen van de gemeente. Scholen uit het OGO rapporteren vanzelfsprekend meer dat ze steun krijgen van gemeente of provincie (Tabel 57).

*Tabel 57 Hebt u op dit moment (kalenderjaar 2013) inkomsten uit (opsplitsing naar BaO-SO en net)*

			AGION	Flankerend onderwijsbeleid	Gemeente of stad	Provincie	Congregatie	Ouder-vereniging	Activiteiten of feesten georganiseerd door de school (los van ouder-vzw)	Verhuur gebouwen	Betalingen door ouders (voor uitstappen, kopieën, enz.)	Andere
BaO	GO!	(n=12)	8,3%	8,3%	25,0%	8,3%	0,0%	33,3%	50,0%	33,3%	50,0%	8,3%
	VGO	(n=63)	42,9%	9,5%	33,3%	9,5%	3,2%	71,4%	82,5%	23,8%	54,0%	19,0%
	OGO	(n=17)	23,5%	41,2%	52,9%	23,5%	17,6%	76,5%	76,5%	11,8%	52,9%	5,9%
	Tot.	(n=92)	34,8%	15,2%	35,9%	12,0%	5,4%	67,4%	77,2%	22,8%	53,3%	15,2%
SO	GO!	(n=44)	9,1%	6,8%	9,1%	13,6%	4,5%	13,6%	45,5%	61,4%	72,7%	20,5%
	VGO	(n=143)	62,9%	8,4%	16,8%	11,2%	7,0%	29,4%	47,6%	52,4%	75,5%	18,9%
	OGO	(n=23)	39,1%	30,4%	39,1%	34,8%	8,7%	13,0%	26,1%	30,4%	60,9%	17,4%
	Tot.	(n=210)	49,0%	10,5%	17,6%	14,3%	6,7%	24,3%	44,8%	51,9%	73,3%	19,0%

Opm.: Cijfers in tabel geven aan welke fractie van scholen deze categorie aangeduid heeft.

De gemeenten dragen in de eerste plaats bij door voordelen toe te kennen. De mogelijkheid om gratis of aan een voordelige prijs te gaan zwemmen in het gemeentelijk zwembad wordt het meest genoemd. Eén school krijgt ook steun om kinderopvang te organiseren (school 15), een andere school kan gratis tolken aanvragen (maar heeft zelf weinig anderstalige ouders in de school, school 20). Ook in de survey werd gepeild naar vormen van steun in natura die scholen ontvangen. Uit Tabel 58 blijkt dat doorgaans meer basis- dan secundaire scholen aangeven dat ze steun krijgen; van klusjesmannen (17,8% van de basis- en 7,3% van de secundaire scholen), de groendienst (24,4% tegenover 11,8%) en kortingen voor het zwembad (37,5% tegenover 28,8%). Ook hier valt het grote verschil op in de steun van gemeente en provincie aan de OGO-scholen en ten opzichte van scholen uit de andere netten.



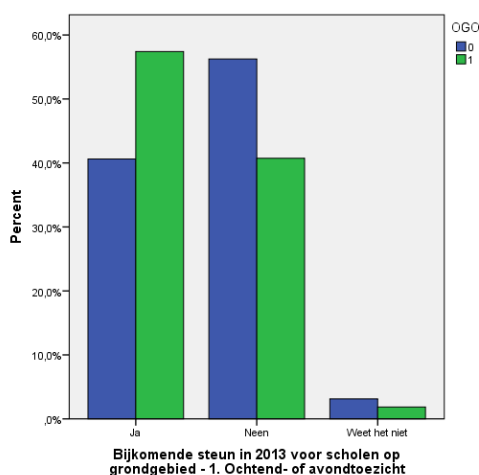
Tabel 58 Steun in natura (opsplitsing naar BaO-SO en net)

Krijgt u steun in natura van ...			gemeente of stad: klusjesman	gemeente of stad: groendienst	gemeente of stad: korting voor het zwembad	provincie (bv. sociale dienst-vertening)	congregatie (bv. gebruik of lage huur gebouw)	Ouders: vervoer	ouders: klussen	Ouders: poetsen
BaO	GO!	(n=12)	9,1%	0,0%	18,2%	9,1%	0,0%	0,0%	54,5%	0,0%
	VGO	(n=63)	0,0%	11,1%	33,9%	1,6%	25,8%	56,5%	46,0%	6,5%
	OGO	(n=17)	93,8%	93,8%	66,7%	0,0%	9,1%	57,1%	33,3%	0,0%
	Tot.	(n=92)	17,8%	24,4%	37,5%	2,3%	20,5%	49,4%	44,9%	4,7%
SO	GO!	(n=44)	2,3%	14,0%	43,2%	4,5%	0,0%	4,5%	4,5%	0,0%
	VGO	(n=143)	2,1%	5,0%	24,3%	3,6%	36,4%	2,9%	4,3%	0,0%
	OGO	(n=23)	52,4%	52,4%	28,6%	26,3%	15,0%	9,1%	0,0%	0,0%
	Tot.	(n=210)	7,3%	11,8%	28,8%	5,9%	26,6%	3,9%	3,9%	0,0%

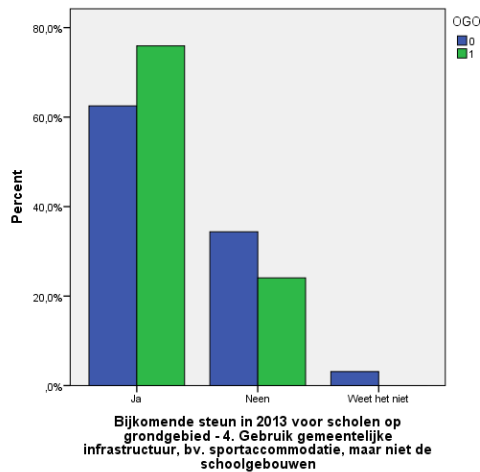
Opm.: Cijfers in tabel geven aan welke fractie van scholen deze categorie aangeduid heeft.

In de survey bij de gemeentebesturen vroegen we of de gemeente een gemeenteschool op haar grondgebied heeft. Dit hernemen we in onderstaande resultaten als stratum. Vooral het ochtend- en avondtoezicht, het gebruik van de gemeentelijke infrastructuur (vb: voor sport maar niet de schoolgebouwen) en de inzet van de technische dienst worden verleend in gemeenten waar geen OVSG-school aanwezig is (Figuur 73 tot en met Figuur 75).

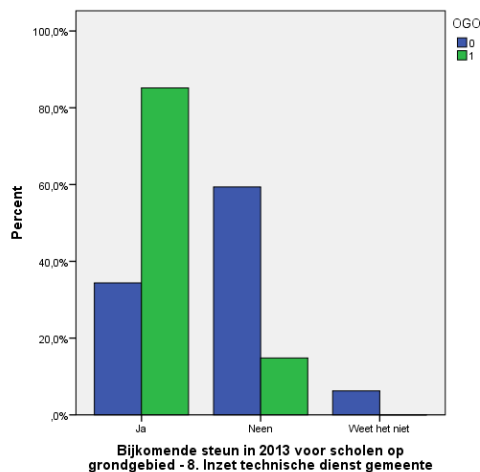
Figuur 73 Bijkomende steun onder de vorm van ochtend- of avondtoezicht door de gemeentebesturen aan scholen voor gemeenten zonder (0) en met (1) OVSG-school op hun grondgebied



Figuur 74 Bijkomende steun door de gemeentebesturen onder de vorm van gebruik van de gemeentelijke infrastructuur aan scholen voor gemeenten zonder (0) en met (1) OVSG-school op hun grondgebied



Figuur 75 Bijkomende steun door de gemeentebesturen onder de vorm van de inzet van de technische dienst aan scholen voor gemeenten zonder (0) en met (1) OVSG-school op hun grondgebied



Daarnaast ontvangen scholen via de gemeenten projectsubsidies. In centrumsteden vormt de steun aan projecten in het kader van het flankerend onderwijsbeleid een belangrijke financiële impuls. Sommige scholen krijgen ook subsidies van de cultuurraad van de stad, of voor een specifiek project (bv. Time-Out).

Projectsubsidies aanvragen kost echter tijd en expertise. Eén van de directeurs uit een grootstad stelt dat hij nog geen dossier heeft ingediend bij de stad omdat hij geen tijd heeft (school 1, GO!). Hij is directeur van een pas opgestarte school. Dossiers aanvragen lukt voorlopig niet, omdat hij de handen vol heeft met het verzachten van de hoogste noden. Ook de algemeen directeur van de scholengroep, waartoe deze school behoort, geeft aan dat niet alle scholen evenveel dossiers indienen en dus evenveel genieten van de middelen van het flankerend onderwijsbeleid. Sommige scholen hebben hierin expertise opgebouwd, een situatie die volgens hem tot een matteuseffect leidt: *'Wie geleerd heeft om zulke aanvragen te schrijven, krijgt veel. Wie dat niet geleerd heeft, krijgt niets.'* Om alle scholen de mogelijkheid te geven expertise op te bouwen, heeft de scholengroep in het verleden geld vrijgemaakt om scholen te stimuleren bij de stad projecten in te dienen en zich hierin te bekwamen.

Met het geld konden scholen uren vrijmaken om dossiers in te dienen. Enkele scholen geven aan dat de steun in de vorm van voordelen of projectsubsidies door gemeenten de voorbije jaren is stopgezet of verminderd. Voorbeelden zijn het aanbieden van gratis toneelvoorstellingen voor de scholen (school 13, VSKO), of het stopzetten van een voordeel zoals het kwijtschelden van de kosten wanneer de leerlingen niet in het zwembad geraken omwille van een zieke juf (school 16, VGO). In welke mate deze voorbeelden van verminderde steun door gemeenten samenhangen met de invoering van het financieringsdecreet is moeilijk te zeggen. Zoals de studieprefect van school 13 aanhaalt, kan dit ook te wijten zijn aan het krappe budget van de gemeente.

De survey wijst er echter op dat steun van de gemeenten eerder gelijk gebleven is, zowel voor de financieel als in natura. De financiële steun is voor een derde van de basisscholen en een kwart van de secundaire scholen stabiel gebleven. Wel dient opgemerkt te worden dat minder dan de helft van de scholen deze vraag beantwoordt en dat van degene die geantwoord hebben een grote fractie aangeeft dat ze de evolutie niet kent of dat ze nooit van de steun heeft kunnen genieten (uit Tabel 57 bleek reeds dat slechts een minderheid van de scholen financiële steun krijgt van de gemeente, in het OGO ligt dit percentage aanzienlijk hoger).

*Tabel 59 Evolutie van de financiële steun van de gemeente (volgens de scholen)*

Evolutie van de financiële steun van de gemeente (volgens de scholen)		BaO	SO
Gedaald (10% of meer)	N	7	6
	%	14,6%	6,3%
Min of meer stabiel (minder dan 10% gedaald of gestegen)	N	16	24
	%	33,3%	25,0%
Gestegen (10% of meer)	N	3	2
	%	6,3%	2,1%
Weet het niet	N	9	17
	%	18,8%	17,7%
Niet van toepassing (sinds 2008 nooit ontvangen)	N	13	47
	%	27,1%	49,0%

De evolutie van de steun in natura van de gemeenten (zie Tabel 60) is voor de overgrote meerderheid van de scholen over alle categorieën heen gelijkaardig gebleven. Ook hier dient opgemerkt te worden dat relatief weinig scholen deze vraag beantwoordt hebben (uit Tabel 58 bleek reeds dat slechts een minderheid van de scholen steun in natura krijgt van de gemeente, in het OGO ligt dit percentage aanzienlijk hoger).

*Tabel 60 Evolutie van de steun in natura van de gemeente voor... (volgens de scholen)*

Evolutie van de steun in natura van de gemeente voor ... (volgens de scholen)		Klusjesman		Groendienst		Korting voor het zwembad	
		BaO	SO	BaO	SO	BaO	SO
Sterk verminderd	N	3	5	5	4	5	6
	%	6,8%	6,8%	10,6%	5,3%	9,6%	6,5%
(Enigszins) verminderd	N	2	6	3	6	6	7
	%	4,5%	8,1%	6,4%	7,9%	11,5%	7,6%
(Min of meer) gelijk gebleven	N	28	50	29	57	31	66
	%	63,6%	67,6%	61,7%	75,0%	59,6%	71,7%
(Enigszins) toegenomen	N	1	2	1	1	1	2
	%	2,3%	2,7%	2,1%	1,3%	1,9%	2,2%
Weet niet	N	10	11	9	8	9	11
	%	22,7%	14,9%	19,1%	10,5%	17,3%	12,0%

De gemeentebesturen geven eveneens aan dat de steun over het algemeen gelijk is gebleven (Tabel 61). Er is ook een toename gemeld voor het ochtend- en avondtoezicht (in 21,9% van de gemeenten toegenomen in gemeenten waar een OVSG-school gevestigd is en in 31,5% van de gemeenten toegenomen in gemeenten waarin geen OVSG-school gevestigd is).

Tabel 61 Evolutie van de gemeentelijke steun aan de scholen in haar gemeente naar aanwezigheid van een OVSG-school

Evolutie van de gemeentelijke steun aan de scholen op het grondgebied		Ochtend- of avondtoezicht		Middagtoezicht		Leerlingenvervoer basisonderwijs (van en naar school)		Gebruik gemeentelijke infrastructuur maar niet de schoolgebouwen		Voor lager onderwijs: Toegang zwembad indien niet van de gemeente		Vervoer naar zwembad		Vervoer en/of toegang voor uitstappen		Inzet technische dienst gemeente		Inzet poetspersoneel gemeente		Groendienst		ICT-ondersteuning		boekhouding/ juridische ondersteuning	
		OVSG	geen OVSG	OVSG	geen OVSG	OVSG	geen OVSG	OVSG	geen OVSG	OVSG	geen OVSG	OVSG	geen OVSG	OVSG	geen OVSG	OVSG	geen OVSG	OVSG	geen OVSG	OVSG	geen OVSG	OVSG	geen OVSG	OVSG	geen OVSG
Afgelaten	N	1	4	3	3	0	8	2	0	3	2	1	1	1	5	1	1	0	4	0	1	0	1	0	1
	%	3,1	7,4	9,4	5,6	0,0	14,8	6,3	0,0	9,4	3,7	3,1	1,9	3,1	9,3	3,1	1,9	0,0	7,4	0,0	1,9	0,0	1,9	0,0	1,9
Gelijk gebleven	N	21	28	25	36	29	33	22	44	24	36	26	35	28	32	24	41	29	40	27	43	29	32	29	35
	%	65,6	51,9	78,1	66,7	90,6	61,1	68,8	81,5	75,0	66,7	81,3	64,8	87,5	59,3	75,0	75,9	90,6	74,1	84,4	79,6	90,6	59,3	90,6	64,8
Gestegen	N	7	17	1	12	0	6	4	4	1	9	1	14	0	12	3	8	1	6	2	4	1	16	1	13
	%	21,9	31,5	3,1	22,2	0,0	11,1	12,5	7,4	3,1	16,7	3,1	25,9	0,0	22,2	9,4	14,8	3,1	11,1	6,3	7,4	3,1	29,6	3,1	24,1
Weet het niet	N	3	5	3	3	3	7	4	6	4	7	4	4	3	5	4	4	2	4	3	6	2	5	2	5
	%	9,4	9,3	9,4	5,6	9,4	13,0	12,5	11,1	12,5	13,0	12,5	7,4	9,4	9,3	12,5	7,4	6,3	7,4	9,4	11,1	6,3	9,3	6,3	9,3

Enkele directeurs vermelden ook projectsubsidies vanuit Europese Fondsen (zoals ESF, Comenius) als een mogelijke bron van extra inkomsten. Ook hier geldt dat directeurs of collega's bereid moeten zijn om deze aanvragen te schrijven en in te dienen, of zich hiertoe genoodzaakt moeten voelen, bijvoorbeeld omdat ze als school in een kleine stad niet kunnen rekenen op middelen van het flankerend onderwijsbeleid. De binnengehaalde projecten worden door de directeurs in kwestie ook niet gezien als 'winst', maar eerder als een boeiende piste die leerlingen de mogelijkheid geeft om te werken aan de sociale verrijking van hun leerlingen (cf. Comenius, subsidies voor uitwisselingsproject).

#### 4.1.2 Externe fondsen of sponsoring door bedrijven (privé-gelden)

Als externe fondsen worden voornamelijk fondsen als KBS, liefdadigheidsinstellingen (Rotary) en bedrijven genoemd. Ook hier gaat het ofwel om extra middelen voor specifieke projecten en financiële of materiële ondersteuning (voor producten of materiaal in een beroepsrichting, voor brochures, sponsoring van opendeurdagen of feesten).

*'Soms komt er bij een schoolfeest sponsoring van een bedrijf. Maar vaak gaat dat om materiaal en minder om geld. Als ouders bijvoorbeeld een stoffenbedrijf hebben, dan geven ze stoffen voor gordijnen. Soms willen ze ook giften doen, maar vragen ze een fiscaal attest. Wij kunnen dat echter niet geven, waardoor ze niet meer geneigd zijn die giften te doen.'* (schoolbestuur, school 21, VGO)

Opmerkelijk is dat enkele algemeen directeurs stellen dat scholen privé-gelden moeten aanboren omdat ze te weinig SES-leerlingen hebben. De werkingsmiddelen zijn immers te krap om bepaalde projecten uit te werken, terwijl concentratiescholen hiervoor hun extra werkingsmiddelen kunnen aanspreken, aldus de respondenten (schoolbestuur, school 1 & 18).

Ook de directeur van een secundaire school uit het VGO (school 16), gelegen in een kleine stad (waar geen flankerend onderwijsbeleid bestaat), heeft na het stopzetten van de gemeentelijke steun voor het time-out project dat hij in zijn school gelanceerd had, middelen moeten zoeken bij onder andere Rotary. De directeur vindt deze werkwijze echter achterhaald (wat als Rotary beslist om te stoppen?) en begrijpt niet waarom de gemeente geen recht heeft op gelden voor het flankerend onderwijsbeleid.

*'Bea Cantillon vindt liefdadigheid of projectsubsidies de vlinders op de olifant. Het is dus de olifant die moet veranderen. Die vlinders kunnen de olifant opleuken, maar als het gaat om een project als time-out, dan gaat dat volgens mij verder. Dat is essentieel.'* (directeur, school 16, VGO)

#### 4.1.3 Inkomsten door verhuur lokalen en verkoop goederen en diensten

Scholen verhuren hun lokalen, zalen (sporthal, refter, ...) of een ongebruikt gebouw aan een buiten- of naschoolse kinderopvangdienst, muziek- of dansacademie, een vzw die naschools met kinderen werkt, aan sportclubs, ... Met uitzondering van de scholen die ongebruikte gebouwen verhuren tijdens schooltijd, geven de scholen aan dat de extra inkomsten die ze hiermee kunnen genereren eerder minimaal (minder dan 10000 euro) of enkel kostendekkend zijn, omdat lokalen verhuren ook kosten met zich meebrengt, zoals het betalen van verwarming, elektriciteit enzoverder. De algemeen directeur van een scholengroep (school 18) waarschuwt zijn scholen daarom geen ruimtes te verhuren in koude periodes. Hij noteert daarnaast veel kosten voor water: *'Als je 200 mensen uitnodigt en die moeten allemaal een keer naar de WC, dan hebben die samen wel 2000 liter water verbruikt!'* Ook een bestuurslid van een school uit het VGO (school 10) benadrukt vooral het kostenplaatje: *'Je moet de winsten daarop relativeren omdat je ook kosten hebt. Een verwarmingsketel vervangen of kosten aan het dak betaalt de eigenaar. Dus die extra inkomsten zijn niet altijd inkomsten.'* In het

kwantitatieve onderzoek blijkt een groot verschil te zijn tussen het basis- en het secundair onderwijs aangaande de inkomsten uit de verhuur van gebouwen. Voor het basisonderwijs is dit één van de minst gebruikte bijkomende inkomstenbronnen en voor de secundaire scholen de tweede meest frequente: 23% van de basisscholen en 52% van de secundaire scholen verhuren hun gebouwen (zie ook Tabel 57). Scholen uit het GO! geven het meeste aan gebouwen te verhuren, scholen uit het OGO het minste. Ondanks de minimale opbrengst, kiezen veel directeurs toch lokalen of zalen te verhuren, omdat ze andere voordelen zien of zich zo ten dienste willen stellen van de gemeenschap.

#### Voorbeelden

- Kinderopvangdiensten die de lokalen huren zorgen in basisscholen ook voor de organisatie van de opvang (zowel naschools als tijdens de schoolvakanties). De school hoeft zich hierover dus geen zorgen meer te maken (school 1, GO!). In school 7 (VGO) betaalt een voorschoolse kinderopvangdienst mee erfpacht, wat de bijdrage van de externe organisatie substantieel maakt. Bovendien garandeert het volgens de directeur een goede doorstroom nadien: de ouders kennen de school al en kinderen van verschillende leeftijden kunnen terecht op één plek. Tegelijk dient te worden opgemerkt dat de (kleine) winst die een basisschool zo boekt, mede van de ouders komt van de school, die immers de kinderopvang betalen.
- School 6 (VGO) ziet de verhuur van lokalen of zalen vooral als een dienst aan de ouders van de school, bijvoorbeeld omdat de leerlingen na de school dan onmiddellijk muziekles kunnen volgen. Ook hij beklemtoont dat het een manier is om ervoor te zorgen dat ouders de school leren kennen.
- School 17 (VGO) verhuurt zijn sporthal. Zij moeten dit doen aan de lage prijzen van de gemeentelijke sporthal om concurrentieel te blijven. De gemeentelijke sporthal wordt immers zwaar gesubsidieerd. De school blijft echter de sporthal verhuren, niet omwille van de winst, maar omwille van de sociale rol die men zo als school opneemt en belangrijk vindt.

In tegenstelling tot de verhuur van gebouwen, brengt de verkoop of verhuur van goederen en diensten van de school grotere winsten op (meer dan 10000 euro). In scholen met BSO kan een hotelschool of haartooi klanten aantrekken of de afdeling schrijnwerkerij meubels verkopen die tijdens de lessen zijn gemaakt. Vooral school 12 (GO!) stelt dat ze er zo in slagen het hoofd boven water te houden. In school 14 (GO!) gaat de eerder beperkte winst van de afdeling haartooi naar nieuwe producten. Op die manier kunnen de leerlingen de producten die ze gebruiken terug verdienen. School 16 tot slot geeft aan op de verkoop van warme maaltijden op de school, alsook op de verkoop van boeken winst te maken. In dat laatste geval zijn het dus de ouders die deze extra inkomsten dragen.

Samengevat kunnen we stellen dat de verhuur van lokalen en/of zalen, alsook de verkoop van goederen en diensten scholen in de gelegenheid stellen om zichzelf in de buurt of in de gemeente te profileren of ten dienste te stellen aan de gemeenschap. De extra middelen die dit genereert, zijn meestal een welgekomen bijproduct hiervan.

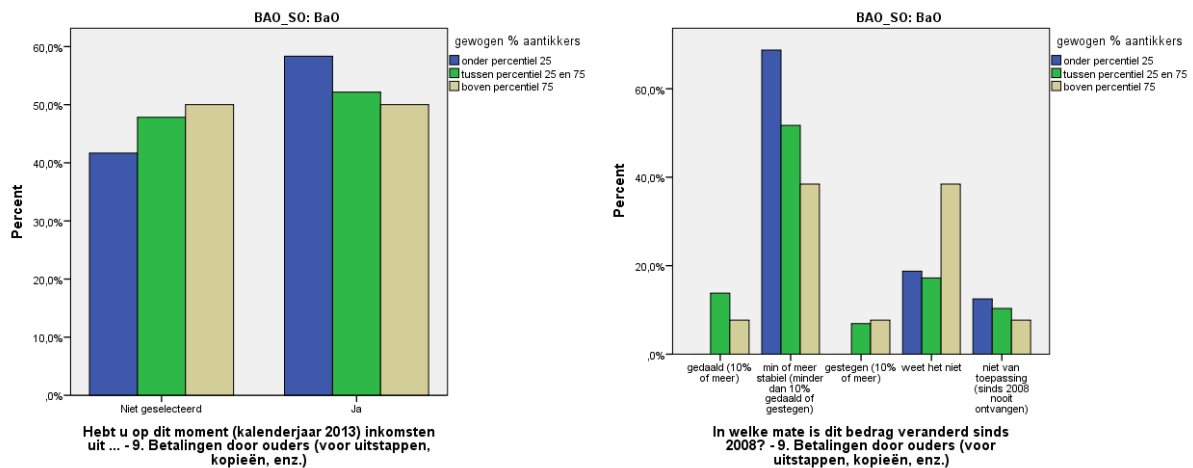
#### 4.1.4 Ouderbijdragen en hulp in natura van ouders, leerkrachten en/of leerlingen

Hoewel **basisscholen** gebonden zijn aan de maximumfactuur voor ouderbijdragen, kunnen ouders bijkomende kosten hebben of dragen ze bij door hulp te bieden in natura en dus diensten te leveren die anders zouden moeten worden ingekocht.

In sommige scholen geldt als bijkomende inkomstenbron onder andere het toezicht vlak voor en na de schooluren en over de middag (de boterhammentaks), of als de school werkt met vrijwillige ouderbijdragen (vooral in VGO). 53,3% van de basisscholen vragen een bijdrage voor kopies of uitstappen. De verschillen tussen de netten zijn beperkt (zie ook Tabel 57). Scholen met het kleinste

aandeel aantikkende leerlingen ontvangen frequenter inkomsten van ouders voor bij voorbeeld uitstappen en kopieën dan scholen met meer aantikkende leerlingen (zie Figuur 76). In de meeste scholen is de evolutie sinds 2008 veelal stabiel gebleven (de fractie van scholen die een stabiele betaling van ouders rapporteren is wel groter naarmate er minder aantikkende leerlingen zijn). Bij scholen met veel aantikkende leerlingen wordt zowel een stijging als een daling van de ouderbijdragen gerapporteerd. Opvallend is tevens het grote aandeel scholen uit het stratum met de meeste aantikkende leerlingen dat niet weet hoe de evolutie verlopen is.

*Figuur 76 Inkomsten van ouders voor kopieën en uitstappen voor basisonderwijs en evolutie ervan, naar aantikkende leerlingen*



Alle basisscholen krijgen van ouders ook op één of andere manier hulp in natura. De hulp is echter beperkt in tijd en omvang, en vaak ook vrijwillig en ad hoc. Ze kan bestaan uit autovervoer, mee begeleiden van activiteiten of mee werken aan project, lees- of fruitouder zijn, lokalen schilderen... Enkel in een methodeschool is de hulp substantieel en structureel van aard, en is ze, naast het 'samen dingen doen' en behorend tot het pedagogisch project, bedoeld om kosten te besparen. Naast de activiteiten die ouders ook in andere scholen doen, is er een beurtsysteem voor poetsen. Ouders doen ook allerlei onderhoudswerken. Niet alle directeurs zijn echter even enthousiast om hulp in natura van ouders te aanvaarden. De directeur van school 4 (GO!) gaat niet op voorstellen van ouders in om kinderen met auto's naar activiteiten te rijden, hoewel dit goedkoper zou zijn voor de school (nu huren ze een bus in). Dat komt omdat hij vreest dat er ongevallen zouden gebeuren en dat dat problemen zou geven met de verzekeringen. Ook met oude computers of Tv's die ouders soms willen schenken, is hij voorzichtig:

*We hebben daar eigenlijk op het einde van de rit meer kosten aan dan plezier, omdat er niet de goede programma's op staan of omdat de computers niet overeen komen met wat de scholengroep voor ICT van de school vereist.' (directeur, school 4)*

In het kwantitatief onderzoek merken we in het basisonderwijs een groot verschil tussen de verschillende strata bij het ontvangen van steun in natura door de ouders voor vervoer. De bepalende factor is het aandeel aantikkende leerlingen. In scholen met de meeste aantikkende leerlingen geeft geen enkele school aan dat de ouders helpen voor vervoer (Tabel 62).

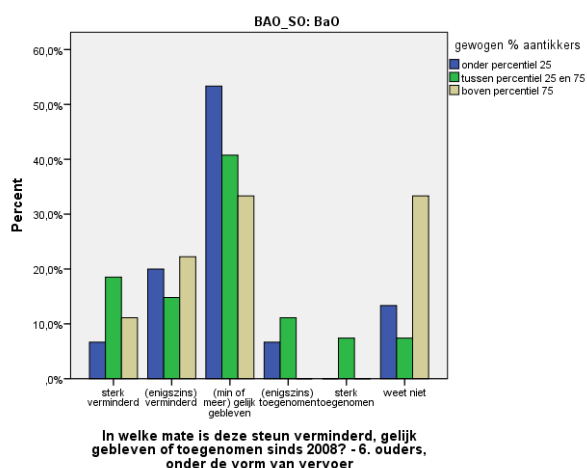


Tabel 62 Steun in natura van ouders naar aantikkende leerlingen voor basisonderwijs

Krijgt u steun in natura van de ouders ...		Ja	
		Aantal	%
Onder de vorm van vervoer	Minst aantikkend	19	79,2%
	tussen percentiel 25 en 75	24	54,5%
	Meest aantikkend	0	0,0%
Onder de vorm van klussen	Minst aantikkend	11	45,8%
	tussen percentiel 25 en 75	24	53,3%
	Meest aantikkend	5	25,0%
Onder de vorm van poetsen	Minst aantikkend	2	8,3%
	tussen percentiel 25 en 75	2	4,8%
	Meest aantikkend	0	0,0%

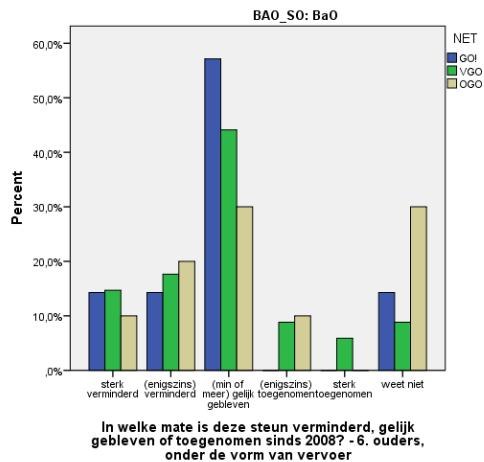
De grootste fractie van scholen geeft aan dat de steun van ouders voor vervoer eerder gelijk is gebleven of afgenomen is. Slechts een beperkt aantal scholen rapporteert dat deze vorm van steun toegenomen is (Figuur 77).

Figuur 77 Evolutie van de steun van de ouders in natura voor vervoer naar % aantikkende leerlingen voor basisonderwijs



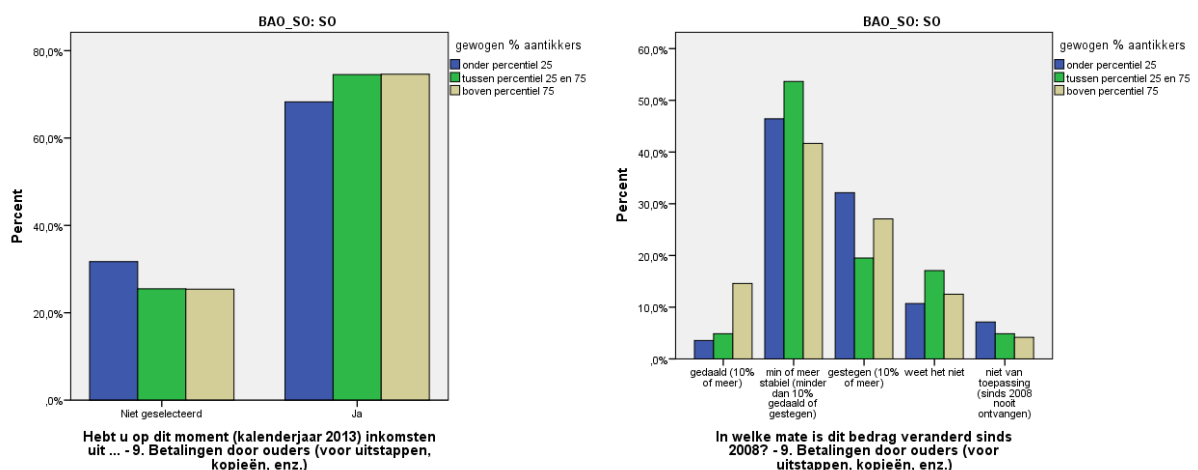
GO!-scholen geven uitsluitend aan dat de steun voor vervoer gedaald is of stabiel is gebleven. Een beperkt aantal OGO-scholen en VGO-scholen geven aan dat er een stijging was van deze steun (Figuur 78).

Figuur 78 Evolutie van de steun van de ouders in natura voor vervoer naar net voor basisonderwijs



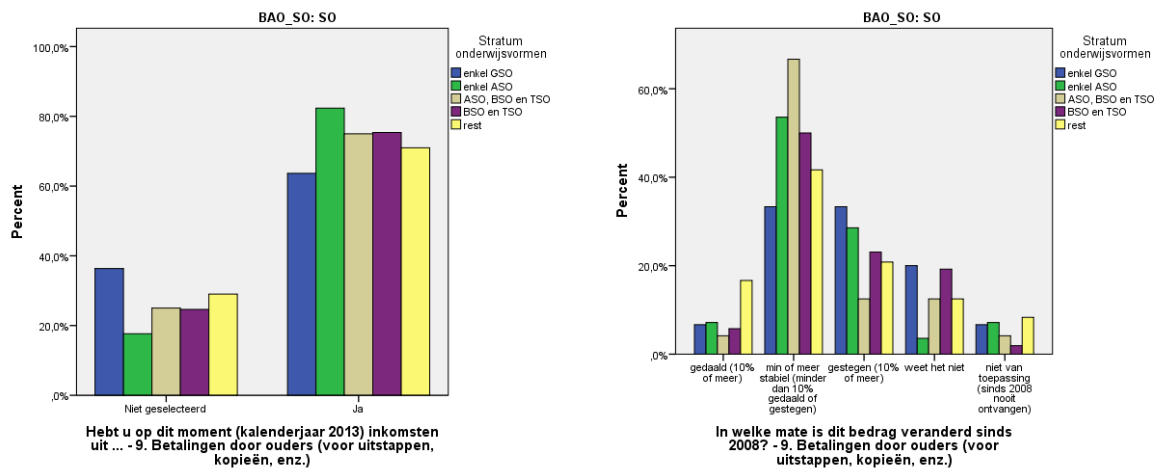
In tegenstelling tot basisscholen, kunnen **secundaire scholen** de hoogte van de leerlingenbijdragen zelf bepalen. Dat bedrag schommelt sterk van school tot school, en van richting tot richting. Vooral KSO blijkt erg duur te zijn (soms meer dan 1000 euro per schooljaar), ASO is het goedkoopst. Over het algemeen vragen scholen minimum 300 euro per leerling voor één schooljaar, dit zonder de kost van de boeken. Het bedrag dekt kosten zoals kopieën, uitrusting en/of materiaal (indien TSO-BSO), en voor extra-muros activiteiten (meerdaagse reizen naar buitenland, sportdag, GWP's...). In het secundair onderwijs geven 73,3% van de scholen aan inkomsten te hebben uit betalingen door ouders. Het OGO scoort met 60,9% van de scholen lager dan scholen uit het GO! en VGO (zie ook Tabel 57). Wanneer opgesplitst wordt naar het aandeel aantikkende leerlingen in de scholen, blijven de verschillen relatief beperkt. Uit Figuur 79 blijkt dat de overgrote meerderheid van de scholen aangeeft dat deze bron van inkomsten sinds 2008 eerder stabiel gebleven is of gestegen. Slechts een zeer kleine fractie stelt dat deze inkomsten gedaald zijn (in scholen met het meeste aantikkende leerlingen is deze fractie groter).

Figuur 79 Inkomsten van ouders voor uitstappen en kopieën naar percentage en evolutie ervan, naar aantikkende leerlingen voor het secundair onderwijs



Ook opgesplitst naar de mix van aangeboden onderwijsvormen blijven de verschillen relatief beperkt: enkel scholen alleen GSO aanbieden rapporteren iets minder dat ze inkomsten hebben van ouderbijdragen (Figuur 80).

Figuur 80 Inkomsten van ouders voor uitstappen en kopieën naar percentage en evolutie ervan, naar mix van aangeboden onderwijsvormen voor het secundair onderwijs



Verschillende ouders geven aan dat de bedragen sinds 2008 gestegen zijn (met twee uitzonderingen, zie voetnoot).<sup>27</sup> De verhoging van de werkingsmiddelen lijkt dus niet te hebben geleid tot een daling van de leerlingenbijdragen. Wel merken we op dat scholen met veel SES-leerlingen hun werkingsmiddelen aanspreken om de leerlingenbijdragen voldoende laag te houden of zelf een maximumfactuur hebben (voor meer details, zie hoofdstuk 4.5.1 over de aanwending van bijkomende middelen op basis van SES). Verder blijkt dat sommige scholen minder kosten aanrekenen, naargelang er bijvoorbeeld meer kinderen van hetzelfde gezin schoollopen. In school 15 werd dit voordeel echter in 2011 geschrapt, met een verhoging van de kosten voor ouders tot gevolg. Ook gespreid betalen is mogelijk, via afbetalingsplannen die of in TSO of BSO-richtingen die vragen om dure kosten voor uitrusting (bijvoorbeeld messenset voor hotelschool). Leerlingen kunnen daar hun uitrusting schooljaar na schooljaar opbouwen in plaats van verplicht te worden de uitrusting meteen in zijn geheel aan te kopen.

Wat de hulp in natura betreft, steunen verschillende secundaire scholen minder op ouders, maar op leerlingen en leerkrachten. Ook uit de antwoorden in de kwantitatieve survey blijkt dat steun van ouders onder de vorm van vervoer, klussen of poetsen zeer beperkt is (zie Tabel 58). Ouders geven aan hiervoor weinig uitnodigingen te krijgen vanuit de school. Enkel op schoolfeesten wordt door school 20 (VGO) hun hulp gevraagd. Toch zijn enkelen bereid meer te doen:

*'De school kan altijd een gratis hulp gebruiken, dat maakt het financieel draagvlak groter. Ik wil gerust leerlingen vervoeren naar bijvoorbeeld een activiteit. Als drie à vier ouders dat doen, dan hoeft de school geen bus meer te betalen. Die kosten worden dan door de ouders gedragen en dat maakt het dan weer dragelijker voor de school.'* (ouder, school 15)

*"In de school van mijn dochter, die nog op de lagere school zit, krijgen wij regelmatig de vraag om te helpen, bijvoorbeeld bij een wandeling door het bos of wanneer ze handwerkjes maken in de klas. Maar vanuit deze school voor zoiets nooit een uitnodiging gehad."* (ouder, school 8)

<sup>27</sup> Uitzonderingen zijn de katholieke school 17 die nu werkt met een nieuw huurboekensysteem waardoor de prijzen van de boeken is gedaald, alsook de GO!-school 14 die het basisbedrag verlaagde om de wanbetalingen te verminderen. De directeur van deze school is ook een erg grote voorstander van kosteloos onderwijs.

Vooral in TSO/BSO-scholen worden in het kader van de lessen door leerlingen klussen gedaan en voorwerpen gemaakt. In de provincie van school 11 (POV) zijn er 'ruiloperaties' tussen scholen voor klussen en werken waarvoor leerlingen in het kader van hun opleiding worden ingezet. Een school maakt bijvoorbeeld houtstructuren voor een andere provinciale school, die dan in de plaats zorgt voor plantsoenwerken. In school 12 (GO!) is de hulp in natura van leerlingen dan weer een noodzaak om de ergste noden te leningen. Ook leerkrachten worden aangesproken, bijvoorbeeld om te schilderen. Volgens de directeur van school 13 (VGO) ligt de keuze voor hulp in natura van leerkrachten (in plaats van ouders) voor de hand, omdat er meer personeelsleden zijn waar de school beroep op kan doen.

#### 4.1.5 Inkomsten via het oudercomité of de vriendenkring

Het oudercomité en/of de vriendenkring organiseren allerlei activiteiten, gaande van eetdagen, opendeurdagen en andere. In school 4 (GO!) worden er ook mini-ondernemingen georganiseerd. Dit zijn activiteiten per klas, zoals een pannenkoekenslag. Volgens de directeurs en de ouders zijn de inkomsten van deze activiteiten eerder beperkt (maximum 10000 euro).

*'De inspanningen die je levert voor bv. een kerstboomverbranding, boekenbeurs of schoolfeest, zijn groot, maar de opbrengst klein. Voor die kerstboomverbranding moet uw heel team een hele dag werken en wat brengt dat op? Het hoofdoel van een kerstboomverbranding is ook wel niet de opbrengst maar de gezelligheid en het contact met ouders en leerlingen. Al steken we ook niet onder stoelen of banken dat het ook is om geld op te brengen.'* (directeur, school 7)

Een uitzondering hierop vormt een kleine methodeschool (VGO) die deze inkomsten nodig heeft om haar financieel beleid te kunnen realiseren (zie voor details, H3). In het basisonderwijs verklaart 67% van de scholen dat ze inkomsten heeft uit de oudervereniging (zie Tabel 63). Het net waartoe de school behoort, is een onderscheidende factor voor de inkomsten verkregen via het oudercomité. 33% van de GO!-scholen halen inkomsten uit de ouderverenigingen tegenover 76% van de OGO-scholen en 71% van de VGO-scholen in het basisonderwijs.

*Tabel 63 Scholen die inkomsten hebben vanuit de oudervereniging, onderverdeeld naar net*

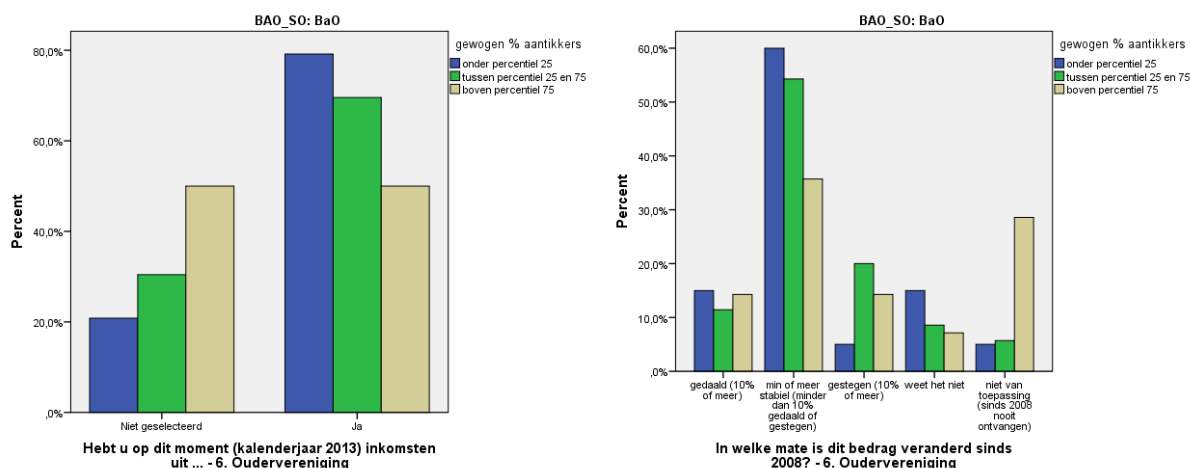
Oudervereniging		BaO	SO
GO!	%	33%	14%
	N	12	44
VGO	%	71%	29%
	N	63	143
OGO	%	76%	13%
	N	17	23
Totaal	%	67%	24%
	N	92	210

In **basisscholen** dienen de netto inkomsten meestal om een specifiek (pedagogisch) doel te realiseren, vaak gaat het naar materiaal voor de speelplaats (bijvoorbeeld een nieuw speeltuig), steun voor de aankoop van een smartbord, of naar extra's voor de kinderen (bijvoorbeeld paaseitjes). Twee scholen geven ook aan dat de inkomsten gebruikt worden om een uitstap te doen, bijvoorbeeld via de mini-onderneming (school 4). In school 2 (OVSG) vloeien de inkomsten van het oudercomité naar de gemeente die het onder andere gebruikt voor een extra-murosactiviteit (naast de maximumfactuur). Ouders zijn niet verplicht om via deze weg bij te dragen aan deze activiteiten, maar kunnen dit wel zo ervaren (zie ook rapport Rekenhof, 2010).

Dat de inkomsten van het oudercomité vaak het resultaat zijn van de inspanningen van de ouders en hun omgeving (familie, vrienden), is ook te merken aan het verschil tussen scholen naargelang het

aantal SES-leerlingen. In het BaO stijgt de kans om dit type van inkomsten te genereren aanzienlijk naarmate een school minder aantikkende SES-leerlingen heeft (zie Figuur 81).

*Figuur 81 Inkomsten via oudervereniging voor basisonderwijs en evolutie ervan, naar aantikkende leerlingen*



Directeurs met veel SES-leerlingen benadrukken sterk dat ze geen grote winsten kunnen verwachten, omdat de ouders vaak kansarm zijn (school 1 & school 3, categorie 3 SES), of dat ze vaak meer geven dan krijgen van de ouders (eten, fruit enzovoort). Ook de leerkracht van school 6 (categorie 2 SES) stelt dat er een grens is aan wat de school aan ouders op die manier kan vragen: *“We moeten er rekening mee houden dat we sociaal blijven. Je kan niet blijven vragen.”* Kortom, op dit punt vormt het aantal SES-leerlingen in het basisonderwijs duidelijk een breuklijn. Dat stelt ook een directeur uit het secundair onderwijs vast op basis van de verhalen van zijn collega’s uit het basisonderwijs.

*‘Basisscholen met veel kansarme leerlingen zijn creatief om aan de maximumfactuur te kunnen voldoen. Maar mijn collega’s stellen ook vast dat scholen met een rijker publiek op dat punt gemakkelijker een andere weg vinden. Denk maar aan schoolfeesten en wafelverkoop. Rijke ouders gaan daar altijd meer geld uitgeven.’*

Naast de oudervereniging, organiseert de school zelf ook activiteiten en feesten. Dit is in het basisonderwijs de bijkomende inkomstenbron die de meeste scholen toepassen: 77% (zie ook Tabel 57 voor een vergelijking met andere inkomstenbronnen). In het GO! verklaren 50% van de scholen dat ze hier inkomsten uit halen, ten opzichte van 76% in het OGO en 83% in het VGO.

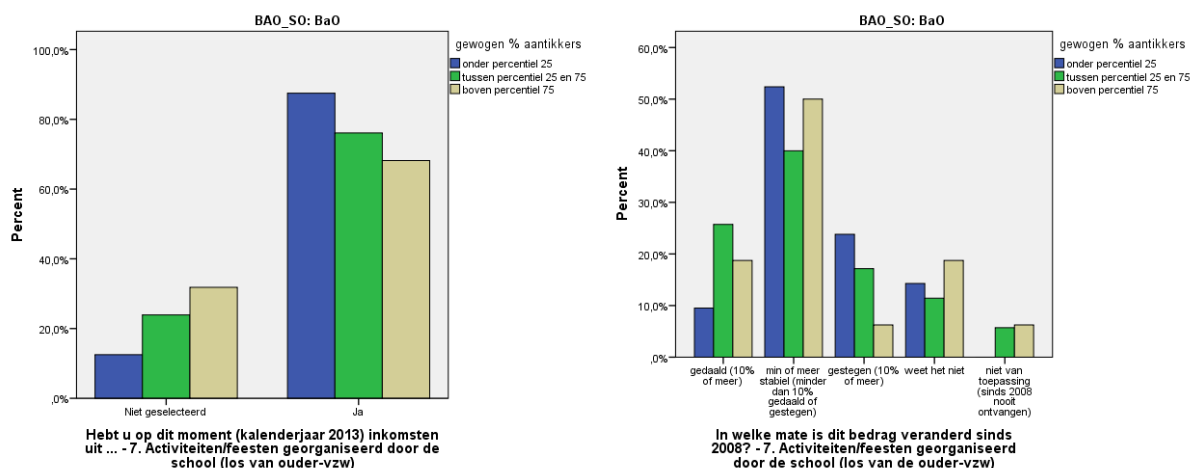
*Tabel 64 Scholen die activiteiten/feesten organiseren onderverdeeld naar net*

Activiteiten/feesten georganiseerd door de school (los van ouder-vzw)		BaO	SO
GO!	%	50%	45%
	Aantal	12	44
VGO	%	83%	48%
	Aantal	63	143
OGO	%	76%	26%
	Aantal	17	23
Totaal	%	77%	45%
	Aantal	92	210

Ook hier merken we een verschil op in het genereren van deze inkomsten naargelang het percentage aantikkende leerlingen in de school: scholen met minder aantikkende leerlingen geven meer aan dat ze inkomsten genereren uit activiteiten die de school organiseert (Figuur 82). Bovendien geven

scholen met minder aantikkende leerlingen frequenter aan dat deze inkomsten gestegen zijn sinds 2008.

*Figuur 82 Inkomsten via activiteiten georganiseerd door de school (los van de ouder-vzw) voor basisonderwijs en evolutie ervan, naar aantikkende leerlingen*



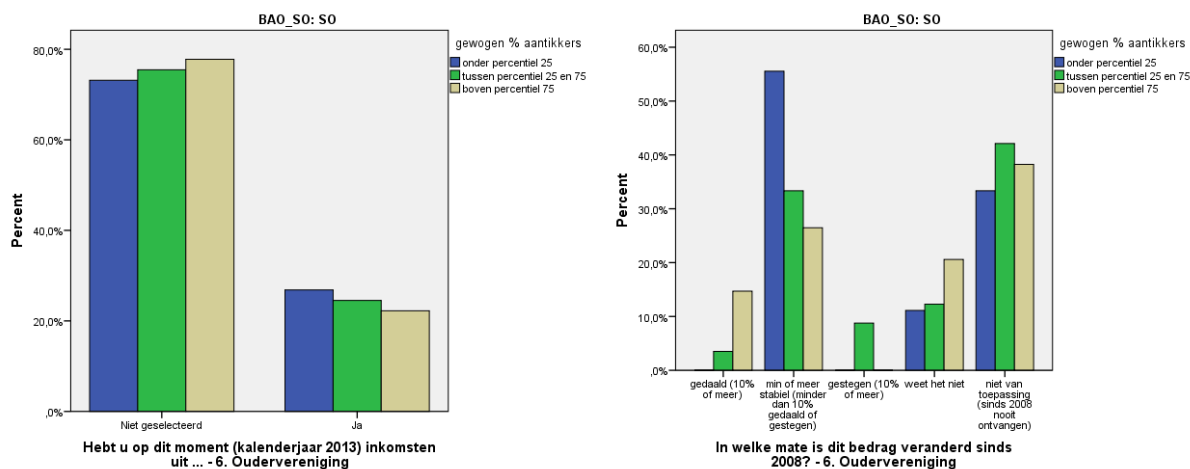
**Secundaire scholen** geven meestal aan ofwel geen oudercomité te hebben ofwel een oudercomité te hebben dat moeilijk te activeren is (vooral in GO! scholen is dit laatste het geval). Vanuit de kwantitatieve data kunnen we bevestigen dat in het basisonderwijs meer scholen inkomsten krijgen via de oudervereniging dan in het secundair onderwijs: 24,3% van de scholen in het secundair tegenover 67,4% in het basisonderwijs. De verschillen tussen de netten wat betreft de inkomsten uit het oudercomité zijn aanzienlijk kleiner dan in het basisonderwijs: 14% van de GO!-, 29% van de VGO- en 13% van de OGO-scholen rapporteren middelen via de oudervereniging.

*Tabel 65 Scholen die inkomsten hebben vanuit de oudervereniging, onderverdeeld naar net*

Oudervereniging		BaO	SO
GO!	%	33%	14%
	N	12	44
VGO	%	71%	29%
	N	63	143
OGO	%	76%	13%
	N	17	23
Totaal	%	67%	24%
	N	92	210

Uit Figuur 83 blijkt dat de verschillen naargelang het percentage aantikkende leerlingen al bij al beperkt zijn.

Figuur 83 Inkomsten via oudervereniging voor secundair onderwijs en evolutie ervan, naar aantikkende leerlingen



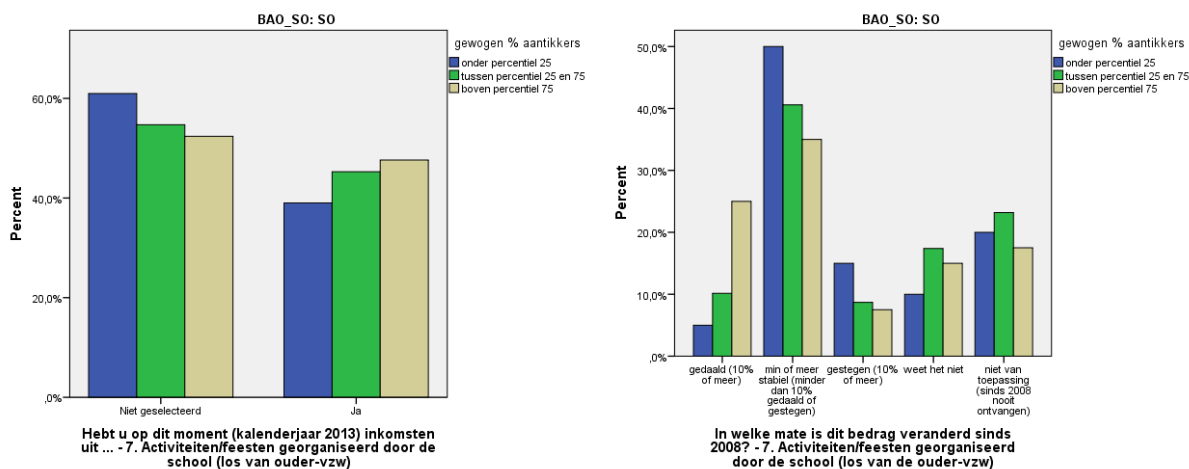
Bijna de helft van de secundaire scholen genereert bijkomende middelen door de organisatie van activiteiten door de school zelf. In lijn met de bevindingen over de hulp in natura, komen de inkomsten meestal via de vriendenkring, die vaak steunt op een groep leerkrachten of oud-leerlingen. 45% van de scholen geven aan dat ze op deze manier inkomsten vergaren (zie Tabel 66). Onderverdeeld naar de netten doen 26% in het OGO, 45% in het gemeenschapsonderwijs en 48% in het vrij gesubsidieerd onderwijs aan deze vorm van inkomstenwerving.

Tabel 66 Scholen die activiteiten/feesten organiseren onderverdeeld naar net

Activiteiten/feesten georganiseerd door de school (los van ouder-vzw)		BaO	SO
GO!	%	50%	45%
	Aantal	12	44
VGO	%	83%	48%
	Aantal	63	143
OGO	%	76%	26%
	Aantal	17	23
Totaal	%	77%	45%
	Aantal	92	210

Ook voor deze soort van inkomsten zijn de verschillen naargelang het percentage aantikkende leerlingen relatief beperkt: Figuur 84 toont aan dat secundaire scholen met meer aantikkende leerlingen iets frequenter bijkomende middelen genereren door het organiseren van allerlei activiteiten. Scholen met meer aantikkende leerlingen rapporteren wel frequenter een daling dan deze inkomsten sinds 2008.

Figuur 84 Inkomsten via activiteiten georganiseerd door de school (los van de ouder-vzw) voor secundair onderwijs en evolutie ervan, naar aantikkende leerlingen



Net als in de lagere scholen zijn de opbrengsten volgens de directeurs eerder beperkt ten opzichte van het budget aan werkmiddelen dat ze van de overheid ontvangen. De inkomsten worden gezien als *'een schone extra, maar meer niet'* (directeur, school 19, VGO) en de activiteiten beschouwd als een middel om mensen met elkaar in contact te brengen. In een aantal scholen doen de leerlingen ook allerlei acties om de kosten van hun reizen te drukken of voor goede doelen. Waar de inkomsten van de vriendenkring voor dienen is niet duidelijk uit de interviews. De directeur van school 15 (GO!) geeft aan dat de vriendenkring met de inkomsten leerlingen helpt die moeilijk hun boeken kunnen betalen, de vriendenkring van school 16 (GO!) spendeert de inkomsten voor een ijsje of een andere extra op een uitstap of voor broodjes voor leerkrachten op het eind van het schooljaar.

## 4.2 Kostenstructuur scholen

Op basis van de kwalitatieve data is het mogelijk een overzicht te geven van de soort kosten die door de betrokkenen worden vernoemd. Meer bepaald kunnen we vier soorten kosten onderscheiden: recurrente kosten, eenmalige of uitzonderlijke kosten, herstellingskosten en innovatiekosten.

In het kwantitatieve onderzoek vroegen we de deelnemende scholen om aan te geven of ze een bepaalde uitgavenpost op niveau van het school hadden, hoeveel deze in 2012 bedroeg en welke evolutie ze erin merkten sinds 2008.

In het overzicht in Tabel 67 wordt (per net en apart voor het basis- en het secundair onderwijs) weergegeven hoeveel procent van de scholen een bepaalde uitgavencategorie rapporteert. De verschillende categorieën worden in de volgende secties nog verder apart besproken.



*Tabel 67 Aandeel scholen dat aangeeft dat ze bepaalde werkingsuitgaven hebben naar basis- en secundair onderwijs en net*

Hebt u op dit moment (kalenderjaar 2013) werkingsuitgaven ...	Basisonderwijs				Secundair onderwijs			
	GO! (n=12)	VGO (n=63)	OGO (n=17)	Totaal (n=92)	GO! (n=44)	VGO (n=143)	OGO (n=23)	Totaal (n=210)
	%	%	%	%	%	%	%	%
Kosten (ver)bouw(ing)	41,7%	58,7%	41,2%	53,3%	38,6%	59,4%	43,5%	53,3%
Leninglasten	8,3%	47,6%	35,3%	40,2%	6,8%	44,8%	39,1%	36,2%
Erfpacht	8,3%	65,1%	17,6%	48,9%	2,3%	58,7%	30,4%	43,8%
Huur	25,0%	30,2%	17,6%	27,2%	25,0%	35,7%	30,4%	32,9%
Sparen	8,3%	34,9%	17,6%	28,3%	4,5%	34,3%	30,4%	27,6%
Energie en water	58,3%	84,1%	52,9%	75,0%	59,1%	72,0%	56,5%	67,6%
Onderhoud	66,7%	84,1%	47,1%	75,0%	63,6%	74,1%	56,5%	70,0%
Vervoer van/naar school	33,3%	20,6%	17,6%	21,7%	9,1%	29,4%	30,4%	25,2%
Vervoer voor uitstappen	66,7%	69,8%	52,9%	66,3%	43,2%	60,8%	60,9%	57,1%
Kost uitstappen (los van vervoer)	58,3%	61,9%	41,2%	57,6%	47,7%	60,1%	56,5%	57,1%
Personeel (op werkingsmiddelen)	50,0%	73,0%	47,1%	65,2%	45,5%	65,0%	39,1%	58,1%
Leermiddelen	75,0%	79,4%	58,8%	75,0%	70,5%	69,9%	65,2%	69,5%
ICT	66,7%	81,0%	58,8%	75,0%	61,4%	74,8%	56,5%	70,0%
Meubilair	66,7%	63,5%	35,3%	58,7%	52,3%	67,1%	47,8%	61,9%
Bijdrage voor scholen-gemeenschap, koepel, net	50,0%	65,1%	35,3%	57,6%	29,5%	67,1%	39,1%	56,2%

Voor elke uitgavencategorie werd tevens gevraagd om aan te geven hoeveel deze uitgave in 2012 bedroeg en welke evolutie ze erin merkten sinds 2008. Een overzicht hiervan wordt weergegeven in Tabel 68: het betreft de gemiddelde kosten die de scholen hebben gemaakt aan betrokken uitgavepost in 2012, verder onderverdeeld naar basis en secundair onderwijs. De bedragen verschillen aanzienlijk tussen het basis en het secundair onderwijs. Per soort kosten die vanuit het kwalitatieve onderzoek werden gegroepeerd, zullen we deze bedragen hernemen, kaderen en aangeven welk aandeel van de scholen deze kost moet dragen. Enkel scholen die effectief een bedrag groter dan nul euro hebben ingevuld werden opgenomen in deze tabel (scholen die nul euro ingevuld hebben zijn dus niet opgenomen). Daarnaast merken we op dat niet alle scholen die aangeven dat ze een bepaalde kost hebben (zie Tabel 67) ook effectief een bedrag hiervoor rapporteren (zie Tabel 68): per categorie wordt daarom in onderstaande tabel ook weergegeven hoeveel procent van de scholen die aangeeft een bepaalde uitgave te hebben, hiervoor ook effectief een bedrag heeft ingevuld.

Tabel 68 Gemiddelde kost per school aan verschillende uitgaveposten.

Hoeveel bedragen de kosten voor ...	BaO			SO		
	Aantal scholen	Percentage scholen dat kost heeft dat ook bedrag rapporteert	Gemiddelde kost per school	Aantal scholen	Percentage scholen dat kost heeft dat ook bedrag rapporteert	Gemiddelde kost per school
Kosten (ver)bouw(ing)	23	46,9%	47 750	66	58,9%	415 324
Leninglasten	21	56,8%	23 868	47	61,8%	101 813
Erfpacht	27	60,0%	5 801	62	67,4%	30 846
Huur	16	64,0%	11 648	41	59,4%	29 217
Sparen	11	42,3%	21 545	22	37,9%	74 184
Energie en water	46	66,7%	24 454	101	71,1%	112 035
Onderhoud	46	66,7%	19 357	104	70,7%	80 273
Vervoer van/naar school	7	35,0%	1 898	30	56,6%	25 236
Vervoer voor uitstappen	39	63,9%	5 738	65	54,2%	24 629
Kost uitstappen (los van vervoer)	33	62,3%	11 959	64	53,3%	53 984
Personeel (op werkingsmiddelen)	39	65,0%	41 762	79	64,8%	157 242
Leermiddelen	50	72,5%	28 252	99	67,8%	61 808
ICT	46	66,7%	6 241	111	75,5%	36 092
Meubilair	37	68,5%	6 910	93	71,5%	21 920
Bijdrage voor scholen-gemeenschap, koepel, net	33	62,3%	8 323	72	61,0%	29 058

Een opsplitsing naar de omvang van het schoolbestuur geeft aan dat éénpitterscholen globaal meer rapporteren dat ze op schoolniveau moeten instaan voor bepaalde uitgaven (zie Tabel 69).

Tabel 69 Aandeel scholen dat aangeeft dat ze bepaalde werkingsuitgaven hebben naar basis- en secundair onderwijs en omvang bestuur

Hebt u op dit moment (kalenderjaar 2013) werkingsuitgaven ...	Basisonderwijs				Secundair onderwijs			
	Eén-pitters (n=23)	2-6 scholen in inr. Macht (n=32)	>6 scholen in inr. Macht (n=37)	Tot. (n=92)	Eén-pitters (n=12)	2-6 scholen in inr. Macht (n=71)	>6 scholen in inr. Macht (n=127)	Tot. (n=210)
	%	%	%	%	%	%	%	%
Kosten (ver)bouw(ing)	60,9%	50,0%	51,4%	53,3%	75,0%	52,1%	52,0%	53,3%
Leninglasten	60,9%	40,6%	27,0%	40,2%	58,3%	42,3%	30,7%	36,2%
Erfpacht	52,2%	56,3%	40,5%	48,9%	91,7%	49,3%	36,2%	43,8%
Huur	26,1%	18,8%	35,1%	27,2%	33,3%	28,2%	35,4%	32,9%
Sparen	21,7%	34,4%	27,0%	28,3%	41,7%	26,8%	26,8%	27,6%
Energie en water	82,6%	75,0%	70,3%	75,0%	91,7%	66,2%	66,1%	67,6%
Onderhoud	82,6%	71,9%	73,0%	75,0%	91,7%	66,2%	70,1%	70,0%
Vervoer van/naar school	17,4%	21,9%	24,3%	21,7%	66,7%	22,5%	22,8%	25,2%
Vervoer voor uitstappen	65,2%	62,5%	70,3%	66,3%	91,7%	59,2%	52,8%	57,1%
Kost uitstappen (los van vervoer)	56,5%	50,0%	64,9%	57,6%	91,7%	52,1%	56,7%	57,1%
Personeel (op werkingsmiddelen)	78,3%	62,5%	59,5%	65,2%	83,3%	54,9%	57,5%	58,1%
Leermiddelen	82,6%	68,8%	75,7%	75,0%	91,7%	62,0%	71,7%	69,5%
ICT	78,3%	71,9%	75,7%	75,0%	91,7%	67,6%	69,3%	70,0%
Meubilair	56,5%	65,6%	54,1%	58,7%	75,0%	60,6%	61,4%	61,9%
Bijdrage voor scholen-gemeenschap, koepel, net	65,2%	50,0%	59,5%	57,6%	91,7%	57,7%	52,0%	56,2%

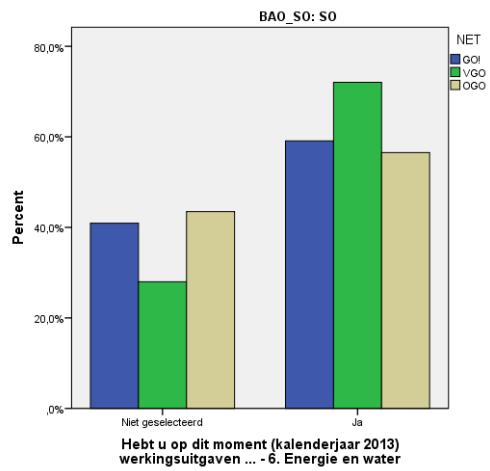
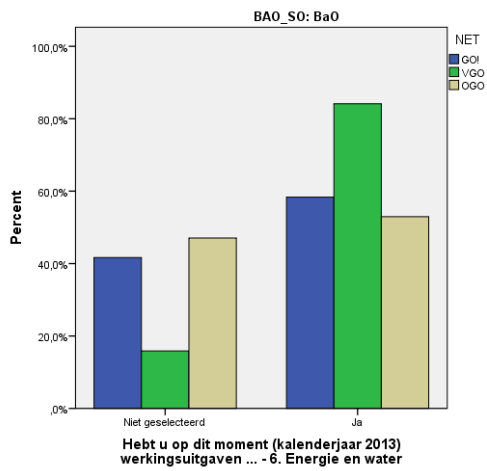
#### 4.2.1 Recurrente kosten

Dit zijn de kosten die jaarlijks of maandelijks terugkeren en de grootste uitgavenposten vormen, zoals energie en personeel, samen soms goed voor bijna 50% van de werkingsmiddelen. De werkingsmiddelen gaan dus in de eerste plaats naar recurrente kosten.

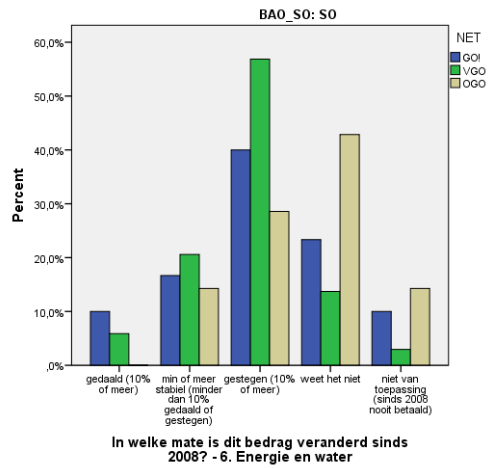
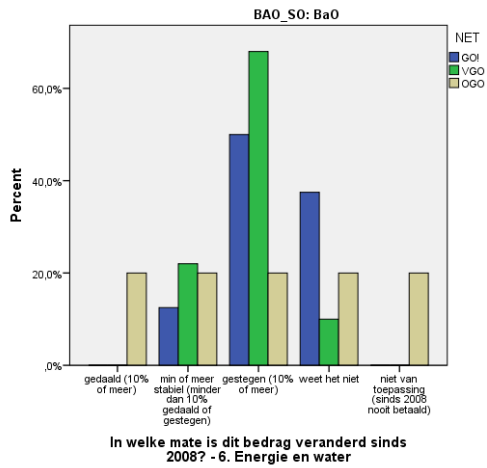
*Recurrente kosten zijn allereerst kosten zoals energie, water, poets- en groenonderhoud. Ze voor alle scholen en worden daarom door alle betrokkenen als onvermijdelijk beschouwd om te kunnen lesgeven. Ook lopende kosten met betrekking tot telecommunicatie (telefoon, internet), verzekeringen, kosten inzake websitebeheer en ICT of kosten in het kader van externe (brieven, folders, bijdrageregeling) horen tot deze soort kosten. Onderhoud, ICT en Energie en zijn de uitgaven die elk meer dan twee derde van de scholen gedragen worden (Tabel 67). Deze hebben ook allen bij de meeste scholen een stijging van meer dan 10% doorgemaakt sinds 2008. Vooral OGO-scholen geven minder frequent aan dat deze kosten gestegen zijn (zie Figuur 85 t.e.m.*

Figuur 90).

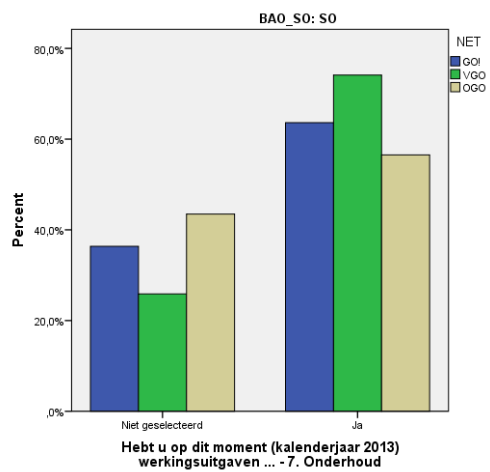
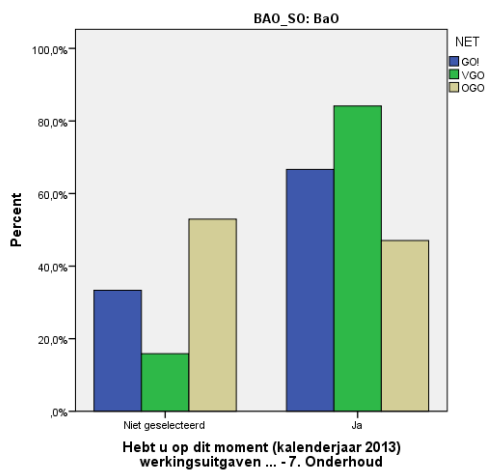
Figuur 85 Uitgaven aan Energie en water



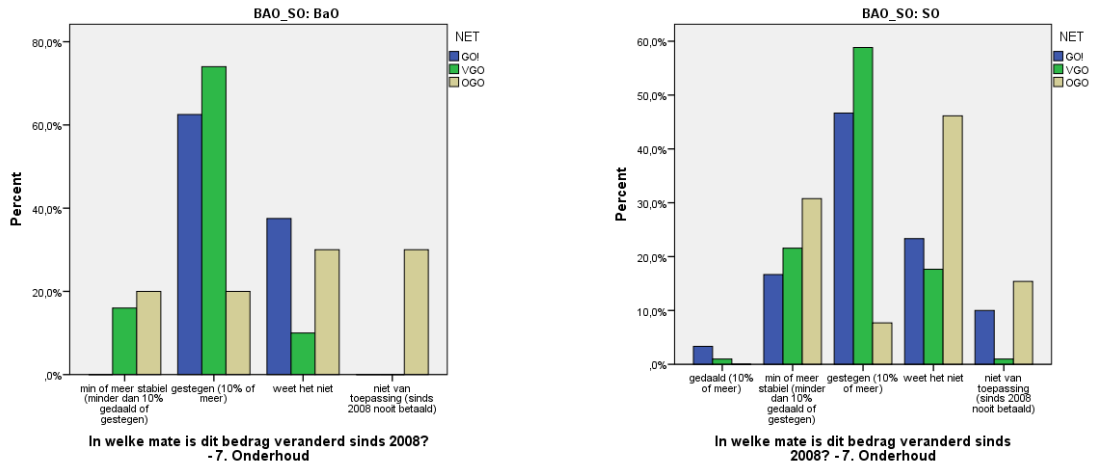
Figuur 86 Evolutie van uitgaven aan Energie en water



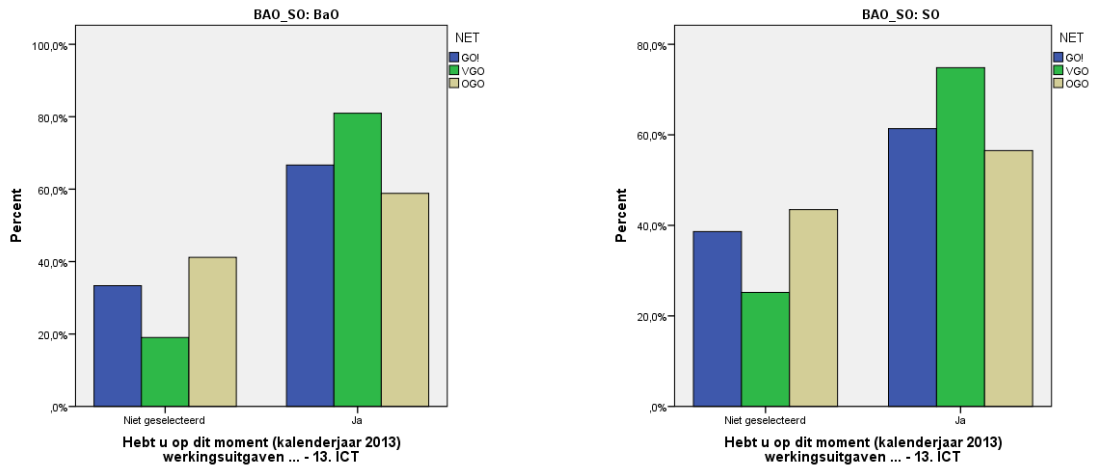
Figuur 87 Uitgaven aan onderhoud



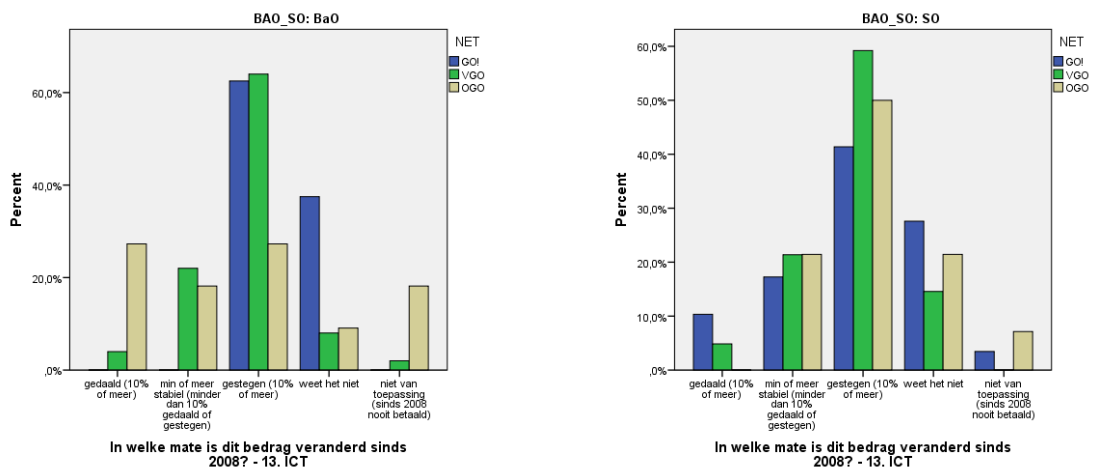
Figuur 88 Evolutie van uitgaven aan onderhoud



Figuur 89 Uitgaven aan ICT



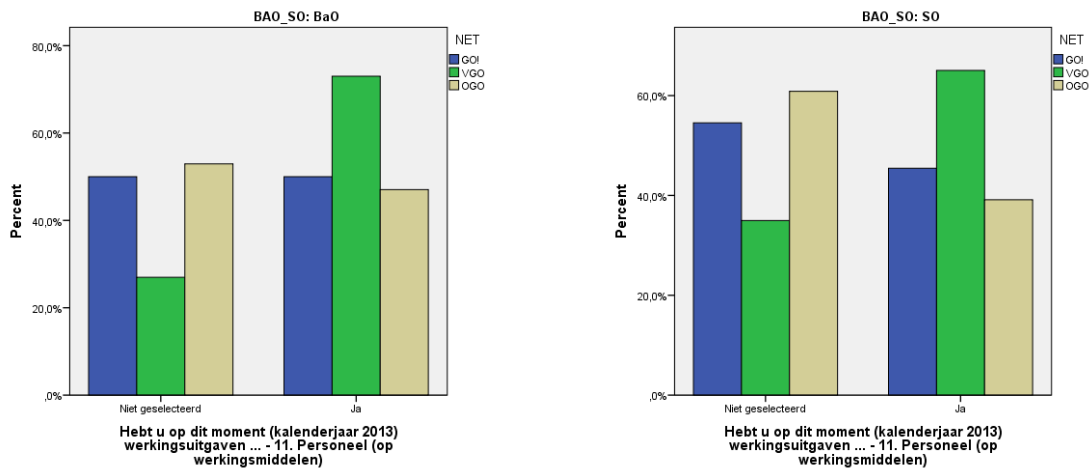
Figuur 90 Evolutie van uitgaven aan ICT



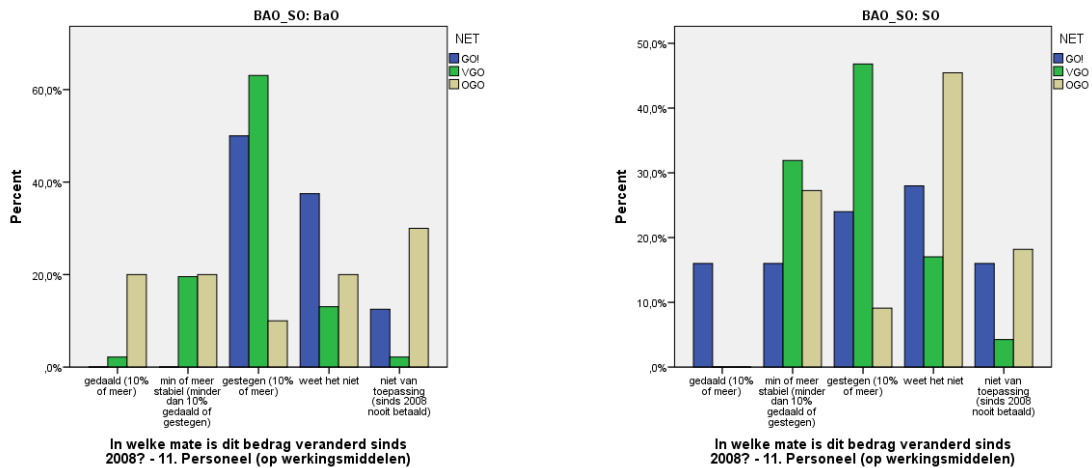
Hetzelfde geldt voor de personeelskosten. In een scholengroep (GO!, school 1) noemt men dit de campuskosten. Personeelskosten (op werkingsmiddelen) worden gedragen door meer dan de van de scholen, zowel in het basis als in het secundair onderwijs (Tabel 67). Het net heeft een op de evolutie van de personeelskosten. De VGO-scholen geven opmerkelijk meer aan dat de personeelskosten gestegen zijn, bij de OGO-scholen is dit het minst het geval (Figuur 91 en

Figuur 92).

Figuur 91 Uitgaven aan personeel op werkingsmiddelen

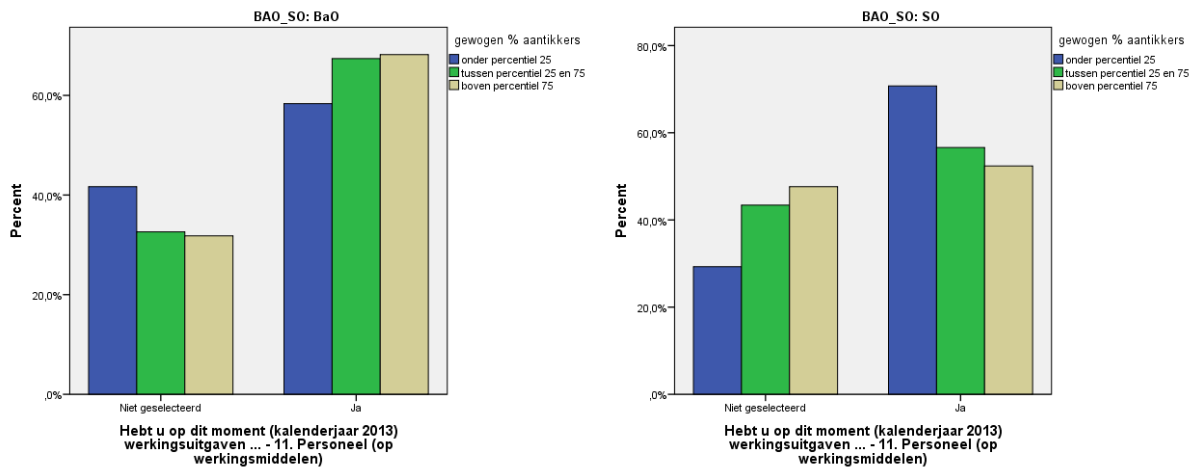


Figuur 92 Evolutie van uitgaven aan personeel op werkingsmiddelen



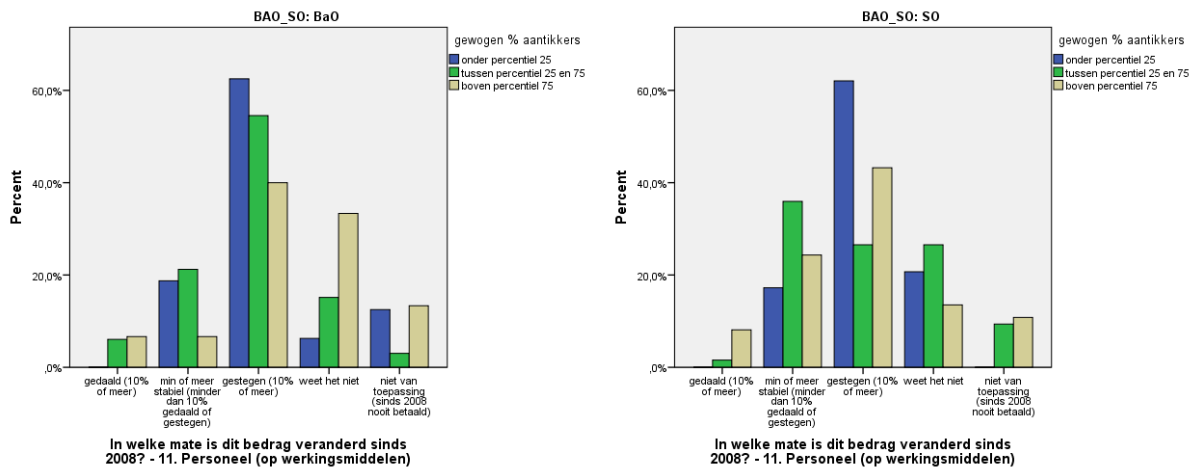
Wanneer de aanstelling van personeel op werkingsmiddelen opgesplitst wordt naar het percentage aantikkende leerlingen blijkt er een verschil tussen basis- en secundair onderwijs: in het basisonderwijs stellen scholen met het laagste aandeel aantikkende leerlingen minder frequent personeel aan op hun werkingsmiddelen, terwijl in het secundair deze scholen relatief gezien meer personeel aanstellen op hun werkingsmiddelen (Figuur 93).

Figuur 93 Uitgaven aan personeel op werkmiddelen, naar percentage aantikkende leerlingen



Sinds 2008 hebben scholen met de minste aantikkende leerlingen een sterkere stijging gekend in hun personeelskosten dan andere scholen dan scholen met meer aantikkende leerlingen (Figuur 94). Dit kan een indicatie zijn dat de bijkomende middelen die scholen met veel SES-leerlingen genereren, niet zijn ingezet voor personeel om te komen tot een verhoging van de persoonlijke begeleiding van de SES-leerlingen. Meer daarover later in dit hoofdstuk.

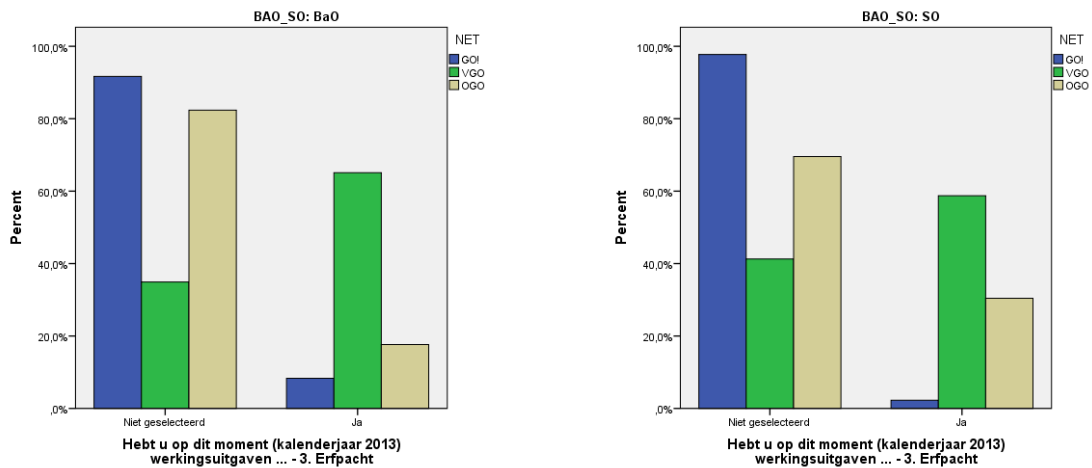
Figuur 94 Evolutie van uitgaven aan personeel op werkmiddelen, naar percentage aantikkende leerlingen



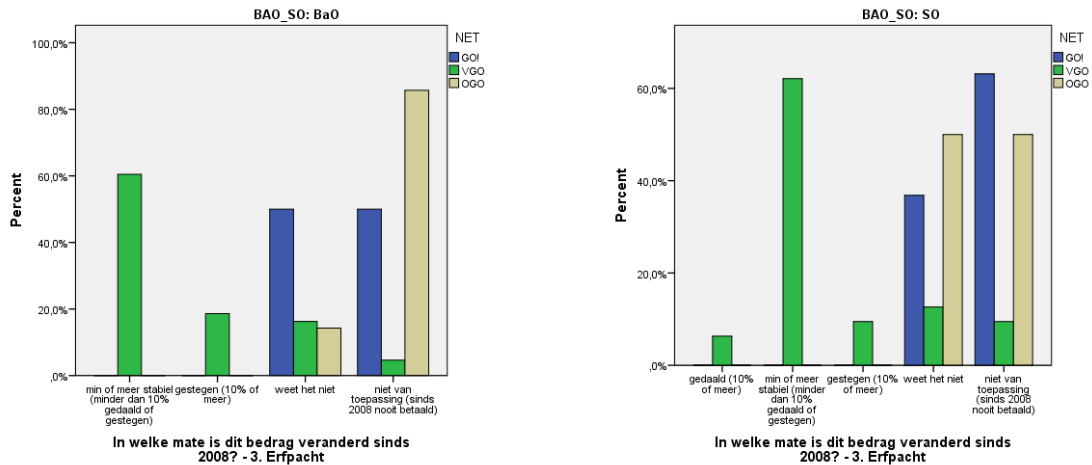
Voornamelijk voor scholen uit het vrij onderwijs kunnen ook erfpachtkosten ondergebracht worden de werkingsuitgaven: meer dan de helft van de VGO-scholen geven aan erfpachtkosten te tegenover minder dan 20% voor OGO-scholen in het BaO en 30% voor OGO-scholen in het SO. GO! is het aantal scholen met erfpacht miniem (Tabel 67 en Figuur 95). De VGO-scholen zijn ook de enige die weet hebben van de evolutie van deze kost: voor de meeste de scholen is deze stabiel gebleven (

Figuur 96).

Figuur 95 Erfpachtkosten



Figuur 96 Evolutie van de erfpachtkosten



Scholen uit het vrij onderwijs betalen jaarlijks ook een vaste bijdrage aan hun koepel (VSKO, FOPEM), sommige scholen ook aan het bisdom of de scholengemeenschap waartoe ze behoren. Deze bijdrage geeft recht op dienstverlening, bijvoorbeeld op juridisch vlak. Vooral directeurs van éénpitters, die niet kunnen terugvallen op een financieel middenkader, benadrukken de voordelen van die dienstverlening.

*'Als ik een vraag stel aan het verbond, dan krijg ik uiterlijk de dag erna antwoord. Zo was er vorig jaar een leerling die een ongeval met zware revalidatie had. Hij vroeg of hij zijn derde graad in drie jaar kon doen. Het VSKO geeft dan antwoord op de vraag hoe ik dat als directeur kan organiseren. Dat spaart tijd, want anders had ik dat allemaal zelf moeten opzoeken.'* (directeur, school 10)

Huur, sparen en het vervoer van en naar de school zijn uitgavenposten die het minste worden gerapporteerd (Tabel 67). Vanuit ons overzicht van gemiddelde kosten (zie Tabel 68), weten we reeds dat de huur en het vervoer van/naar het school ook gemiddeld de laagste kosten zijn voor de scholen.

In didactisch en pedagogisch opzicht omvatten recurrente kosten ook de uitgaven die gemaakt worden om de dagelijkse en terugkerende schoolactiviteiten mogelijk te maken. Te denken valt aan de



aankoop van hand- en werkboeken en schoolmateriaal (pen, papier, kopieën, ...) gebonden aan een individuele leerling. In het basisonderwijs staat de school financieel in voor deze kosten (cf. ODET-lijst), in het SO (meestal) de ouders. Ook de kost die men besteedt aan jaarlijkse licenties voor computerprogramma's, of kosten voor jaarlijks terugkerende extramuros-activiteiten (waaronder zwemmen) zijn recurrente kosten. Sommige scholen geven hun leerkrachten tot slot een jaarlijks budget waarmee ze bijvoorbeeld klasactiviteiten rond Sinterklaas en kerstmis kunnen organiseren. In het basisonderwijs geven 75% van de scholen aan dat ze kosten dragen voor leermiddelen, in het secundair onderwijs gebeurt dit door 70% van de scholen (Tabel 67). Wanneer we de gemiddelde kostprijs hiervan met de andere kosten vergelijken, zien we dat de bedragen aan leermiddelen op de derde plaats komen in het basisonderwijs en op de zevende plaats in het secundair onderwijs (Tabel 68).

#### 4.2.2 Eenmalige of uitzonderlijke kosten

Om een school te kunnen opstarten, hebben de oprichters in de eerste plaats een gebouw nodig. Dit kan een bestaand gebouw zijn (dat men aankoopt, huurt of in erfpacht bezit) of een nieuwbouw. Afhankelijk van de financiële situatie van de school en/of het schoolbestuur, zal deze kost eenmalig uitgegeven worden (of althans een deel van het totale bedrag) of als recurrente kost verspreid worden over de jaren (via huur, lening of erfpacht). De kosten voor opstartende scholen die tot stand komen in de context van het capaciteitsprobleem worden (mede) door de Vlaamse overheid gedragen.

Andere uitzonderlijke kosten betreffen de uitrusting van de school, zoals meubilair, inrichting klassen, de basisuitrusting voor spelmateriaal en leesboeken of romans, de uitrusting van de speelplaats (ook soms omgevingswerken genoemd), de kosten voor de bekendmaking van de school (bv. zetten van frame met doek erin), EHBO-koffer, alarminstallatie enzovoort. Deze kosten worden niet door de overheid gedragen (ook niet in het GO!), en vallen dus onder de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur.

#### 4.2.3 Herstellingskosten

Dit zijn kosten bedoeld om de gebouwen in de oorspronkelijke staat te bewaren. Het gaat hier enkel om het herstellen van wat stuk is, zoals het herstellen van een lekkend dak, een kapotte verwarmingsinstallatie, een kapot raam, een lek in de waterleiding of het opsmukken van een lokaal met een nieuwe lik verf enz. Afhankelijk van welke herstelling nodig is en de mate waarin wat stuk is, hersteld of eerder vernieuwd moet worden, kan deze kost al dan niet hoog oplopen. Herstellingskosten kunnen nooit helemaal voorzien worden, maar ze komen als vanzelfsprekend meer voor in scholen met oude gebouwen. In het GO! krijgen scholengroepen voor eigenaarsonderhoud naast de werkingsmiddelen een budget voor deze soort kosten (zie bijzonder decreet). Ook gemeenten of congregaties kunnen op dit punt financieel ondersteunend tussenkomen (zie H3).

*Vaak stelt een school(bestuur) ook een vaste werkmans of meerdere vaste werkmannen (vaak klusjesmannen genoemd) aan om, waar nodig, dit onderhoud voor de school of de scholen van schoolbestuur te verzorgen (zoals in de scholengroepen van het GO!, schoolbestuur school 15). dat moment wordt de personeelskost voor deze soort uitgaven een recurrente kost. Uit de kwantitatieve data blijkt dat de onderhoudskosten voor de meeste de scholen gestegen zijn met dan 10%. Het net heeft een duidelijke impact op de evolutie van de onderhoudskosten: de meerderheid van de GO! en VGO-scholen geven aan dat er een stijging was met meer dan 10% tegenover 2008 (zie*

Figuur 87 en Figuur 88 eerder in dit hoofdstuk).

#### **4.2.4 Innovatiekosten**

Dit zou men de proactieve kosten kunnen noemen, omdat het vaak gaat om kosten die bewust (in)gepland worden om vernieuwing op het vlak van de gebouwen of didactiek te realiseren of die inspelen op bepaalde nieuwe trends in het onderwijs en samenleving (cf. digitalisering samenleving). Innovatiekosten onderscheiden zich van herstellingskosten. Een verwarmingsketel wordt dan niet vernieuwd omdat hij stuk is (cf. herstellingskost), maar omdat men op termijn de energiekosten wil doen dalen (bijvoorbeeld in het kader van een beleid rond kostenbeheersing). Deze kosten zijn ook verschillend van eenmalige of uitzonderlijke kosten, omdat het geen opstartkost betreft, maar een keuze inhoudt om het bestaand meubilair vanuit een proactieve innoverende motivatie te vervangen, die samenhangt met het pedagogisch beleid van de school. In die zin gaat aan deze kosten steeds een bewuste beleidskeuze vooraf. Typisch aan deze soort kost is ook dat ze een financieel risico inhouden. De beoogde vernieuwingen kosten betrekkelijk veel, maar men kan de return niet meteen zien of de investering slechts op langere termijn terugverdienen. Omwille van de hoge kost merken we in de data dat scholen de kosten ook spreiden over verschillende jaren, zoals elk jaar de uitrusting van één klas volledig vernieuwen, of elk jaar één nieuw smartbord in een klas ... Verder vermeldden we in het vorige hoofdstuk dat scholen en/of schoolbesturen elk jaar een bepaald percentage van hun totaalbudget opzij zetten om op termijn aan vernieuwing te kunnen doen.

### **4.3 Belemmerende externe factoren en contextfactoren die de beleidsruimte doen krimpen**

Directeurs benoemen tijdens de interviews verschillende factoren die een negatieve invloed hebben op de kosten en zo ook op hun beleidsruimte. Deze worden vergeleken met de resultaten uit het kwantitatieve onderzoek. Opvallend is dat volgens hen het dwingende karakter van deze factoren de laatste jaren zijn toegenomen. Zo beschrijven vele directeurs de kosten die sinds 2008 zijn gestegen als samenhangend met nieuwe, op de scholen afkomende, tendensen, zoals stijgende energieprijzen, het veranderende beleid van uitgeverijen, verhoogde eisen vanuit de overheid bijvoorbeeld qua hygiëne, of het capaciteitsprobleem. Het gevoel op deze tendensen geen vat te hebben, of op deze tendensen hun financieel beleid te moeten afstemmen, is groot. Vanuit dat perspectief beschouwen enkele van de geïnterviewde directeurs de toename van de werkingsmiddelen onder invloed van het financieringsdecreet niet zozeer als een toename in beleidsruimte, maar als een noodzakelijke bron van extra inkomsten om aan deze eisen te kunnen voldoen. Het geheel van deze factoren bespreken we onder de noemer van externe factoren (4.3.1). Naast deze tendensen benoemen de directeurs en besturen ook specifieke belemmerende contextfactoren van de school die te maken hebben met de infrastructuur, de ligging van de school, of de schoolpopulatie (4.3.2). Wanneer een school te maken krijgt met een accumulatie van de vernoemde externe factoren in combinatie met een opeenstapeling van bepaalde belemmerende contextfactoren kan een school in financiële problemen raken. De accumulatie van deze factoren leidt er immers toe dat de kosten die scholen noodgedwongen moeten maken niet meer in evenwicht zijn met het totaal aan middelen die ze genereren (bijvoorbeeld omdat het percentage kosten op bepaalde domeinen te groot wordt ten opzichte van het totale budget). Op dat moment ervaren scholen weinig tot geen beleidsruimte meer, en kunnen ze in een vicieuze cirkel terecht komen. Op basis van het kwalitatieve luik staan we daarom stil bij enkele van deze situaties die scholen in de problemen kunnen brengen (4.3.3).

### 4.3.1 Externe factoren die de beleidsruimte verkleinen (sinds 2008)

#### 4.3.1.1 Extra reglementeringen en overheidsverplichtingen

Een terugkerende klacht van de directeurs is dat nieuwe reglementeringen, verplichtingen of verstrengde normen die door zowel de federale als Vlaamse overheid worden uitgevaardigd, leiden tot extra (vaak onvoorziene) kosten of tot gedwongen hoge investeringskosten, bijvoorbeeld ingrijpende verbouwingen aan het schoolrestaurant om aan de verstrengde normen voor hygiëne te voldoen. Ook milieuvergunningen, verstrengde normen met betrekking tot de isolatie van gebouwen, de verplichting om een bepaald aantal reglementaire brandblusapparaten te hebben of de verstrengde controle van Sabam worden vernoemd. Volgens de algemeen directeur van een scholengroep (school 1, GO!) houden scholen zo minder over om een degelijk pedagogisch beleid uit te werken: *'Zo gaan er steeds meer middelen naar zaken die niets met onderwijs te maken hebben. Scholen zijn teveel bezig met alles om hun gebouw in orde te krijgen, en dan is het vaak nog niet goed. Scholen kunnen daardoor ook minder uitgeven om aan zuiver onderwijs te doen, zoals het aankopen van leermiddelen. Ik vind: als de overheid vraagt dat scholen goed onderwijs geven, dan moeten ze het ons ook mogelijk maken om ons met onze core business bezig te houden.'*

#### 4.3.1.2 Veranderd beleid van uitgeverijen

De directeurs geven aan dat de uitgeverijen de laatste jaren sterk hebben ingespeeld op de digitalisering van de samenleving en het stijgend gebruik van methodes in het basisonderwijs om hun producten vorm te geven. Dit veranderende beleid van uitgeverijen leidt tot meer kosten voor scholen. Verschillende directeurs geven aan dat de methoden die door de scholen aangekocht worden erg duur zijn. In tegenstelling tot vroeger, voelen ze zich verplicht om naast handboeken en handleidingen ook werkboeken en boeken met remediëringsoefeningen aan te kopen. Handboeken zijn ook duurder omdat ze nu meer kleurenfoto's tellen of een CD met extra oefeningen. Volgens een directeur (school 13, VGO) profiteren uitgeverijen van tendensen in het onderwijs door hiervoor specifiek materiaal te ontwikkelen (bijvoorbeeld in de richting van meer differentiatie). Zij bieden soms ook enkel handwerkboeken aan, waarin handboek en werkboek één geheel vormen. Een leerkracht uit het SO (school 19, VGO) legt uit wat de gevolgen hiervan zijn: *'Werkboeken zijn maar één keer te gebruiken. Vroeger werden werkboeken en handboeken apart verkocht. Handboeken kon je dan hergebruiken. Maar dat wordt nu bijna niet meer gemaakt voor de eerste en tweede graad. Daar heb je enkel handwerkboeken, zogezegd twee-in-één, maar het betekent wel dat je verplicht bent elk jaar nieuwe boeken te laten aankopen.'*

Bovendien werken meer en meer uitgeverijen met licenties en softwareprogramma's om hun methoden te ondersteunen. Op die licenties en programma's moeten scholen dan een jaarlijks abonnement betalen. Uitgeverijen vernieuwen hun handboeken ook veel sneller dan voorheen. Een directeur stelt (school 3): *'Vijf jaar geleden kochten we een nieuwe wiskundemethode aan. Nu wil de uitgeverij die al weer vernieuwen. En eigenlijk kan je hier als school niet onderuit. Je moet volgen en alles opnieuw aankopen.'* Andere directeurs geven aan dat sommige handboeken om smartboards vragen. De school is dus verplicht om smartboards aan te schaffen als ze dat handboek wenst te gebruiken.

De mate waarin het veranderend beleid van uitgeverijen druk legt op de werkingsmiddelen hangt echter af van het onderwijsniveau en daarnaast van het beleid dat een (secundaire) school voert met betrekking tot de kosten die ze doorrekent aan ouders. Wat het onderwijsniveau betreft, is het zo dat secundaire scholen deze kosten kunnen doorrekenen aan de ouders, terwijl basisscholen dat omwille van de maximumfactuur niet kunnen. Basisscholen vangen deze meerkost dan ook meestal met hun werkingsmiddelen op. Ook enkele secundaire scholen uit het kwalitatief luik werken met een maximumfactuur of voeren een beleid dat de kosten voor ouders zo laag mogelijk tracht te houden. In

die laatste gevallen worden voor de meerkost de werkingsmiddelen aangesproken of bespaard op kosten voor ouders (bijvoorbeeld kopieën of uitstappen).

Tot slot: Nieuwe methodes of handboeken worden aangekocht om de onderwijskwaliteit te verhogen (bijvoorbeeld omdat ze leerkrachten concrete handvaten en oefeningen aanreiken om te differentiëren), en moet in die zin opgevat worden als een beleidskeuze. Een school kan dus ook beslissen om een bepaalde methode niet aan te kopen. Het probleem van het veranderend beleid van uitgeverijen ligt onzes inziens dan ook vooral in de 'side effects' van de aankoop, waarop scholen weinig tot geen impact hebben, maar die wel hun kosten of die van ouders de hoogte injagen.

*'Onderwijsinnovaties hebben wel meer, beter en interessanter materiaal gebracht, maar dat materiaal is een stuk duurder dan vroeger. En vaak is dat ook gewoon de doortrapte financiële keuze vanuit uitgeverijen die meer winst willen maken. Je hebt daar geen antwoord op als school behalve leraars die hun eigen keuzes maken. Maar je kan niet van elke leraar verwachten dat die zelf kopieën gaat samenstellen. Ook zij hebben materiaal nodig om mee te werken en dat een beetje conform de leerplannen is. (directeur, school 13, VGO)*

#### 4.3.1.3 Stijgende energieprijzen

Verschillende directeurs stellen dat tussen 2008 en nu de brandstofprijzen de hoogte ingingen, waardoor scholen die procentueel veel uitgeven aan energiekosten de toename aan werkingsmiddelen gedeeltelijk zagen verdampen, zeker in combinatie met een zware winter.

#### 4.3.1.4 Het capaciteitsprobleem in de steden

Hoewel de Vlaamse overheid extra middelen uittrekt om het capaciteitsprobleem in de steden op te vangen, vermelden verschillende scholen of schoolbesturen die te maken kregen met een sterke toename van het aantal leerlingen dat ze in afwachting van nieuwe scholen of een extra aanbouw genoodzaakt zijn tijdelijke paviljoenen te zetten. Deze meerkost wordt meestal door de reserves van het schoolbestuur opgevangen (zie H3). Bij een toename van het aantal leerlingen moeten scholen bovendien meteen kosten maken (bijvoorbeeld extra didactisch materiaal), maar ontvangen ze de meerinkomsten van een stijgend aantal leerlingen pas nadien.

In steden bouwden de verschillende netten met behulp van de overheid nieuwe scholen of gebouwen om het capaciteitsprobleem op te vangen. De inspanningen van de overheid zijn echter onvoldoende om alle kosten te dekken. Voor de kosten met betrekking tot de uitrusting van de school (meubilair, aankoop smartboards), didactisch materiaal, vormgeving en uitrusting speelplaats, bekendmaking van de school in de buurt (bijvoorbeeld aankoop frame of folder), aankoop verplicht basismateriaal (bijvoorbeeld EHBO-koffer) staan immers de scholen en/of schoolbesturen zelf in. Ook hier wordt bovenal uit de reserves geput. Zoals de directeur van school 1 aanhaalt, groeit het leerlingenaantal van een school vaak stelselmatig aan. Het begint met een kleuterklas en groeit jaar na jaar. Hierdoor blijven de middelen die berekend worden op basis van het aantal leerlingen in de beginperiode erg laag. De beleidsruimte in die scholen is daardoor krap, waardoor men dreigt om opeenvolgende boekjaren af te sluiten met een tekort.

*'Vorig jaar had ik een tekort van 33.000 euro. Die neem ik mee naar dit schooljaar, maar dat is wel al bijna de helft van het beschikbare budget. Omdat de school stelselmatig meer leerlingen telt, verwacht ik dit jaar minder negatief af te sluiten. Stilaan hoop ik dus mijn negatief saldo af te bouwen. Wanneer het zesde leerjaar is geïnstalleerd, wil ik break even zijn en blijven. Maar nu is er dus geen overschot, waardoor we verplicht worden elke cent goed te besteden en zuinig te zijn.'* (directeur, school 1)

#### 4.3.1.5 Lange wachttijden voor goedkeuring (ver)bouwdossiers door Agion

Verschillende vrije scholen stellen de lange wachttijden voor (ver)bouwdossiers bij Agion aan de kaak. Zij spreken over een wachttijd tot 10 jaar en meer, en dus tot een gedwongen uitstel van innovatiekosten, met financiële risico's tot gevolg.

*'Ons schoolbestuur heeft een school die over 2 jaar aan de beurt komt voor een DBFM waarbij het volledige schoolgebouw zal worden afgebroken. Maar nu moeten zij van de inspectie nog investeringen doen voor brandveiligheid, voor 100000 euro. Dat is een pak geld voor een school en echt weggegooid geld. Want het wordt met de grond gelijk gemaakt. Die 100000 euro is veel beter besteed als het naar de nieuwbouw zou kunnen gaan dan nu aan die verloren bouw.'*  
(schoolbestuur, school 21, VGO)

*'SB: Scholen willen graag energiezuinige gebouwen, omdat ze op die manier 10à15% kunnen besparen en beter met hun schaarse werkingsmiddelen kunnen rondkomen. Maar dat gaat niet, omdat ze die gebouwen niet kunnen zetten wegens de lange wachttijd bij Agion. Ook wij hebben jarenlang gespaard om enkele grote verbouwingsprojecten te kunnen betalen, maar omdat de goedkeuring steeds weer werd uitgesteld en het spaargeld bijna niets meer opbracht, hebben we uiteindelijk na jaren beslist dat het beter was om toch te investeren in energiebesparende maatregelen.*

*Dir.: De lange wachttijd is in die zin nefast. Bovendien liggen de werkelijke kosten ondertussen veel hoger dan in het dossier dat we hebben ingediend omdat er bijvoorbeeld nieuwe verplichtingen, zoals rond isolatie, zijn bijgekomen.'*

*(schoolbestuur & directeur, school 16, VGO)*

Ook in de survey verwijst een directeur spontaan naar de lange wachtlijsten bij Agion als een belemmerende factor:

*"We hebben in 2008 een dossier ingediend voor scholenbouw bij AGION en zullen allicht tot 2022 moeten wachten."* (citaat van een directeur in de survey)

### 4.3.2 Belemmerende contextfactoren

#### 4.3.2.1 Infrastructuur: slechte of verouderde staat van de gebouwen / hoge leninglasten

Ramen in enkel glas, hoge muren, laagbouw, verouderd of afgeleefd meubilair en inrichting (bijvoorbeeld afbladerende verf), slechte dakisolatie, kapotte verwarmingsketels die niet hersteld raken, één verwarmingsketel voor verschillende gebouwen, schimmel op de muren, lekken in het dak wijzen volgens de betrokkenen op de slechte of verouderde staat van hun gebouwen. Directeurs van scholen van gebouwen in slechte staat geven aan dat ze hoge energiekosten hebben (recurrente kosten) en hoge herstellingskosten. Dergelijke scholen zijn ook meer bezig met het opstellen van dossiers bij Agion voor renovaties (zowel kleine als grote renovaties).

Schoolgebouwen in slechte staat kunnen in principe in alle netten voorkomen. Wel valt het op dat met name directeurs van gebouwen die gezet werden in de periode net na het Schoolpact (1958) tot de jaren '70 het vaakst klagen over de slechte staat van hun gebouwen. In die tijd golden lage, open gebouwen met veel ramen en dus licht als modern. Men bouwde ook met enkel glas. Energiekosten waren toen immers verwaarloosbaar. Opmerkelijk is dat drie van de GO!-scholen uit het kwalitatieve luik tot deze categorie behoren. Volgens een algemeen directeur komt dit omdat het Schoolpact (1958) heeft geleid tot de snelle bouw van talrijke gemeenschapsscholen daarna.

Voorbeeld

School 14 is een GO!-school uit de jaren '60, met een 'nieuwbouw' van de jaren '70 (zij noemen dit nu nog nieuwbouw ...) en een opwaardering in de jaren '80. De werkhuizen voor de afdelingen bouw, elektriciteit en de refter zijn de oudste gebouwen (jaren '60). Daarin staat enkelglas, de andere gebouwen hebben dubbele beglazing. Toch stelt de directeur dat de isolatiekwaliteit van die ramen te relativeren valt: *'Ze hebben in de 'nieuwbouw' toen dubbele beglazing gezet, maar de onderkant van het glas zijn plaat en geen steen, waardoor het dus nog niet zo goed isoleert. Om dat echt goed te isoleren, zou dat allemaal vervangen moeten worden.'* De gebouwen van de school zijn laagbouw en liggen daardoor verspreid over een groot domein. Enkel de 'nieuwbouw' telt vier verdiepingen. De centrale verwarming van waaruit alle leidingen vertrekken staat in het technische gedeelte op de vierde verdieping. Hoewel de installatie onlangs onder impuls van de scholengroep vervangen werd, blijft het probleem volgens de directeur bestaan: *'Omdat de school laag en breed is, heeft de energie een lange weg te gaan. Het duurt dan ook lang voor alle gebouwen verwarmd zijn. Bovendien lopen alle leidingen ondergronds, ook onder de speelplaats. Als het gesneeuwd heeft, kan je dat zien, dan smelt de sneeuw sneller op die plaatsen. Maar de ombouw van de gebouwen is ook niet gemakkelijk te maken. Dat brengt ook kosten met zich mee. Ondertussen zijn bepaalde gebouwen 50 jaar oud, dan krijg je soms leidingen die plots doorgeroest zijn, lekkende pijpen enzoverder.'* Samen geteld, lopen de energiekosten in deze school dus hoog op. De directeur zegt dat ze de gevolgen daarvan vooral voelen tijdens harde winters. Een zachte of een strenge winter maakt in financieel opzicht dan ook een groot verschil: *'We hebben vorig jaar na de strenge winter toch een energiefactuur gehad waarvan we dachten: met dit bedrag kunnen we maandelijks naar de garage gaan en zeggen: geef mij een autootje mee. Laat ons zeggen dat dat in zachte wintermaanden de goedkoopste Dacia is, maar dat het in strenge wintermaanden toch richting Porsche gaat.'* Ook stijgende energieprijzen en hoge transportkosten (die ze ook in de schoolvakanties blijven doorbetalen) verhogen de financiële druk. Toch houdt de school zijn hoofd boven water, omdat de scholengroep een deel van de energiekosten draagt (cf. solidariteitsprincipe, zie H3).

Volgens een algemeen directeur uit het GO! (school 15) zijn scholen met een gebouw in slechte staat financieel erg kwetsbaar omdat ze in verhouding erg veel onderhouds- en energiekosten hebben. Het budget dat ze krijgen voor eigenaarsonderhoud in het GO! is onvoldoende om de nood te dekken. Hij ziet dan ook dat die scholen soms de aankoop van leermiddelen uitstellen en eerst moeten sparen om het materiaal te kunnen kopen: *'Er gaat in die scholen zoveel geld naar onderhoud en renovatie dat pedagogische investeringen onder druk komen te staan. Dat wil niet meteen zeggen dat de kwaliteit van het onderwijs in gevaar is. Die kwaliteit hangt vooral af van de leerkrachten. Maar goed, ook die leerkrachten moeten voldoende omkadering hebben om enthousiast te kunnen blijven lesgeven. En als jouw school dat niet kan bieden omdat ze niet de middelen heeft, dan wordt dat natuurlijk wel moeilijker.'*

Ook in de kwantitatieve survey hebben we gepeild naar de mate waarin de schoolgebouwen om onderhoud vragen: scholen in het secundair onderwijs geven aan dat ze meer onderhoud aan hun gebouwen hebben dan die in het basisonderwijs. In het secundair vragen 39% van de scholen om behoorlijk wat onderhoud en 52,4% om zeer veel onderhoud.

*Tabel 70 Hoeveel onderhoud vragen de schoolgebouwen, naar basis en secundair onderwijs*

Om hoeveel onderhoud vragen de schoolgebouwen?	BaO	SO
Weinig of geen onderhoud	3,3%	0,5%
	3	1
Een beperkt onderhoud	20,7%	8,1%
	19	17
Behoorlijk wat onderhoud	28,3%	39,0%
	26	82
Zeer veel onderhoud	47,8%	52,4%
	44	110
Totaal	100,0%	100,0%
	92	210

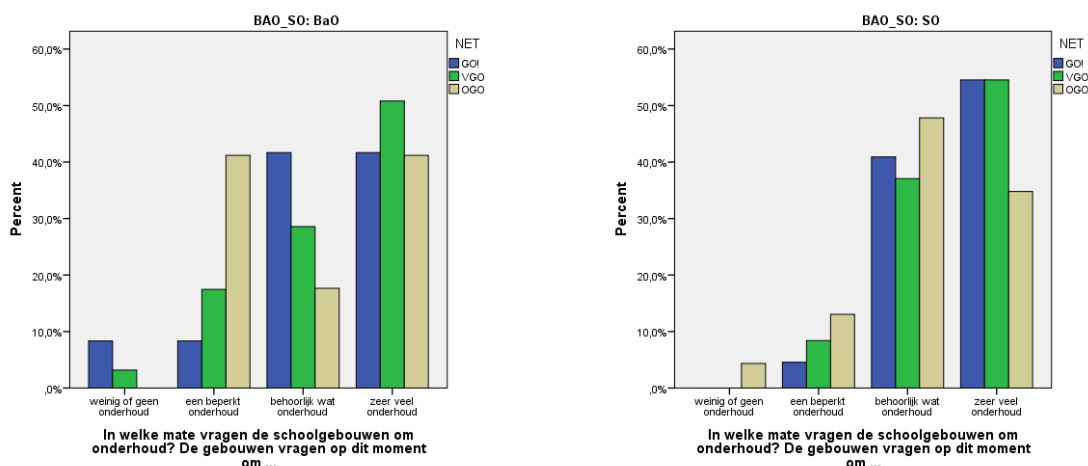
Opgesplitst naar verstedelijkingsgraad blijkt dat in het basisonderwijs 61,1% van de scholen in zwak verstedelijkte gebieden om zeer veel onderhoud vergen. In het secundair onderwijs in de sterk verstedelijkte steden zijn de scholen er het slechtst aan toe: 75% van de scholen geven aan dat de schoolgebouwen zeer veel onderhoud vergen.

*Tabel 71 Hoeveel onderhoud vragen de schoolgebouwen, naar verstedelijkingsgraad en BaO/SO*

Om hoeveel onderhoud vragen de schoolgebouwen?		Centrumstad	Sterk verstedelijkt	Matig verstedelijkt	Zwak verstedelijkt
BaO	Weinig of geen onderhoud	3,8%	7,7%	5,9%	0,0%
		1	1	1	0
	Een beperkt onderhoud	19,2%	23,1%	23,5%	19,4%
		5	3	4	7
	Behoorlijk wat onderhoud	34,6%	15,4%	47,1%	19,4%
9		2	8	7	
Zeer veel onderhoud	42,3%	53,8%	23,5%	61,1%	
	11	7	4	22	
SO	Weinig of geen onderhoud	0,0%	3,1%	0,0%	0,0%
		0	1	0	0
	Een beperkt onderhoud	10,0%	3,1%	5,1%	12,8%
		8	1	3	5
	Behoorlijk wat onderhoud	36,3%	18,8%	42,4%	56,4%
29		6	25	22	
Zeer veel onderhoud	53,8%	75,0%	52,5%	30,8%	
	43	24	31	12	

Een opsplitsing tussen de netten geeft aan dat de gebouwen in alle netten behoorlijk wat tot veel onderhoud vergen. De directeurs van OGO geven aan dat hun gebouwen iets minder onderhoud vergen (Figuur 97). Vooral in het basisonderwijs zijn de verschillen tussen de netten meer uitgesproken.

Figuur 97: Mate van onderhoud nodig van de gebouwen naar net

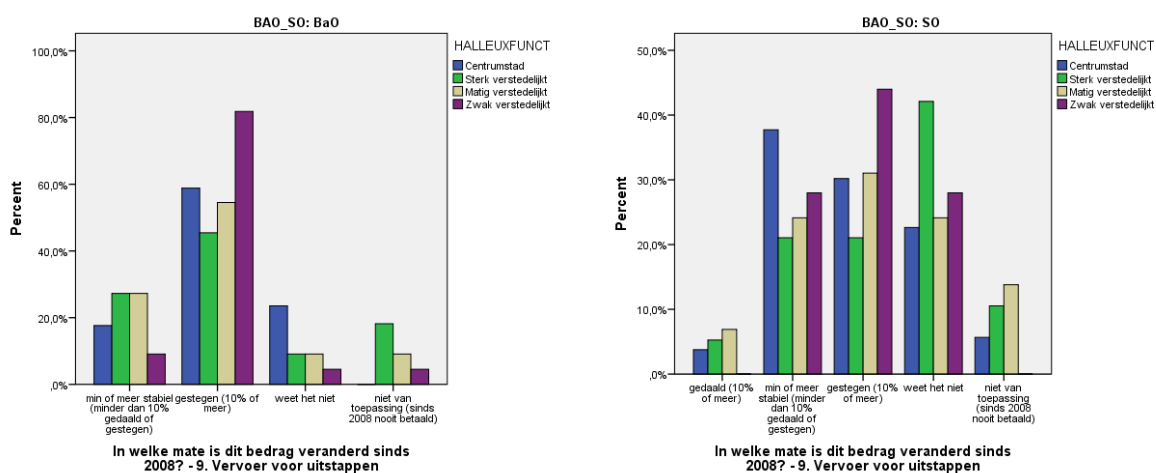


Naast oude schoolgebouwen kunnen ook hoge leninglasten gerekend worden onder deze negatieve contextfactor. Vrije scholen die geen steun (meer) krijgen van een congregatie, zijn het meest kwetsbaar (voor meer details hierover, zie hoofdstuk 3).

#### 4.3.2.2 Ligging school: plattelandsgemeenten hebben meer vervoersonkosten

Basisscholen die gelegen zijn in plattelandsgemeenten zijn vaak genoodzaakt om bussen in te huren om hen naar een activiteit buiten de school of naar het zwembad te brengen. Hierdoor hebben ze meer vervoersonkosten dan scholen in steden, die niet alleen het openbaar vervoer in de buurt hebben, maar ook minder ver moeten reizen voor hun extra-muros activiteiten. Museum, zwembad of theater zijn immers dichtbij. In de zwak verstedelijkte gebieden zijn de kosten voor vervoer van uitstappen het meest gestegen, zowel in het basis- als in het secundair onderwijs (Figuur 98). Die discrepantie leidt er in combinatie met de maximumfactuur toe dat scholen zwemlessen of activiteiten schrappen, of meer activiteiten op school organiseren.

Figuur 98 Evolutie van uitgaven aan vervoer voor uitstappen, naar verstedelijkingsgraad



'Vroeger gingen alle jaren wekelijks zwemmen, maar dat werd te duur. Niet alleen het zwemmen zelf, maar ook het busvervoer. Volgens de leerplannen moeten we ook niet zoveel gaan zwemmen. Daarom doen we dat nu nog enkel met de tweede graad. Dat heeft wel consequenties voor ouders. We merken dat ouders die zwemmen belangrijk vinden, nu privélessen moeten



*betalen buiten de schooluren. Terwijl hun kinderen dat vroeger gewoon op school deden.'* (directeur, school 5)

*'Wij betalen het vervoer naar de activiteiten vanuit onze werkingsmiddelen. Daarom gaan we nu ook minder zwemmen. Vroeger gingen we om de 14 dagen, nu is het maar 10 keer per jaar meer per klas. Dat is vooral door de grotere kost van het vervoer en het zwembad.'* (directeur school 7)

Ook twee secundaire scholen uit plattelandsgemeenten vermelden dat de stijgende brandstofprijzen er toe hebben geleid dat busreizen duurder zijn geworden. Volgens de directeur van school 20 (vrij) kost een extra-muros activiteit, zoals de sportdag, een culturele activiteit of een bezinningsdag, met een volle bus al snel 10 euro per leerling extra. Een lid van een schoolbestuur (school 21, VGO) stelt dat in landelijke gemeenten 2/3 van de kostprijs van de activiteiten naar (bus)vervoer gaat en 1/3 naar de activiteit op zich.

*'In een basisschool gelegen in een landelijke omgeving is die maximumfactuur dan ook snel opgebruikt, en kan je die som dan ook niet meer gebruiken voor het didactische doel van een uitstap. Een school in een stedelijk gebied kan meer op het didactische inzetten, niet alleen omdat het vervoer minder kost, maar ook omdat er veel musea of cultuurhuizen in de buurt liggen.'* (schoolbestuur, school 21, VGO)

#### 4.3.2.3 Populatie: dalend aantal leerlingen en hoog aantal SES-leerlingen

Scholen die kampen met een dalend aantal leerlingen ontvangen minder werkingsmiddelen. Tegelijk blijven volgens de directeurs, die zich in deze situatie bevinden, bepaalde recurrente kosten ongeveer even hoog, zoals energiekosten of poetsen. Hetzelfde geldt voor de onderhoudskosten. Het herstel van een lekkend dak kost immers evenveel, ongeacht het aantal leerlingen dat de school telt.

Een andere contextfactor die de beleidsruimte verkleint, is de hoeveelheid SES-leerlingen die de school telt. Uit het kwalitatieve luik blijkt dat scholen met veel SES-leerlingen (categorie 3) niet alleen zeggen meer onbetaalde schoolfacturen te hebben (zie verder), maar ook minder kunnen rekenen op oudercomités of vriendenkringen die via allerlei activiteiten geld inzamelen voor de school (zie 4.1). Met de SES-gerelateerde werkingsmiddelen kunnen deze scholen wel compenseren voor deze contextfactor.

#### 4.3.3 Accumulatie van belemmerende externe factoren en contextfactoren leidt tot problemen

Scholen ervaren niet zozeer een gebrek aan beleidsruimte omdat één van de hierboven vernoemde contextfactoren op hen van toepassing is. De ervaring geen of erg weinig beleidsruimte te ervaren gaat meestal samen met een accumulatie van verschillende factoren.

##### Voorbeeld

School 14 is een **kleine** secundaire school met **veel SES-leerlingen** die vaak leven van een leefloon bij het OCMW of anderstalige nieuwkomers zijn. Hun budget is klein, waardoor de school kampt met **onbetaalde schoolfacturen** die oplopen tot 20000 euro. Daarnaast kampt de school met een **dalend aantal leerlingen** (meer dan 5% daling sinds 2008). Ook de **schoolgebouwen** zijn **oud**, waardoor de energieprijzen de laatste jaar in stijgende lijn gingen. Tijdens de vorige winter hebben de leerlingen moeten sporten in een hal zonder verwarming. De verwarmingsinstallatie werkte niet meer maar er waren onvoldoende middelen om de ketel te vervangen. Ook het schoolbestuur springt amper bij, omdat het zelf in financiële moeilijkheden verkeert. Hoewel de school recht heeft op meer middelen op basis van het financieringsdecreet, ontvangt het daardoor niet het geheel aan middelen. De moeilijke

financiële situatie waarin de school zich bevindt, leidt tot een gebrek aan beleidsruimte. Dit manifesteert zich in de pedagogische keuzes van de school, vooral op het vlak van ICT.

*‘Onze ICT-uitgaven zijn gedaald tot bijna niets. Vroeger konden we investeren in ICT omdat we ons batig saldo mochten aanspreken, maar dat laat de scholengroep niet meer toe. We hadden toen ook nog een goed draaiende avondschool waarvoor we moesten investeren in ICT. De secundaire school kon daar dan ook mee van profiteren. Maar enkele jaren terug heeft de gemeente een avondschool opgestart. Daardoor hebben we nu nog maar twee klassen meer in de avondschool en kunnen we ook niet meer in naam van de avondschool in ICT investeren.’ (directeur, school 14)*

Scholen als deze lopen risico om in een vicieuze cirkel terecht te komen. Zonder investeringen in infrastructuur en bijvoorbeeld in ICT dreigt de school minder leerlingen aan te trekken, waardoor de inkomsten via werkingsmiddelen en ouderbijdragen (in de mate dat de ouders deze kosten kunnen dragen) dalen. Het gevolg is opnieuw minder marge voor de school om de nodige investeringen te doen. Deze school weet zich te redden omdat ze richtingen aanbiedt die inkomsten genereren (zoals de koksschool) en omdat leerlingen tijdens de lessen meubilair maken die dienst doen in de lokalen (zie 4.1).

Ook kleine basisscholen in een landelijke gemeente met een gebouw in slechte staat kunnen in die vicieuze cirkel terecht komen. De school sluiten is echter minder gemakkelijk dan het lijkt voor een schoolbestuur.

*‘We hebben ook een kleine plattelandsschool die in een krot van een gebouw zit. De directeur staat er een aantal uren voor de klas. Die hebben het heel moeilijk. Dat heeft niet zozeer met de grootte van de school te maken, maar vooral met de toestand van het gebouw... Wij denken soms dat we vestigingsplaatsen als deze zouden moeten sluiten omdat je ze niet kan vernieuwen. De budgetten zijn er gewoon niet voor. Maar de ouders zijn daar niet mee gediend. Want er is een klas en een leerkracht. Dan komen ouders in opstand en dat kan je als schoolbestuur dan ook weer niet maken.’*

Sommige scholen die én hoge energiekosten én hoge leninglasten hebben, zeggen niet in didactische innovaties te kunnen investeren: *‘Als je daar dan nadien je personeelskosten en je verzekeringen aftrekt, dan zie je dat je investeringen in didactische middelen maar een fractie bedraagt van de werkingsmiddelen.’* (school 20)

Samengevat zouden we kunnen stellen dat scholen met een accumulatie van negatieve contextfactoren het risico lopen om beduidend minder beleidsruimte te hebben dan andere scholen. Dit leidt tot een ongelijke situatie tussen scholen en een ongelijke startpositie om leerlingen aan te trekken. De vraag blijft in welke mate de toename van werkingsmiddelen de vicieuze cirkel voor deze scholen heeft kunnen doorbreken. Uit hoofdstuk 3 weten we dat grote schoolbesturen (meer dan 6 scholen) vanuit een solidariteitsprincipe scholen in financieel slechte papieren hebben kunnen ondersteunen of redden, en dit wellicht mede hebben kunnen doen op basis van de toename aan werkingsmiddelen.

## 4.4 In welke mate leiden kostenbeheersende maatregelen tot meer beleidsruimte?

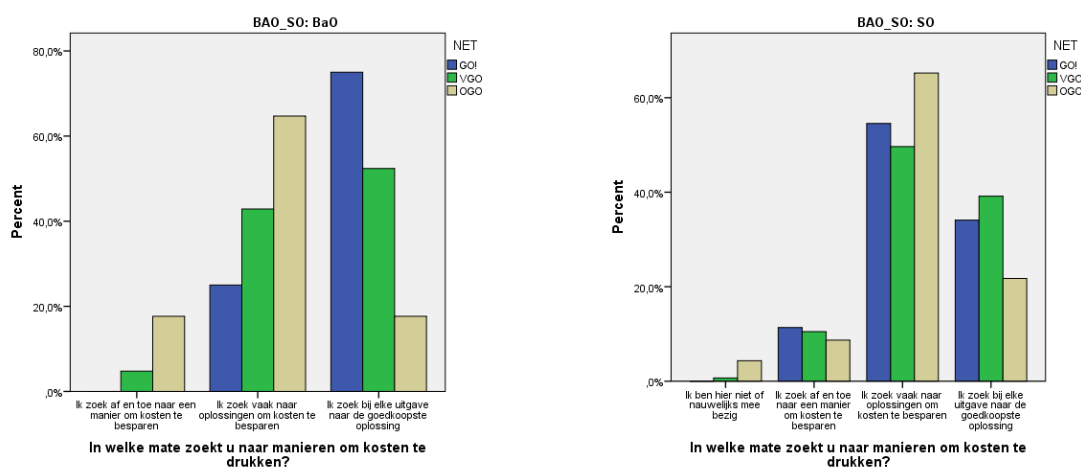
Alle scholen in het kwalitatieve luik doen op één of andere manier inspanningen om met kostenbeheersende maatregelen hun beleidsruimte te vergroten, de begroting te doen kloppen of ouders financieel niet te zwaar te belasten. De scholen pogen het maximum te bereiken met het beschikbare budget, zodat scholen actief naar manieren zoeken om de kosten te drukken. Dit uit zich ook in het kwantitatieve luik. In het basisonderwijs zijn de scholen hier meer mee bezig dan in het secundair: geen enkele basisschool antwoordt dat ze hier niet of nauwelijks mee bezig is. 44,6% van de basis- en 52,4% van de secundaire scholen zoeken vaak naar oplossingen om kosten te besparen. 48,9% van de basis- en 36,2% van de secundaire scholen zoeken bij elke uitgave naar de goedkoopste oplossing.

*Tabel 72 Mate van kostendrukking naar basis- en secundair onderwijs*

In welke mate zoeken scholen naar manieren om kosten te drukken?	BaO	SO
Ik ben hier niet of nauwelijks mee bezig	0%	1,0%
	0	2
Ik zoek af en toe naar een manier om kosten te besparen	6,5%	10,5%
	6	22
Ik zoek vaak naar oplossingen om kosten te besparen	44,6%	52,4%
	41	110
Ik zoek bij elke uitgave naar de goedkoopste oplossing	48,9%	36,2%
	45	76
Totaal	100%	100%
	92	210

In het basisonderwijs verklaren 75% van de GO!-scholen dat ze bij elke uitgave op zoek gaan naar een manier om de kosten te drukken, tegenover 52,4% van de VGO en 17,6% van de OGO-scholen). In het secundair verklaren scholen eerder dat ze vaak op zoek gaan naar manieren om de kosten te drukken: 54,5% in het GO!, 49,7% in het VGO en 65,2% in het OGO.

*Figuur 99 In welke mate zoeken scholen naar manieren om de kosten te drukken naar net*



Tabel 73 Mate van kostendrukking net en naar basis- en secundair onderwijs

In welke mate zoeken scholen naar manieren om kosten te drukken?		NET			Totaal
		GO!	VGO	OGO	
BaO	Af en toe	0,0%	4,8%	17,6%	6,5%
		0	3	3	6
	Vaak	25,0%	42,9%	64,7%	44,6%
		3	27	11	41
	Bij elke uitgave	75,0%	52,4%	17,6%	48,9%
		9	33	3	45
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
	12	63	17	92	
SO	Niet of nauwelijks	0,0%	0,7%	4,3%	1,0%
		0	1	1	2
	Af en toe	11,4%	10,5%	8,7%	10,5%
		5	15	2	22
	Vaak	54,5%	49,7%	65,2%	52,4%
		24	71	15	110
	Bij elke uitgave	34,1%	39,2%	21,7%	36,2%
		15	56	5	76
	Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
		44	143	23	210

De maatregelen richten zich in hoofdzaak op het inperken van de recurrente kosten, waarbij globaal ingezet wordt op kostenbeheersing met betrekking tot energie, materiaal, personeelskosten en uitstappen. De wijze waarop scholen inspanningen leveren en de mate waarin dit het resultaat is van een schoolbreed beleid verschillen echter sterk van school tot school. We maken een verschil tussen het nemen van korte termijn maatregelen (4.4.1), het centraliseren van aankopen en/of diensten (4.4.2), en het nemen van duurzame maatregelen (4.4.3). Ook de impact van voornamelijk grote schoolbesturen en de overheid, bijvoorbeeld via de maximumfactuur (BaO) en de campagne rond kostenbeheersing (SO), moet hier in rekening worden gebracht. Bepaalde maatregelen van deze actoren kunnen scholen immers actief stimuleren om korte termijn maatregelen en/of duurzame maatregelen te nemen.

#### 4.4.1 Het nemen van korte termijn maatregelen

Dit is de meest voorkomende wijze waarop scholen inspanningen leveren om de recurrente kosten te doen dalen of de rekeningen voor ouders niet te hoog te laten oplopen. Stijgende energieprijzen, stijgende kosten voor vervoer en extra-muros activiteiten zijn hiertoe een belangrijke impuls geweest. In die context moet dan ook worden opgemerkt dat deze maatregelen wel helpen om de kosten te beheersen, maar niet steeds hebben geleid tot (significante) dalingen in de kosten.

##### 4.4.1.1 Overzicht van de maatregelen

Veelal betreft het energiebesparende maatregelen die er op initiatief van de directeur komen. Verschillende directeurs stellen dat ze leerkrachten en leerlingen er regelmatig op wijzen dat ze de lichten moeten uitdoen als ze een lokaal verlaten, dat ze de verwarming niet onnodig hoog zetten of niet tegelijk een lokaal moeten verwarmen en het raam openzetten. Of ze beslissen bijvoorbeeld om de airco niet te gebruiken en verplichten leraren bij warm weer om de ramen te openen.

Ook met betrekking tot (didactisch) materiaal is de directeur meestal de initiatiefnemer die leerkrachten met veel kopieën achter hun naam aanspreekt om hierop te bezuinigen, die vakgroepen erop wijst dat nog veel leerkrachten hun handboek niet gebruiken en daarbovenop kopieën laten

maken, leerkrachten overtuigt om nog even te wachten met de aankoop van een nieuwe methode of handboek of leerkrachten pas opnieuw laat bestellen als hun materiaal (bijvoorbeeld krijt) is opgebruikt.

*‘Een boek moet lang genoeg gebruikt worden, hetzelfde boek moet gebruikt worden in alle richtingen met hetzelfde leerplan voor dat vak. Een criterium dat we ook uitdrukkelijk vermelden is de prijs. Daar moeten ze ook rekening mee houden. Het kan natuurlijk ook niet dat er voor een vak een boek moet worden aangekocht dat maar nauwelijks gebruikt wordt. Dat valt vooral voor in grotere vakwerkgroepen waar niet iedereen op dezelfde lijn zit.’ (directeur, school 17, VGO)*

*‘Ouders hebben al geklaagd over de prijs van de kopieën. De directeur heeft toen aan de leerkrachten gevraagd om daar op te letten en nutteloze kopieën te vermijden.’ (leerkrachten, school 16, VGO)*

Verschillende leerkrachten geven verder in meerdere of mindere mate aan zelf materiaal te kopen voor de school of zelf materiaal te maken. In basisscholen gebeurt dit meer dan in secundaire scholen, net als in scholen die het budgettair krap hebben (school 1, school 12, beide GO!). Ze zeggen dit te doen omdat ze de school financieel niet willen belasten, omdat de procedure om materiaal aan te kopen teveel tijd en moeite kost of doen dit uit didactische of ecologische overwegingen (bijvoorbeeld kiezen om zelf materiaal of een cursus te maken om snel, goedkoop en beter te kunnen inspelen op de actualiteit en context).

*‘Alles kopen hoeft niet. Veel materiaal gaat ook stuk, dus waarom zouden we het niet uit karton maken. Bovendien kan je zo beter inspelen op de kinderen en de maatschappij. Dan is snel en veel wisselen van materiaal nodig. De andere zorgleerkracht denkt daar wel anders over. Zij vindt dat je beter materiaal kan kopen, zodat je het zoveel mogelijk kan hergebruiken. Wellicht is een mix van aangekocht en zelf gemaakt materiaal dus het beste?’ (leerkracht, school 1, GO!)*

Tot slot stellen verschillende basisscholen en ook secundaire scholen dat ze anders omgaan met uitstappen om de kostprijs van de extra-muros activiteiten onder controle te houden. Uit de interviews blijkt echter dat inspanningen van secundaire scholen op dit vlak niet automatisch leidt tot goedkopere ouderbijdragen. Dat komt enerzijds omdat de kostprijs van deze activiteiten gestegen is, of omdat het globale aanbod aan activiteiten gestegen is. Opvallend is verder dat secundaire scholen met weinig SES-leerlingen (categorie 1) vooral streven naar ‘goedkopere’ reisformules, soms in combinatie met een sterkere activering van de vriendenkring. Op die manier kunnen ze hun aanbod aan buitenlandse reizen ongewijzigd houden. Die buitenlandse reizen zijn immers erg belangrijk voor de wijze waarop ze zich als school wensen te profileren.

*‘Leerkrachten zoeken bij ons steeds naar de combinatie tussen gemakkelijk en goedkoop. Als ze naar Brussel gaan, dan heb ik liever dat ze dan een programma hebben voor een hele dag in plaats van voor een halve dag, want dat ticket moet wel renderen. Daar is wel bewustzijn rond.’ (directeur, school 9, VGO)*

Scholen met veel SES-leerlingen (categorie 2-3) kiezen er eerder voor om het aantal activiteiten te doen dalen, bieden minder (buitenlandse) reizen aan of motiveren leerlingen om zelf middelen te verzamelen. Sommigen onder hen differentiëren ook in hun activiteiten door naast duurdere activiteiten goedkopere activiteiten aan te bieden. Dat gebeurt bijvoorbeeld door op de sportdag activiteiten aan te bieden van een verschillende prijs categorie (school 15) of door leerlingen met minder budget een stage aan te bieden terwijl andere leerlingen op Romereis gaan (school 12). Met deze kostenbeheersende maatregelen proberen ze onbetaalde rekeningen te vermijden of ervoor te zorgen dat leerlingen niet omwille van financiële redenen afwezig zijn op een activiteit.

*‘We hebben geschrapt in onze buitenlandse reizen. Vroeger deden we elk jaar een meerdaagse reis, vaak naar het buitenland. Maar omdat dat voor sommige gezinnen met meerdere kinderen op de school niet meer haalbaar was, hebben we de reizen in het derde en vrije jaar geschrapt.’*

*Maar het is wel moeilijk om daar beleid in te voeren. Langs de ene kant wil je dat terug schroeven zodat iedereen mee kan, aan de andere kant is er een meerderheid die dat wel kan betalen en nu boos is omdat hun kind daardoor niet meer naar het buitenland kan, maar naar de Ardennen. Dat is dus echt een mes dat langs twee kanten snijdt, zeker als je beseft dat de school een straat verder een pak duurder is, maar dat wel aanbiedt.’ (directeur, school 9, OGO, categorie 3)*

*‘In het vierde jaar doet elke richting een verplichte meerdaagse reis, meestal naar Parijs of Londen. In de richting verzorging en voeding huren ze een vakantiehuis aan de zee en doen ze alles zelf. Dat sluit niet alleen aan bij de richting. Die goedkope all-in formule is ook gekozen omdat de richting veel SES-leerlingen telt.’ (directeur, school 20, categorie 2)*

#### 4.4.1.2 Interne beleidsimpulsen

Zoals gesteld is de directeur of een leerkracht, die op individuele basis beslist om eigen middelen materiaal te kopen of te maken, de initiatiefnemer. De maatregelen zijn in de eerste plaats gebaseerd op impulsen die gericht zijn op sensibilisering, bewustmaking en responsabilisering van de leerkrachten en leerlingen. Dat kan door leerkrachten te wijzen op overmatig gebruik van energie en/of materiaal (zie voorbeelden hierboven) of hen te wijzen op de aanwezigheid van kansarme leerlingen.

De directeur van school 16 heeft ook middelen aangereikt aan leerkrachten waarmee ze kunnen meten hoeveel ze op school verbruiken. Op school 11 hangt men aan het prikbord uit welke leraren welke uitstappen maken. Dat wordt transparant gemaakt om te verhinderen dat sommigen teveel uitstappen maken in het kader van studie- en bedrijfsbezoeken. Een gelijkaardig voorbeeld vertelt de volgende directeur in het kader van energiebesparing.

*‘Ik kies om transparant te zijn over de begroting. Dat doe ik om leerkrachten bewust te maken. Zo heb ik bij de voorstelling van de begroting gezegd: als we minder uitgeven voor elektriciteit dan begroot, dan is er meer voor jullie.’ (directeur, school 1, GO!)*

Sensibilisering, bewustmaking en responsabilisering, die de verantwoordelijkheid legt bij de individuele leerkracht en leerling, is een basisvoorwaarde voor een kostenbeheersend beleid, maar nog geen garantie op succes. Leerkrachten en leerlingen worden immers niet actief betrokken in dit beleid, maar enkel gewezen op wat ze kunnen doen. Enkele directeurs geven dan ook aan dat ze met dezelfde uitleg botsen op de weerstand van een groep leerkrachten en een andere groep bereid vinden om meteen actie te ondernemen:

*‘Ik spreek de leerkrachten aan op aandacht voor kostenbeheersing, maar de reflex is niet altijd bij hen aanwezig. In die zin moet je daaraan blijvende aandacht besteden. Je moet ook realistisch blijven. We hebben hier meer dan 50 leerkrachten, en dan zijn er altijd wel een 5-tal die zeggen ‘50 euro per maand, dat is toch niet veel’. Gelukkig zijn er ook andere leerkrachten die na een uitleg hierover meteen voorstellen om het vervoer te poolen met andere scholen. Dat appreciëren we wel.’ (school 20, VGO)*

Bij weerstand van leerkrachten, beslist de directeur soms ook zelf (top-down) om bepaalde aankopen terug te schroeven of uit te stellen. Ook de eindbeslissing rond de aankoop van materiaal en uitstappen blijft vaak bij de directeur liggen.

*‘Er is een verschil tussen ‘wat is nodig’ en ‘wat zou ik graag doen’. Dat is iets wat ze hier afgeleerd hebben: ‘wat zou ik graag doen.’ We hebben een aantal dingen teruggeschroefd, ook voor uitstappen en bestellingen.’ (directeur, school 2, OGO)*

*‘Niet zomaar alles wat leerkrachten voorstellen wordt aanvaard. Enkel zo kunnen we kostprijs voor de uitstappen onder controle houden.’ (directeur, school 8, VGO)*

*'Sinds enkele jaren moeten leerkrachten bij mij een lijst met wensen afgeven. Dat is de investeringslijst. Ik beslis dan op basis van de vragen van alle leerkrachten wat kan aangekocht worden.'* (directeur, school 9, OGO)

#### 4.4.1.3 Impulsen vanuit het schoolbestuur

Vooraf de grote schoolbesturen zetten zich actief in om scholen te sensibiliseren, te responsabiliseren en bewust te maken om kostenbeheersend te werken. De impulsen vanuit het schoolbestuur zijn in de eerste plaats gericht op de globale (energie)factuur. De impulsen kunnen zowel een 'repressief' karakter als een preventief karakter hebben. In het eerste geval tikken besturen scholen met een buitensporige (energie)factuur op de vingers. Ze doen dit op basis van analyses van hun energieverbruik. In het tweede geval gaan ze ondersteunend te werk door scholen inzage te geven in hun verbruik (schoolbestuur, school 2, OGO) of uit te leggen hoe ze zich aan hun begroting kunnen houden. Anderen doen aan bewustmaking op dit vlak, dit zowel op het niveau van de directie (school 16, VGO) als op het niveau van de leerkrachten (school 14, GO!).

*'We hebben nog veel oude schoolgebouwen. Nu zouden we compacter bouwen, maar die scholen zijn er ondertussen nog steeds. Dat hebben we niet in de hand. Wat we wel kunnen stimuleren, is dat scholen energiebewuster omspringen en zo hun energiefactuur kunnen laten dalen. Zo hebben we met de dikke truiendag in elke leraarskamer een poster opgehangen met de vraag of ze de energierekening kennen van de school. Nu zou daar in elke school het antwoord op die vraag moeten hangen, met de boodschap dat ook zij kunnen helpen om dat bedrag te doen dalen.'* (schoolbestuur, school 14, GO!)

Op eenzelfde wijze worden directies aangespoord om niet in te gaan op de vraag van uitgeverijen die nieuwe methoden willen verkopen (schoolbestuur, school 20 & 21, VGO). Scholen worden ook geresponsabiliseerd om het busvervoer te matigen (zie verder).

Een interessante tendens is ook dat sommige scholengroepen uit het GO!, die al sinds 1999 in grotere regionale verbanden georganiseerd zijn, terug komen van een centraal beleid waarin busvervoer en energiekosten volledig door het schoolbestuur werden betaald. Zij evolueren naar een beleid waar scholen dit volledig of gedeeltelijk met hun werkingsmiddelen moeten betalen en daardoor zelf (mede) verantwoordelijk worden voor hun kosten. Responsabiliseren van scholen is hier dus het doel.

*'Energie wordt door de scholen zelf betaald. Het principe is hier dat scholen meer zelf gaan kijken naar hun energiefactuur en naar beheersing op dit vlak als dat geld zelf beheren. Op dat punt hebben we veel geleerd uit de werkwijze met de bussen. Vroeger betaalden we de bussen helemaal centraal: aankoop, onderhoud, personeel en benzine. Dat leidde ertoe dat scholen alsmaar om extra bussen vroegen. Ze kregen het toch, het was eenvoudig. Daarom hebben we besloten om dat anders te doen. De chauffeur en de benzine laten we nu door de school betalen. Wie een extra bus wil, moet dit ook betalen. Sindsdien hebben een aantal scholen hun bussempark afgebouwd.'* (schoolbestuur, school 15, GO!)

Een andere scholengroep betaalt de energiekosten nog centraal, maar geeft een beloning aan scholen die erin slagen hun energiekosten te doen dalen.

*'We hebben een soort beloningssysteem. We berekenen de dotatie per school op basis van de energiekosten van de drie voorbije jaren. Slaagt een school er het volgende jaar in hierop te besparen, dan krijgen ze daarvan een deel om hun spaarpot aan te dikken of een nieuwe investering te doen. Op die manier proberen we scholen dus aan te moedigen om deuren en ramen te sluiten.'* (schoolbestuur, school 19, GO!)

#### 4.4.2 Het centraliseren van aankopen en diensten

Een andere strategie die scholen en/of schoolbesturen hanteren om kosten te besparen is via de centralisatie van aankoop en diensten. Deze centralisatie kan zowel op schoolniveau als vanuit het schoolbestuur georganiseerd worden.

Op **schoolniveau** zijn scholen vooral bezig met het rationaliseren van de aankoop van materialen en uitstappen.

Voorbeelden

- Verschillende scholen geven aan dat ze niet zomaar bestellingen plaatsen, maar samen eerst controleren wat er in voorraad is. Een team van zorgcoördinatoren (school 2, OGO) bekijkt bijvoorbeeld samen wat er al is op het vlak van differentiatiemateriaal en beslist daarna welk materiaal ze centraal aankopen. Met dit bewust aankoopbeleid vermijdt men dat men dubbels aankoopt. In school 18 (GO!) is er een leermiddelenbevraging per vakgroep omdat ze willen vermijden dat iemand iets vraagt dat een ander al heeft liggen en omdat ze hen zo willen stimuleren daar samen over na te denken. De directeur bepaalt wel wat voorrang krijgt op basis van de mate waarin de vraag terugkeert of de aansluiting bij het leerplan. In deze school kunnen leerkrachten enkel kleinigheden individueel aanvragen. De rest verloopt via de vakwerkgroepen.
- Enkele scholen geven aan dat ze gekozen hebben om een gezamenlijke materialenkast aan te leggen. In een basisschool (school 1, GO!) is er zo een kast voor spelletjes, verf, papier, en lamineerhoesjes. Het team overlegt wat zal worden aangekocht om dubbel materiaal te vermijden. De leerkrachten zijn enthousiast over dit systeem, omdat het niet alleen kostenbesparend is, maar ook pedagogisch interessant is. Door spellen te verzamelen kunnen leerkrachten immers meer spellen aan hun kinderen aanbieden en meer variatie aanbrengen.
- Verschillende scholen geven aan dat leerkrachten overleg plegen over het aantal activiteiten en de mate waarin activiteiten voor verschillende vakken op één dag kunnen geconcentreerd worden. In school 16 (VGO) heeft een dergelijk overleg er toe geleid dat er minder busvervoer hoefde te worden geregeld en er gezamenlijk nagedacht werd over welke uitstappen behouden en verschoven konden worden. Het belangrijkste criterium was dat leerkrachten niet zomaar excursies organiseren en dat alle uitstappen een duidelijke link hebben naar de leerstof. Niettemin geeft een ouder aan dat de school nog steeds teveel extra-muros activiteiten organiseert en dat dit leerlingen extra belast.
- In school 9 (VGO, KSO) stelt een leerkracht vast dat de kosten voor leerlingen gestegen zijn sinds de school besliste om het winkeltje met tekenmaterialen waar zowel leerlingen van de secundaire school als de hogeschool gebruik van maakten, gesloten werd. Hij betreurt dit, omdat leerlingen nu individueel hun materiaal moeten aankopen en daardoor het materiaal aan winkelprijzen moeten betalen.

In tegenstelling tot kostenbeheersende maatregelen op korte termijn, vereist het centraliseren van materiaal en het concentreren van uitstappen beleidsmatig om het creëren van overleg onder de leerkrachten en een actieve betrokkenheid van leerkrachten, en dus om voldoende beleidsvoerend vermogen. De impact is evenwel groter, omdat de initiatieven meer kans hebben om schoolbreed gedragen te worden en dus meer kans hebben op succes (Van Petegem, 2006).

Op **bestuursniveau** of op het niveau van een bisdom (indien VSKO) wordt steeds meer met raamcontracten of collectieve aanbestedingen gewerkt. Dat biedt de mogelijkheid om op vlak van energie, de aankoop van materiaal (bijvoorbeeld computer, papier, ...) of telecommunicatie met de goedkoopste leveranciers te werken. De idee is dat deze leveranciers hun diensten zullen aanbieden aan sterk concurrentiële prijzen, omdat ze een aantal jaren exclusief mogen leveren aan een grote groep scholen. Op bestuursniveau zijn de meeste scholen verplicht in het raamcontract te stappen.



Wordt het raamcontract door het bisdom, waaronder de school valt, afgesloten dan kan de school per aanbod hierop intekenen. Hoewel scholen aangeven op deze manier kosten te besparen, tekenen ze hier niet altijd op in. Sommige scholen werken bijvoorbeeld al jaren met dezelfde, vertrouwde leverancier of willen hun autonomie op dit vlak niet opgeven. In het VGO (indien VSKO) zijn grote schoolbesturen naar eigen zeggen niet altijd gebaat met de raamcontracten die via het bisdom of een aparte VZW worden georganiseerd.

*‘Wij gaan op hun aanbod weinig in, omdat de schaalgrootte van onze scholengroep vaak betere prijzen geeft. In de raamcontracten zitten hier veel kleine scholen uit het platteland die verspreid liggen over een groot gebied, terwijl de leveranciers binnen onze scholengroep alles kunnen aanleveren in een straal van 30 kilometer, waardoor we betere prijzen kunnen krijgen.’ (schoolbestuur, school 16, VGO)*

Naast raamcontracten werken scholen ook met leasing formules. Deze laatste zijn echter minder in trek. In het basisonderwijs maakt 81,5% van de scholen gebruik van raamcontracten en in het secundair onderwijs is dit 88,1%. Leasing formules kunnen rekenen op 46,7% van de basisscholen en 35,2% van de secundaire scholen.

*Tabel 74 Raamcontracten of leasing formules naar basis / secundair onderwijs*

Maakt de school of het bestuur gebruik van de volgende kostenbesparende maatregelen		Raamcontracten	Leasing formules	Geen van beide	Weet het niet
BaO	%	81,5%	46,7%	3,3%	7,6%
SO	%	88,1%	35,2%	5,7%	3,8%

Tussen de netten vinden we eveneens verschillen in het gebruik van raam- en leasingcontracten. De VGO-scholen maken het meeste gebruik van deze beide kostenbesparende maatregelen (Tabel 75).

*Tabel 75: Gebruik van raam- of leasingcontracten naar net*

Maakt de school of het bestuur gebruik van ...?		Raamcontracten	Leasing formules	Geen van beide	Weet niet
GO!	%	71,4%	32,1%	10,7%	10,7%
	N	56	56	56	56
VGO	%	91,3%	42,7%	2,9%	2,9%
	N	206	206	206	206
OGO	%	80,0%	27,5%	7,5%	7,5%
	N	40	40	40	40
Totaal	%	86,1%	38,7%	5,0%	5,0%
	N	302	302	302	302

De grootte van de school, gemeten in aantal leerlingen, speelt een rol bij het aangaan van raam- of leasing contracten. De kleinste scholen gaan minder raam- en leasing contracten aan dan de middelgrote en grootste scholen.

Tabel 76 Raamcontracten naar grootte van de school voor basis en secundair onderwijs

Raamcontracten	Schoolgrootte (aantal lln)			Totaal
	Kleinste scholen	Tussen percentiel 25 en 75	Grootste scholen	
BaO	18	42	15	75
	66,7%	85,7%	93,8%	81,5%
SO	41	87	57	185
	85,4%	87,9%	90,5%	88,1%

Tabel 77 Leasing formules naar grootte van de school voor basis en secundair onderwijs

Leasing formules	Schoolgrootte (aantal lln)			Totaal
	Kleinste scholen	Tussen percentiel 25 en 75	Grootste scholen	
BaO	8	27	8	43
	29,6%	55,1%	50,0%	46,7%
SO	16	35	23	74
	33,3%	35,4%	36,5%	35,2%

Ook op personeelsvlak proberen grote besturen (meer dan 6 scholen) hun kosten te rationaliseren door hun personeel te centraliseren. Personeel wordt niet meer per school aangeworven, maar in meerdere of alle scholen ingezet. Of de organisatie wordt uitbesteed aan een poetsbedrijf dat volgens hetzelfde principe werkt. Ook hier kunnen deze maatregelen op weerstand van scholen botsen op basis van een op traditie gebaseerde eigen wijze van werken die volgens hen minder kost of meer garantie op kwaliteit levert.

Tot slot vermelden de betrokkenen van één school (school 16, VGO), waar meerdere scholen zich op een campus bevinden, de voordelen van het samen gebruiken van dezelfde lokalen of zalen, zoals labo's, open leercentrum, speelplaatsen of een sporthal. Volgens vooral leerkrachten en ouders heeft deze situatie geleid tot meer beleidsruimte om ook op duurzame wijze kostenbeheersende maatregelen te nemen (zie 4.4.3).

#### 4.4.3 Het nemen van duurzame maatregelen

Kostenbeheersende maatregelen op korte termijn stoten snel op hun grens. Ze zijn niet alleen afhankelijk van de goodwill van de betrokkenen, maar lossen ook de oorzaak van de hoge energiekosten niet op. De inspanningen van leerkrachten en leerlingen in klaslokalen met enkel glas en een slechte dakisolatie blijven immers steeds slechts een druppel op een hete plaat.

Duurzame maatregelen in het kader van kostenbeheersing pakken wel de oorzaak aan, maar vereisen dan weer een beslissing om bepaalde innovatiekosten te maken. Niet alle scholen of schoolbesturen zijn daartoe in staat omdat ze over onvoldoende middelen of reserves beschikken. Uit hoofdstuk 3 bleek dat scholen binnen grote schoolbesturen die solidariteitsmechanismen hebben ingebouwd of die kunnen rekenen op structurele steun van hun gemeente (indien een school uit OGO) of van een congregatie (indien VSKO) op dit punt in het voordeel zijn ten opzichte van éénpitters of schoolbesturen met een zwak innovatief beleid.

Terwijl de kostenbeheersende maatregelen op korte termijn op schoolniveau plaatsgrijpen, wordt het maken van innovatiekosten in het kader van een duurzame kostenbeheersing op het niveau van het schoolbestuur beslist en financieel beheerd. Daarbij valt op dat deze schoolbesturen het sterkst hebben ingezet op het energiezuinig maken van hun gebouwen via nieuwbouw (bouwen van passiefscholen) of ingrijpende verbouwingen (zoals het zetten van dubbel glas of het isoleren van daken). Ook de aankoop van materiaal dat de energiekosten op een duurzame wijze doet dalen, komt

geregeld voor. Vernoemd worden het plaatsen van nieuwe, energiezuinigere verwarmingsketels of de overschakeling van mazout naar gas, het zetten van zonnepanelen, het plaatsen van een computergereguleerde verwarming die de temperatuur 's avonds automatisch terug plaatst naar de vooraf ingesteld temperatuur en het plaatsen van putten voor recuperatiewater (enkel WC). Scholen geven aan de winst die deze maatregelen opleveren ook snel te voelen.

#### **4.4.4 De impact van overheidsmaatregelen op de kostenbeheersing in scholen**

We bespreken hier kort de impact van de maximumfactuur in het basisonderwijs en de campagne rond kostenbeheersing in het secundair onderwijs vanuit het kwalitatieve onderzoek. Deze bespreking gaat verder in hoofdstuk 4.5.1.2, alwaar verder wordt ingegaan op kostenbeheersing vanuit het SES-oogpunt. Daarin zullen ook de kwantitatieve gegevens hernomen worden.

Wat de maximumfactuur betreft valt in het kwalitatief luik op dat scholen het materiaal en handboeken (vaak in de vorm van een methode) voor de kinderen betalen met de werkingsmiddelen. Verschillende scholen geven aan dat ze de voorbije jaren een nieuwe methode hebben aangekocht voor vakken zoals taal en wiskunde. Zoals vermeld, zijn de kosten op dit vlak volgens de scholen sterk gestegen, onder meer door de verkoopsstrategieën van uitgeverijen (zie 4.3.1.2). Wat de extra-muros activiteiten betreft, proberen scholen hun activiteiten zo te organiseren dat ze binnen de maximumfactuur blijven. Slechts twee van de zeven scholen geven aan hun werkingsmiddelen aan te spreken om extra-muros activiteiten te bekostigen. Daarvan rekent één school met veel aantikkende leerlingen de activiteiten niet door aan de ouders (zie 4.5). Omdat de meeste scholen de activiteiten door de ouders laten betalen, maar tegelijk binnen de maximumfactuur moeten blijven, heeft dit volgens hen gevolgen voor het aantal en de soort activiteiten die men organiseert. Ten eerste houdt dit in dat leerkrachten al in juni moeten bepalen welke activiteiten in het volgende schooljaar worden georganiseerd en wat de kostprijs is van deze activiteiten. Dit wordt door de leerkrachten als beperkend ervaren, omdat ze niet meer kunnen ingaan op boeiende activiteiten die zich tijdens het schooljaar aandienen. Sommige scholen (school 2 & school 6) kiezen er dan soms voor om de activiteiten toch te laten doorgaan en ouders cash te laten betalen (dit naast de maximumfactuur), of om het oudercomité in te schakelen. Ouders juichen daarentegen de duidelijkheid over het aantal activiteiten en over de prijs bij aanvang van het schooljaar toe. Ten tweede wijzen scholen erop dat sinds de invoering van de maximumfactuur het aantal activiteiten is gedaald en ze meer dan vroeger kiezen voor activiteiten dichtbij huis of in de school. Scholen in plattelandsgemeenten stellen immers vast dat het probleem niet de prijs van de activiteit is, maar vooral de vervoerskosten. Opvallend is dat zowat in alle scholen het aantal zwembeurten is gedaald. Dit komt omdat het gemeentelijk zwembad zijn deuren sloot en ze dus verder moeten reizen, de prijzen van het gemeentelijk zwembad de hoogte ingingen, of omdat de vervoersonkosten te hoog liggen. Scholen verantwoorden het schrappen van het aantal zwembeurten altijd op basis van de eindtermen, die niet vereisen dat men (twee)wekelijks moet gaan zwemmen. De interpretatie van de daling van het aantal activiteiten verschilt sterk van betrokkene tot betrokkene. De directeur van school 7 (VGO) spreekt van een verarming, terwijl een leerkracht van school 2 (OGO) beklemtoont dat de maximumfactuur hen gestimuleerd heeft om hun activiteiten meer doelgericht en in lijn met hun pedagogisch beleid, dat sterk de nadruk legt op cultuur, te organiseren. Een gelijkaardig geluid horen we bij de ouder van school 7, die in tegenstelling tot zijn directeur, de invoering van de maximumfactuur toejuicht als de hefboom voor scholen om dure reizen, zoals een reis naar een pretpark, die volgens hem geen educatieve waarde hebben, te schrappen. In die zin hoeft een daling van het aantal activiteiten niet per definitie geïnterpreteerd te worden als een verarming, maar kan ze ook een kans bieden voor een geïntegreerd beleid waarin pedagogische keuzes en de keuze voor bepaalde extra-muros activiteiten hand in hand gaan. Tot slot valt in het kwalitatieve luik op dat leerkrachten het moeilijk vinden om altijd met de maximumfactuur rekening te houden. Zij weten ook niet dat aan de maximumfactuur extra werkingsmiddelen werden gekoppeld, en dus ook niet dat de school (mits deze gelden door het schoolbestuur werden doorgestort) de keuze

zou kunnen maken om de organisatie van de activiteiten te ondersteunen met input uit de werkingsmiddelen.

Uit de kwalitatieve data van de 13 scholen uit het secundair onderwijs leren we dat de verplichting om transparant te zijn over de kosten bij het begin van het schooljaar meer impact heeft gehad dan de campagne rond kostenbeheersing (KBS). De verplichting van transparantie leidde er toe dat secundaire scholen meer doelgericht hun activiteiten gingen plannen en er meer overleg kwam tussen en in vakgroepen over (de concentratie) van activiteiten. De KBS-campagne was daarentegen onbekend in de scholen, zowel bij directie als bij leerkrachten. Slechts één directeur (school 17) geeft aan hierrond studiedagen te hebben gevolgd. Andere betrokkenen stellen dat ze geen campagne nodig hebben gehad om een reflex tot kostenbeheersing te ontwikkelen in hun school. Uit de voorgaande paragrafen kunnen we inderdaad besluiten dat secundaire scholen – vaak noodgedwongen – sterk bezig zijn met kostenbeheersing. Tegelijk valt op dat schoolbreed beleid ontwikkelen, dat ook duurzaam is, moeilijk blijft.

## **4.5 Aanwending van de bijkomende middelen op basis van SES en de objectieve verschillen**

Het was de bedoeling van het decreet om scholen met veel kansarme leerlingen voldoende financiële armslag te bieden om hun leerlingen alle kansen te bieden op een goede schoolloopbaan. Een goede implementatie van het decreet vraagt niet alleen dat schoolbesturen de middelen die scholen op basis van hun aantikkende leerlingen genereren, doorstorten of vanuit dezelfde filosofie beheren (zie H3 voor conclusies), maar ook om een aanwendingsbeleid binnen de scholen die de beschikbare middelen inzet met dat doel voor ogen. Om op dat beleid binnen de scholen zicht te krijgen, richten we de focus op de kosten die in dat licht worden gemaakt. Op een zelfde wijze wordt het aanwendingsbeleid van de scholen met betrekking tot de middelen voor de objectieve verschillen bekeken, zoals de levensbeschouwelijke keuze (enkel relevant voor scholen binnen GO! en OGO) en de vrije keuze (enkel voor scholen binnen het GO!).

### **4.5.1 Aanwending middelen gegenereerd op basis van het aantal SES-leerlingen**

#### *4.5.1.1 SES-middelen worden als niet-geormerkt beschouwd*

In tegenstelling tot de gekleurde middelen voor nascholing of ICT beschouwen scholen en ook schoolbesturen de SES-middelen niet als een aparte enveloppe of als geormerkt. De brief van de overheid, die scholen zicht geeft op wat ze genereren op basis van hun aantikkende SES-leerlingen, zal daarom niet automatisch leiden tot SES-kosten die overeenkomen met de inkomsten hiervoor.

Een eerste verklaring hiervoor is dat de middelen bij het schoolbestuur toekomen als één geheel en dat schoolbesturen autonoom kunnen beslissen hoe ze deze middelen verdelen. Dat geldt ook voor de middelen op basis van hun aantikkende leerlingen (zie H3 voor details en uitzonderingen, zoals het convenant in het GO!). Van overheidswege is geen controle op de aanwending van deze middelen voorzien. Ook scholen beschouwen hun werkingsmiddelen, met daarbinnen (een deel van) de middelen op basis van hun aantikkende leerlingen, als een niet-geormerkt geheel. Schoolbesturen hebben weinig tot geen zicht of oefenen weinig tot geen invloed uit op wat hun scholen met de middelen op basis van hun aantikkende leerlingen doen. Ook de omvang van het schoolbestuur speelt daarin geen rol, zo blijkt uit de kwantitatieve analyse. Het financieel beleid rond SES wordt immers veelal als een onderdeel van het pedagogische beleid van een school beschouwd, en is daarmee een materie die grotendeels beslist wordt op schoolniveau. Schoolbesturen voelen niet de noodzaak om

de aanwending van deze middelen te controleren, dit in tegenstelling tot andere kostenposten zoals energie of infrastructuurwerken. Ook in het GO! waar scholen, in lijn met het convenant hierover, een dotatie op basis van hun aantikkende leerlingen zouden moeten krijgen, wordt de aanwending niet opgevolgd. Slechts één van de algemene directeurs (school 12) stelt zich hier vragen bij.

*'Eigenlijk zouden we aan onze scholen moeten vragen hun aanwending van de dotatie op basis van hun SES-leerlingen te verantwoorden. Want, voor hetzelfde geld richt de directeur zijn bureau chique in met die werkingsmiddelen in de plaats dat het aangewend wordt waarvoor het dient.'*

Naast het feit dat scholen de werkingsmiddelen op basis van SES niet als geormerkt beschouwen, hangt het aanwendingsbeleid van scholen af van de visie van directeurs en leerkrachten op (de noodzaak aan een) gelijke kansenbeleid op school. Een algemene, rode draad in die visie is ten eerste dat de betrokkenen de realisatie van het gelijke kansenbeleid of een zorgbeleid op hun school interpreteren als iets dat bovenal gerealiseerd wordt met extra uren en dus met extra begeleiding in plaats van bijkomende aankopen. De SES-uren die de school krijgt zijn voor de betrokkenen belangrijker dan de middelen. Wel zien we dat in scholen met een geëxpliciteerd en geïntegreerd zorg- of GOK-beleid ook een financieel aanwendingsbeleid aanwezig is dat op dit beleid geënt is (zie ook: Juchtmans & Vandenbroucke, 2012). De aanwezigheid van GOK- of zorgleerkrachten op school en het gevoerde beleid in dat verband, brengen immers kosten met zich mee.

*'Die leerkrachten hebben ook een lokaal nodig en materiaal om te werken rond de specifieke taalproblematiek, bijvoorbeeld voor anderstalige nieuwkomers. Ook een laptop natuurlijk waar hun specifieke software in dat kader kan draaien.'* (directeur, school 4, GO!)

Ook in scholen die geen expliciet financieel SES-beleid hebben, worden er kosten gemaakt die volgens hen SES-gerelateerd zijn. De gemaakte kosten zijn echter eerder het resultaat van een ad-hoc beleid. De directeurs van deze scholen stellen dat ze hun werkingsmiddelen aanwenden naargelang de noden of tekorten die ze op dit vlak zien.

*'De extra middelen die we genereren op basis van onze SES-leerlingen komen in één pot terecht. Wij investeren immers automatisch in waar de noden van de kinderen zitten, qua uren en ook financieel. Dat doen we door bijvoorbeeld werkingsmiddelen om te zetten in extra uren. We kunnen dan klassen kleiner maken, daar waar we zien dat een groep of bepaalde kinderen dat nodig hebben.'* (directeur, school 5)

Een laatste categorie scholen zeggen geen specifieke SES-kosten te maken. De survey bij de directeurs toont aan dat 16,3% van de basisscholen en 23,3% van de secundaire scholen in dat geval zijn (Tabel 78). Hoewel scholen met het minst aantal aantikkende leerlingen meer aangeven dan andere scholen dat ze geen specifieke SES-uitgaven doen, blijkt toch 9,1% van de basisscholen met de meeste aantikkende leerlingen en 12,7% van de secundaire scholen met de meeste aantikkende leerlingen aan te geven dat ze geen specifieke SES-uitgaven doen.

Tabel 78 Specifieke SES-uitgaven naar aantikkende leerlingen

Welke specifieke SES-uitgaven doen de scholen?			Geen specifieke uitgaven	Specifiek didactisch materiaal (bv. rond NT2)	Inzet van sociaal tolken	Inzet van specifiek personeel (logopedist, psycholoog, maatschappelijk werker, enz.)	Na-scholing rond gelijke onderwijskansen, taalbeleid	Brede schoolactiviteiten	Andere specifieke uitgaven
BaO	Onder percentiel 25	%	33,3%	29,2%	4,2%	12,5%	33,3%	20,8%	0,0%
		N	8	7	1	3	8	5	0
	Tussen percentiel 25 en 75	%	10,9%	65,2%	23,9%	6,5%	60,9%	21,7%	8,7%
		N	5	30	11	3	28	10	4
	Boven percentiel 75	%	9,1%	72,7%	13,6%	4,5%	77,3%	59,1%	4,5%
		N	2	16	3	1	17	13	1
Totaal	%	16,3%	57,6%	16,3%	7,6%	57,6%	30,4%	5,4%	
N	15	53	15	7	53	28	5		
SO	Onder percentiel 25	%	26,8%	51,2%	14,6%	9,8%	56,1%	29,3%	9,8%
		N	11	21	6	4	23	12	4
	Tussen percentiel 25 en 75	%	28,3%	34,0%	3,8%	4,7%	63,2%	35,8%	5,7%
		N	30	36	4	5	67	38	6
	Boven percentiel 75	%	12,7%	47,6%	17,5%	14,3%	79,4%	55,6%	7,9%
		N	8	30	11	9	50	35	5
Totaal	%	23,3%	41,4%	10,0%	8,6%	66,7%	40,5%	7,1%	
N	49	87	21	18	140	85	15		

Een opsplitsing naar thuistaal in Tabel 79 geeft aan dat ook hier 8,7% van de basisscholen en 15,3% van de secundaire scholen met de meeste aantikkende leerlingen op thuistaal geen specifieke SES-uitgaven doen.

Tabel 79 Specifieke SES-uitgaven naar aantikkende leerlingen op de indicator thuistaal

BaO		Geen specifieke SES-uitgaven	Specifiek SES-didactisch materiaal	Inzet van sociaal tolken	Inzet van specifiek SES-personeel	Nascholing SES rond gelijke onderwijskansen/ taalbeleid	Brede SES-schoolactiviteiten
Minst anderstalige leerlingen	%	26,1%	26,1%	4,3%	4,3%	43,5%	26,1%
Gemiddeld aantal anderstalige leerlingen	%	15,2%	65,2%	23,9%	6,5%	56,5%	17,4%
Meest anderstalige leerlingen	%	8,7%	73,9%	13,0%	13,0%	73,9%	60,9%
Totaal	%	16,3%	57,6%	16,3%	7,6%	57,6%	30,4%
SO							
Minst anderstalige leerlingen	%	22,4%	30,6%	10,2%	0,0%	69,4%	36,7%
Gemiddeld aantal anderstalige leerlingen	%	28,4%	38,2%	4,9%	7,8%	59,8%	37,3%
Meest anderstalige leerlingen	%	15,3%	55,9%	18,6%	16,9%	76,3%	49,2%
Totaal	%	23,3%	41,4%	10,0%	8,6%	66,7%	40,5%

Een bijkomende opsplitsing naar de indicator 'opleiding moeder' in Tabel 80 geeft een gelijkaardig beeld wat betreft scholen die geen specifieke SES-uitgaven doen.

Tabel 80 Specifieke SES-uitgaven naar aantikkende leerlingen op de indicator opleiding moeder

BaO		Geen specifieke SES-uitgaven	Specifiek SES-didactisch materiaal	Inzet van sociaal tolken	Inzet van specifiek SES-personeel	Nascholing SES rond gelijke onderwijskansen/ taalbeleid	Brede SES-schoolactiviteiten
Hoogst opgeleide moeders	%	37,0%	25,9%	11,1%	18,5%	40,7%	14,8%
Tussen percentiel 25 en 75	%	7,0%	67,4%	14,0%	0,0%	60,5%	27,9%
Laagst opgeleide moeders	%	9,1%	77,3%	27,3%	9,1%	72,7%	54,5%
Totaal	%	16,3%	57,6%	16,3%	7,6%	57,6%	30,4%
SO							
Hoogst opgeleide moeders	%	28,6%	50,0%	11,9%	11,9%	52,4%	23,8%
Tussen percentiel 25 en 75	%	27,4%	37,2%	6,2%	7,1%	64,6%	36,3%
Laagst opgeleide moeders	%	10,9%	43,6%	16,4%	9,1%	81,8%	61,8%
Totaal	%	23,3%	41,4%	10,0%	8,6%	66,7%	40,5%

Basisscholen uit het vrije net (Tabel 81) scoren op dit punt gemiddeld hoger dan andere netten (22,2%). In secundaire scholen geeft het OGO het meest frequent aan geen specifieke SES-uitgaven te doen (34,8%).

*Tabel 81 Specifieke SES-uitgaven naar net*

BaO		Geen specifieke SES-uitgaven	Specifiek SES-didactisch materiaal	Inzet van sociaal tolken	Inzet van specifiek SES-personeel	Nascholing SES rond gelijke onderwijskansen/ taalbeleid	Brede SES-schoolactiviteiten
GO!	%	8,3%	83,3%	16,7%	16,7%	66,7%	58,3%
VGO	%	22,2%	54,0%	9,5%	7,9%	50,8%	25,4%
OGO	%	0,0%	52,9%	41,2%	0,0%	76,5%	29,4%
	%	16,3%	57,6%	16,3%	7,6%	57,6%	30,4%
SO							
GO!	%	18,2%	38,6%	9,1%	2,3%	70,5%	47,7%
VGO	%	23,1%	45,5%	10,5%	8,4%	66,4%	37,8%
OGO	%	34,8%	21,7%	8,7%	21,7%	60,9%	43,5%
	%	23,3%	41,4%	10,0%	8,6%	66,7%	40,5%

Finaal wordt nog de opsplitsing gemaakt naar verstedelijkingsgraad (Tabel 82). In het basisonderwijs doen de scholen binnen zwak verstedelijkte gebieden het meest aan specifieke SES-uitgaven. In het secundair wordt in deze gebieden net het minst aan specifieke SES-uitgaven gedaan.

*Tabel 82 Specifieke SES-uitgaven naar verstedelijkingsgraad*

BaO		Geen specifieke SES-uitgaven	Specifiek SES-didactisch materiaal	Inzet van sociaal tolken	Inzet van specifiek SES-personeel	Nascholing SES rond gelijke onderwijskansen/ taalbeleid	Brede SES-schoolactiviteiten
Centrumstad	%	11,5%	65,4%	23,1%	7,7%	76,9%	46,2%
Sterk verstedelijkt	%	23,1%	61,5%	23,1%	0,0%	53,8%	15,4%
Matig verstedelijkt	%	35,3%	41,2%	11,8%	5,9%	47,1%	11,8%
Zwak verstedelijkt	%	8,3%	58,3%	11,1%	11,1%	50,0%	33,3%
Totaal	%	16,3%	57,6%	16,3%	7,6%	57,6%	30,4%
SO							
Centrumstad	%	20,0%	51,3%	15,0%	11,3%	66,3%	51,3%
Sterk verstedelijkt	%	9,4%	43,8%	12,5%	9,4%	87,5%	50,0%
Matig verstedelijkt	%	23,7%	35,6%	8,5%	6,8%	66,1%	32,2%
Zwak verstedelijkt	%	41,0%	28,2%	0,0%	5,1%	51,3%	23,1%
Totaal	%	23,3%	41,4%	10,0%	8,6%	66,7%	40,5%

Het feit of scholen al dan niet specifieke SES-uitgaven rapporteren werd ook onderzocht in een aantal multivariate logistische regressies. Hieruit bleek dat zowel schoolgrootte, de omvang van het schoolbestuur, de mate waarin gebouwen onderhoud vergen, het percentage van de werkingsmiddelen dat scholen doorgestort krijgen van het bestuur en net systematisch niet significant



zijn indien ze simultaan opgenomen worden met verstedelijkingsgraad en het gewogen aandeel aantikkende leerlingen.

De resultaten van deze regressies bevestigen grotendeels wat werd gerapporteerd in de kruistabellen. In het basisonderwijs is de laagste kans op de rapportage van specifieke SES-uitgaven bij scholen uit matig verstedelijkte gemeenten (t.o.v. de zwak verstedelijkte gemeenten). Verder is er ook een kleinere kans op rapportage van specifieke SES-uitgaven bij scholen met minder aantikkende leerlingen. In het secundair onderwijs is de hoogste kans op de rapportage van specifieke SES-uitgaven bij scholen uit sterk verstedelijkte gemeenten. Scholen met een gemiddeld aantal aantikkende leerlingen rapporteren vaker dan scholen met de meeste aantikkende leerlingen dat ze geen specifieke SES-uitgaven doen.

Tabel 83: Logistische regressies: verklaring voor al dan niet rapportage van specifieke SES-uitgaven

		B	Std. Error	Wald	Sig.		
BaO	Intercept	4,414	1,347	10,733	.001		
	Centrumstad	-2,107	1,225	2,959	.085		
	Sterk verstedelijkt	-1,820	1,004	3,287	.070		
	Matig verstedelijkt	-2,269	,889	6,514	.011		
	Zwak verstedelijk (=Ref. cat)	0	.	.			
	% aantickers (< percentiel 25)	-2,778	1,276	4,741	.029		
	% aantickers (tussen percentiel 25 en 75)	-,809	1,080	,561	.454		
	% aantickers (> percentiel 75) (=Ref. cat)	0	.	.			
SO	Intercept	1,178	,529	4,951	.026		
	Centrumstad	,740	,449	2,713	.100		
	Sterk verstedelijkt	1,827	,692	6,969	.008		
	Matig verstedelijkt	,651	,455	2,053	.152		
	Zwak verstedelijk (=Ref. cat)	0	.	.			
	% aantickers (< percentiel 25)	-,798	,532	2,250	.134		
	% aantickers (tussen percentiel 25 en 75)	-,900	,459	3,851	.050		
	% aantickers (> percentiel 75) (=Ref. cat)	0	.	.			
Evaluatie model							
	Pseudo R <sup>2</sup>		Model	Model Fitting	Likelihood Ratio Tests		
	Cox & Snell	Nagelkerke		Criteria	Chi-Square	df	Sig.
BaO	0.149	0.252	Intercept Only	-2 Log Likelihood			
			Final	36,658	21,849	14,809	5
SO	0.069	0.105	Intercept Only	-2 Log Likelihood			
			Final	53,504	38,427	15,078	5

Afhankelijke variabele: 0=geen specifieke SES-uitgaven; 1=wel specifieke SES-uitgaven

Scholen en/of schoolbesturen uit het kwalitatieve luik die aangeven geen specifieke SES-uitgaven te doen, verklaren deze keuze vanuit hun vaststelling dat er op dit punt geen noden zijn (wat niet per definitie ook wil zeggen dat er geen zijn). Of ze leggen sterk de nadruk op het idee dat een specifiek beleid voor bepaalde leerlingen niet nodig of wenselijk is, en dat elke uitgave bestemd moet zijn voor alle leerlingen.

*'Of dat kind nu bruin, geel of zwart, of uit Nederland komt, dat maakt niet zoveel uit.'*  
(schoolbestuur, school 16, VGO)

Samengevat kunnen we stellen dat de bijkomende middelen op basis van SES door de scholen als niet-geoormerkt beschouwd. Er is ook geen controle op de aanwending ervan, noch van de overheid, noch van het schoolbestuur. Dat alles leidt er toe dat het aanwendingsbeleid van scholen sterk zal afhangen van de dominante visie in de scholen op (de noodzaak aan) een gelijke kansenbeleid in de school en op andere factoren, zoals onbetaalde rekeningen of andere dringende noden die het realiseren van kwaliteitsvol onderwijs in gedrang kunnen brengen (zoals een slechte infrastructuur of hoog oplopende energiefacturen).

#### 4.5.1.2 Welke specifieke SES-uitgaven doen scholen?

##### a) Globale vaststellingen

Volgens de directeurs en bestuursleden (kwalitatieve luik) gaan de middelen in de eerste plaats naar de aankoop van specifiek didactisch materiaal dat leerlingen ondersteunt met leerproblemen of leerstoornissen. Het kwantitatieve luik bevestigt dit resultaat grotendeels. 57,6% van de directeurs uit het basisonderwijs en 41,4% van de directeurs uit het secundair onderwijs vermeldt SES-gerelateerde aankopen in die richting (Tabel 78). Uit het kwalitatieve luik blijkt ook dat leerkrachten (vaak GOK-of zorgleerkrachten of leerlingenbegeleiders) op dit vlak de impulsen geven en het beste zicht hebben op de kosten. Tijdens de interviews zagen we bijvoorbeeld dat sommige directeurs geen SES-kosten konden opsommen, terwijl de leerkracht wel een hele reeks aankopen en/of projecten vernoemde. Indien we deze lijn doortrekken naar de survey, kunnen we niet uitsluiten dat ook hier directeurs de aanwezigheid van SES-specifieke uitgaven hebben onderschat.

Naast de aankoop van materiaal helpen scholen leerlingen en hun gezinnen die moeilijk de schoolfactuur kunnen betalen. De middelen die daartoe worden ingezet, zien de meeste betrokkenen als een SES-gerelateerde kost. Het beleid rond de betaling van schoolfacturen ligt ofwel in handen van het schoolbestuur, ofwel in handen van de directeurs. Leerkrachten hebben in deze vooral een signaalfunctie.

Het inhuren van extra personeel of het organiseren van extra nascholing (bijvoorbeeld in teamverband) wordt in het kwalitatieve luik minder tot bijna nooit spontaan vernoemd. Wat de nascholing rond gelijke onderwijskansen of taalbeleid betreft, conflicteert dit met de resultaten uit het kwantitatieve luik. In de survey wordt deze vorm van nascholing immers evenveel of zelfs meer vernoemd dan de aankoop van specifiek didactisch materiaal (57,6% in BaO, 66,7% in SO), zie Tabel 78. De oorzaak van de discrepantie is wellicht dat, anders dan in het kwalitatieve luik, waar open vragen werden gesteld, directeurs in de survey nascholing als een mogelijke SES-gerelateerde kost konden aanklikken. Het antwoord was dus al vooraf als een mogelijkheid gegeven. De vraag blijft echter in welke mate de scholen deze kosten dekken met hun enveloppe voor nascholing of beslissen om hiervoor de werkingsmiddelen aan te boren die ze genereren op basis van hun aantikkende leerlingen. Wel geldt dezelfde redenering met betrekking tot de aankoop van specifiek didactisch materiaal. De aanwezigheid van GOK-of zorgleerkrachten, en de vraag van de overheid naar een beleid op dit vlak, leidde er toe dat scholen na 2008 (meer) budget konden vrijmaken voor nascholing die leerkrachten in hun opdracht ondersteunt.

In wat volgt, zoomen we in op het aankoopbeleid van scholen met betrekking tot extra materiaal, het ondersteunen van leerlingen en hun ouders die moeilijk of niet hun schoolfacturen kunnen betalen en het inhuren van specifiek personeel. We vermelden daarbij waar mogelijk of opvallend ook verschillen in beleid naargelang het onderwijsniveau, de netten en de mate van aantikkende leerlingen.

#### b) Aankoop extra materiaal

We stelden al dat basisscholen meer dan secundaire scholen specifiek didactisch materiaal aankopen. Uit het kwalitatieve luik blijkt bovendien dat ze, meer dan hun collega's uit het secundair onderwijs, deze aankopen met hun SES-werking of hun zorgbeleid verbinden. Vrijwel alle directeurs en leerkrachten zijn er immers van overtuigd dat dit materiaal noodzakelijk is om een goede zorg- of GOK-werking te kunnen uitbouwen.

*'Taalvaardigheid is gegroeid uit onze GOK- en nu SES-werking, daar hebben wij het accent op gelegd. Kansarmoede zit daar ook in. We kopen dan materiaal voor projecten waarmee we kinderen een zo talrijk en taalrijk aanbod proberen te geven.'* (leerkracht, school 2)

Zoals uit bovenstaand voorbeeld blijkt, wordt meestal materiaal of literatuur gekocht om (anderstalige) kinderen extra te ondersteunen in hun taalverwerving. Die nadruk op taal vinden we in alle basisscholen uit het kwalitatieve onderzoek terug, ongeacht het net of de mate van aantikkende leerlingen.

Naast materiaal rond taal, wordt ook (maar in mindere mate) geïnvesteerd in de aankoop van differentiatiemateriaal of een computerprogramma voor dyslexie (SPRINT). Daaraan gekoppeld maakt men kosten voor laptops waardoor leerlingen met dit programma op school kunnen werken.

Terwijl het aankoopbeleid in basisscholen hoofdzakelijk in de richting gaat van materiaal rond taal, ligt de nadruk in secundaire scholen evenzeer op het ondersteunen van leerlingen met leerstoornissen, in hoofdzaak dyslexie. Dit gebeurt via de aankoop van specifieke computerprogramma's en bijhorende laptops. In een school met veel SES-leerlingen gebruikt men deze software niet alleen voor leerlingen met dyslexie, maar ook om OKAN-leerlingen te ondersteunen in hun taalontwikkeling. Twee scholen die sterk de nadruk leggen op taal, hebben op schoolniveau een taaltest aangekocht die inzicht geeft in de beginsituatie van de leerlingen. Alle leerlingen hebben hier volgens hen echter baat bij.

*'Dat is bedoeld om de kwaliteit op te krikken van alle leerlingen. Dat komt omdat taalbeleid een belangrijk aandachtspunt is.'* (directeur, school 19, VGO)

*'In veel scholen die [taalstimulerende software] aanschaffen, wordt dat doorgerekend aan de leerlingen. Dat is 2,5 euro per leerling. Wij betalen dat van onze werkingsmiddelen, maar dan rekenen we dat aan niemand door. Je kunt daar toch geen onderscheid in maken. Dat is zoals de GOK-uren. Die gaan ook niet alleen naar GOK-leerlingen.'* (directeur, school 18, GO!)

Uit de survey blijkt dat de basisscholen uit het GO! opvallend meer dan de scholen uit de andere netten specifiek materiaal aankopen (83,3% ten opzichte van 54% in VGO en 52,9% in OGO) (Tabel 81). Ook scholen met een gemiddeld aantal en de meeste SES-leerlingen scoren op dit punt over het algemeen hoger dan scholen met de minste SES-leerlingen. De verschillen zijn opvallend groter in het basisonderwijs dan in het secundair onderwijs (zie Tabel 78 t.e.m. Tabel 80). Voor de indicator thuistaal vermelden 26,1% van de basisscholen met de minste anderstalige leerlingen dat ze specifiek didactisch materiaal aankopen, in scholen met de meeste anderstalige leerlingen loopt dat percentage op tot 73,9% (Tabel 79). Ter vergelijking: in secundaire scholen gaat het respectievelijk om 30,6% en 55,9%. Hoe meer anderstalige leerlingen een school telt, hoe groter dus de nood om (taalstimulerend) materiaal te voorzien. Daarnaast geven secundaire scholen met de minst aantikkende leerlingen op de indicator 'opleiding moeder' vaker aan dat ze specifiek didactisch materiaal aankopen (50%) dan

scholen met de laagst opgeleide moeders (43,6%) (Tabel 80). Dit is op basis van het kwalitatief onderzoek niet meteen te verklaren. Een mogelijke reden zou een verschil in basisbehoeften kunnen zijn: wanneer een school de basis- (infrastructuur, energie, ...) en leerlingenbehoeften (schoolkosten) heeft gedekt, is er ruimte over voor "pedagogische extra's". Dan weerspiegelt het uitgavenpatroon van een school niet alleen verschillen in behoeften, maar ook verschillen in draagkracht. Uit het kwalitatieve luik kunnen we enkel besluiten dat secundaire scholen met weinig SES-leerlingen meer nadruk leggen op de aankoop van materiaal ter ondersteuning van leerlingen met leerstoornissen, terwijl scholen met veel anderstalige SES-leerlingen zich vooral richten op materiaal in het kader van taalverwerving en taalstimulering.

c) Hulp bij onbetaalde schoolfacturen

In het basisonderwijs komen scholen minder tussen (onder 10%)

Uit de survey blijkt enerzijds dat een groot deel van de basis- en secundaire scholen in principe niet tussenkomen bij onbetaalde facturen (respectievelijk 37% en 31,4%). Ook in het kwalitatief onderzoek stellen we vast dat scholen in de eerste plaats trachten om de openstaande factuur betaald te krijgen. Dat gebeurt meer en meer door ouders die het financieel moeilijk hebben, de kans te bieden om het openstaande bedrag te spreiden via een afbetalingsplan. Verder bestaan er in elke school procedures om 'wanbetalers' aan te sporen de factuur te betalen, dit via een reeks herinneringen en indien nodig door een incassobureau onder de arm te nemen of gerechtelijke stappen te ondernemen. Op die manier trachten scholen hun tussenkomsten zoveel mogelijk te vermijden.

*Tabel 84 In welke mate komen scholen/besturen tussen bij onbetaalde schoolfacturen naar basis en secundair onderwijs*

Komt de school of het bestuur tussen bij onbetaalde schoolfacturen?	BaO	SO
In principe niet	37,0%	31,4%
	34	66
Bij minder dan 5% van de leerlingen	34,8%	42,9%
	32	90
Bij 5 à 9% van de leerlingen	18,5%	15,2%
	17	32
Bij 10 à 19% van de leerlingen	7,6%	3,8%
	7	8
Bij minstens 20% van de leerlingen	2,2%	4,8%
	2	10
Weet niet	0%	1,9%
	0	4
Totaal	100%	100%
	92	210

Anderzijds vermeldt 53,3% in het basis en 58,1% in het secundair onderwijs tussen te komen bij minder dan 10% van de leerlingen. Uit de interviews blijkt dat de betrokkenen de kost van de tussenkomsten in grote mate beschouwen als SES-kosten. De mate waarin basisscholen en secundaire scholen moeten tussenkomen verschilt echter sterk. Dat blijkt ook uit het kwalitatief onderzoek. Slechts twee van de zeven scholen, beide met een hoge SES-populatie, vermelden tussenkomsten (bijvoorbeeld wanneer een leerling een reis niet kan betalen). Een mogelijke verklaring voor het verschil is dat de kosten voor ouders in het basisonderwijs een stuk lager liggen dan in het secundair onderwijs, dit onder andere onder invloed van de maximumfactuur. In die zin kunnen we besluiten dat de maximumfactuur in het basisonderwijs scholen globaal gestimuleerd kan hebben tot een kostenbewuster beleid, dat ook tussenkomsten in onbetaalde facturen mogelijk minder noodzakelijk maakte.

Een meer gedetailleerde analyse van de survey laat zien dat er frequenter wordt tussengekomen in scholen met veel aantikkende leerlingen op de algemene indicator (gewogen percentage aantikkende leerlingen, zie Tabel 85).

*Tabel 85 Mate waarin scholen tussenkomen bij onbetaalde ouderfacturen naar gewogen percentage aantickers voor basis- en secundair onderwijs*

In welke mate komt de school/het bestuur tussen bij onbetaalde schoolfacturen?		Minste aantickers	Tussen percentiel 25 en 75	Meeste aantickers	Totaal
BaO	In principe niet	33,30%	41,30%	31,80%	37,00%
	Bij minder dan 5% van de leerlingen	45,80%	32,60%	27,30%	34,80%
	Bij 5 à 9% van de leerlingen	20,80%	15,20%	22,70%	18,50%
	Bij 10 à 19% van de leerlingen	0,00%	8,70%	13,60%	7,60%
	Bij minstens 20% van de leerlingen	0,00%	2,20%	4,50%	2,20%
	Weet niet	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
SO	In principe niet	26,80%	34,00%	30,20%	31,40%
	Bij minder dan 5% van de leerlingen	65,90%	42,50%	28,60%	42,90%
	Bij 5 à 9% van de leerlingen	2,40%	16,00%	22,20%	15,20%
	Bij 10 à 19% van de leerlingen	0,00%	1,90%	9,50%	3,80%
	Bij minstens 20% van de leerlingen	4,90%	1,90%	9,50%	4,80%
	Weet niet	0,00%	3,80%	0,00%	1,90%
	Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Een opsplitsing naar de deelindicatoren 'opleiding moeder' in Tabel 86 en 'thuisstaal' in Tabel 87 geeft een gelijkaardig patroon. Opvallend is dat de helft van de basisscholen met veel laag opgeleide moeders in principe niet tussenkomen bij onbetaalde schoolfacturen.

*Tabel 86 Mate waarin scholen tussenkomen bij onbetaalde ouderfacturen naar aantickers op opleiding moeder voor basis- en secundair onderwijs*

In welke mate komt de school/het bestuur tussen bij onbetaalde schoolfacturen?		Hoogst opgeleide moeders	Tussen percentiel 25 en 75	Laagst opgeleide moeders	Totaal
BaO	In principe niet	33,3%	32,6%	50,0%	37,0%
	Bij minder dan 5% van de leerlingen	44,4%	34,9%	22,7%	34,8%
	Bij 5 à 9% van de leerlingen	18,5%	23,3%	9,1%	18,5%
	Bij 10 à 19% van de leerlingen	3,7%	7,0%	13,6%	7,6%
	Bij minstens 20% van de leerlingen	0,0%	2,3%	4,5%	2,2%
	Weet niet	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
SO	In principe niet	21,4%	35,4%	30,9%	31,4%
	Bij minder dan 5% van de leerlingen	69,0%	39,8%	29,1%	42,9%
	Bij 5 à 9% van de leerlingen	4,8%	17,7%	18,2%	15,2%
	Bij 10 à 19% van de leerlingen	0,0%	1,8%	10,9%	3,8%
	Bij minstens 20% van de leerlingen	2,4%	2,7%	10,9%	4,8%
	Weet niet	2,4%	2,7%	0,0%	1,9%
	Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

*Tabel 87 Mate waarin scholen tussenkomen bij onbetaalde ouderfacturen naar aantikkers op thuistaal voor basis- en secundair onderwijs*

In welke mate komt de school/het bestuur tussen bij onbetaalde schoolfacturen?		Minst anderstalige	tussen percentiel 25 en 75	Meest anderstalige	Totaal
BaO	In principe niet	43,5%	37,0%	30,4%	37,0%
	Bij minder dan 5% van de leerlingen	43,5%	34,8%	26,1%	34,8%
	Bij 5 à 9% van de leerlingen	8,7%	21,7%	21,7%	18,5%
	Bij 10 à 19% van de leerlingen	4,3%	6,5%	13,0%	7,6%
	Bij minstens 20% van de leerlingen	0,0%	0,0%	8,7%	2,2%
	Weet niet	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
SO	In principe niet	30,6%	33,3%	28,8%	31,4%
	Bij minder dan 5% van de leerlingen	57,1%	42,2%	32,2%	42,9%
	Bij 5 à 9% van de leerlingen	8,2%	17,6%	16,9%	15,2%
	Bij 10 à 19% van de leerlingen	2,0%	2,0%	8,5%	3,8%
	Bij minstens 20% van de leerlingen	2,0%	2,0%	11,9%	4,8%
	Weet niet	0,0%	2,9%	1,7%	1,9%
	Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

In scholen met veel SES-leerlingen lijkt de maximumfactuur dus niet te volstaan en besluiten scholen daarom om zelf tussen te komen. Het weze duidelijk dat voor hoe meer leerlingen scholen tussenkomen, hoe groter het totaal van de tussenkomsten wordt. Dat kunnen we ook besluiten uit de interviews met de betrokkenen van twee van de drie basisscholen met veel SES-leerlingen. Zo heeft school 3 (OGO) beslist om de maximumfactuur aan te scherpen (zie voor een gelijkaardig voorbeeld op het niveau van een schoolbestuur, H3). Voor buitenschoolse daguitstappen worden geen kosten aangerekend. De school vangt dit op met de werkingsmiddelen. De financieel verantwoordelijke van school 1 (GO!) vermeldt dan weer dat kansarme werkende ouders, en dan vooral alleenstaande moeders, het erg moeilijk hebben om de kosten te betalen die buiten de maximumfactuur vallen, zoals voor- en naschoolse toezicht en middagtoezicht.

*‘Voor sommige ouders is dat een zware kost. Die ouders verdienen geen grote bedragen met werken, maar moeten gaan werken van de VDAB of het OCMW of willen zelf iets meer budget hebben. Voor hen is 95 cent voor middagtoezicht per dag dan echt een zware kost, zeker als het gaat om werkende alleenstaande moeders. Zo maakt het dan voor velen in financieel opzicht niet echt een verschil of ze nu werkloos zijn of niet. Bovendien hangt het bedrag van de toezichten niet af van hun inkomen.’ (financieel medewerker, school 1)*

In de school blijven er hierdoor, ondanks de maximumfactuur, een heleboel schoolfacturen open staan.<sup>28</sup> Tot slot vermelden de betrokkenen uit de school dat de schoolfacturen van ouders die illegaal in het land zijn of geen domicilie hebben vaak blijven openstaan. De school kan hen immers niet doorverwijzen naar het OCMW, en dus ook niet via die weg de betaling van de schoolfactuur laten regelen.

<sup>28</sup> Ook kansarme werkloze ouders kunnen deze extra kosten niet betalen, maar kunnen er in tegenstelling tot werkende ouders voor kiezen om hun kinderen tijdens de middag naar huis te laten gaan. De leerkracht stelt echter dat dit niet altijd een gewenste oplossing is, omdat het risico bestaat dat de kinderen thuis geen boterhammen krijgen. De school stopt deze kinderen daarom met behulp van de werkingsmiddelen soms tussendoor een maaltijd, koeken of fruit toe.

## Het verschil tussen een compenserend en kostenbewust beleid in het secundair onderwijs

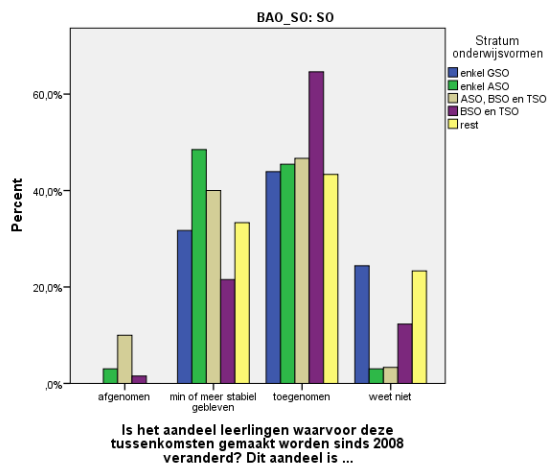
We stelden reeds vast dat secundaire scholen geregeld tussenkomen bij onbetaalde schoolfacturen. Het aandeel van de leerlingen met onbetaalde schoolfacturen is volgens 51,3% van de secundaire scholen bovendien gestegen, tegenover 33,3% in het basisonderwijs. In het basisonderwijs is de evolutie eerder stabiel gebleven (43,3%) ten opzichte van in het secundair onderwijs (32,7%).

*Tabel 88: evolutie van aandeel leerlingen met onbetaalde schoolfacturen*

Evolutie van het aandeel leerlingen met onbetaalde schoolfacturen	BaO	SO
Afgenomen	4,4%	2,5%
	4	5
Min of meer stabiel	43,3%	32,7%
	39	65
Toegenomen	33,3%	51,3%
	30	102
Weet niet	18,9%	13,6%
	17	27
Totaal	100,0%	100,0%
	90	199

Dit heeft ook meer tussenkomsten in het secundair tot gevolg. Daarbij melden BSO en TSO scholen, die omwille van het vereiste materiaal vaak duurdere studierichtingen aanbieden, een grotere toename in de tussenkomsten voor onbetaalde schoolfacturen dan scholen in de andere onderwijsvormen (Figuur 100 en Tabel 89).

*Figuur 100 Aandeel leerlingen waarvoor de school moet tussenkomen bij onbetaalde ouderfacturen naar onderwijsvormen*





Tabel 89: evolutie van aandeel leerlingen met onbetaalde schoolfacturen, naar onderwijsvormen SO

Evolutie aandeel leerlingen waarvoor tussenkomst bij onbetaalde ouderfacturen nodig was		Enkel GSO	Enkel ASO	ASO, BSO en TSO	BSO en TSO	Rest	Totaal
Afgenomen	N	0	1	3	1	0	5
	%	0,0%	3,0%	10,0%	1,5%	0,0%	2,5%
Min of meer stabiel gebleven	N	13	16	12	14	10	65
	%	31,7%	48,5%	40,0%	21,5%	33,3%	32,7%
Toegenomen	N	18	15	14	42	13	102
	%	43,9%	45,5%	46,7%	64,6%	43,3%	51,3%
Weet niet	N	10	1	1	8	7	27
	%	24,4%	3,0%	3,3%	12,3%	23,3%	13,6%

Uit het kwalitatieve luik leren we verder dat secundaire scholen deze (groeïende) problematiek op twee verschillende manieren aanpakken: ofwel door een compenserend beleid te voeren, ofwel door een kostenbewust beleid te voeren. In beide gevallen zijn er echter werkingsmiddelen nodig om dit beleid te realiseren.

Scholen met een compenserend beleid zetten hun werkingsmiddelen of hun sociaal fonds in voor de leerlingen waarvan (soms na onderzoek) zeker is dat ze hun schoolfactuur niet kunnen betalen, bijvoorbeeld omdat het gaat om een kansarm gezin. Treedt er dus een probleem op bij een betaling van een schoolfactuur of valt het een leerkracht of de directeur op dat een leerling omwille van financiële redenen systematisch afwezig is op extra-muros activiteiten, dan wordt dit probleem voor die individuele leerling gecompenseerd vanuit de school. School 10 vermeldt al op de factuur dat ouders die de factuur moeilijk contact kunnen opnemen met de directeur.

Voorbeelden:

*'De directeur van onze school heeft een sociaal fonds om uitstappen te betalen voor kansarme leerlingen, want die zijn vaak erg duur. Maar hij onderzoekt natuurlijk wel eerst of dat terecht is, want je hebt snel mensen die zeggen dat ze de rekening niet kunnen betalen.'* (bestuur, school 20, VGO)

*'In het vierde jaar gaan de leerlingen naar Parijs. Ik heb nu een vluchteling in dat jaar. Zij is verstandig en wil architect worden, dus zit ze hier. Zij betaalt per maand 40 euro. Meer kan ze niet betalen. Ook Parijs lukt niet. Zij vraagt dan: 'Hoe kan ik nu Parijs betalen?' Dan zeg ik: 'Voilà, dat is betaald. Of als leerlingen door hun ouders op straat worden gezet, dan regel ik dat ook voor hen, bijvoorbeeld door hen naar het OCMW door te verwijzen, maar ook door hun rekening op te vangen.'* (directeur, school 10, VGO)

Een compenserend beleid wordt veelal, maar niet uitsluitend, toegepast in ASO- of KSO-scholen met weinig SES-leerlingen. In deze scholen stelt het probleem van onbetaalde rekeningen zich immers slechts voor enkele leerlingen, en behelzen de tussenkomsten volgens de betrokkenen een klein bedrag. Dat laat hen ook toe hun beleid rond buitenlandse reizen en andere extra-muros activiteiten niet (fundamenteel) te moeten aanpassen (zie 4.4.1.1). Ook een aantal scholen met veel SES-leerlingen, die op grotere schaal geconfronteerd worden met onbetaalde schoolfacturen voeren een uitsluitend compenserend beleid. Als de prijzen van activiteiten of vervoer stijgen, kunnen scholen met dit soort beleid een sterke stijging van de kosten die doorgerekend worden aan ouders niet vermijden (zie Tabel 90). De meeste scholen koppelen dit beleid echter mede aan kostenbeheersende maatregelen op korte termijn, in de hoop zo de schoolfacturen op hetzelfde peil te houden of slechts licht te doen stijgen (zie 4.4.1.1).

Hoewel scholen met de meeste aantikkende leerlingen hun schoolfacturen meer dan gemiddeld zagen stijgen, blijken ze ook een grotere daling te kennen. Scholen met het hoogste aantal SES-leerlingen slagen er dus evengoed meer dan gemiddeld in om de schoolfactuur van ouders te reduceren (9,5% tegenover 3,8% gemiddeld). Het verschil met scholen van een gelijkaardig profiel is dus groot. Uit het kwalitatief luik leren we dat het gaat om scholen die een kostenbewust beleid voeren of stappen zetten in die richting. In alle gevallen gaat het om TSO-BSO-scholen met veel SES-leerlingen die op een bepaald moment sterk geconfronteerd geweest zijn met de hierboven genoemde toename aan onbetaalde schoolfacturen. Kenmerkend aan hun kostenbewust beleid is dat ze, soms onder impuls van hun schoolbestuur, een maximumfactuur hebben ingevoerd en ook meer structurele maatregelen nemen om de kosten voor (alle) ouders zoveel mogelijk te drukken.

*Tabel 90 Doorrekenen van kosten aan ouders naar aantikkende leerlingen (secundair onderwijs)*

Is er een evolutie sinds 2008 in de kosten die worden doorgerekend aan ouders?		Minst aantikkend	tussen percentiel 25 en 75	Meest aantikkend	Totaal
Gedaald	N	1	1	6	8
	%	2,4%	0,9%	9,5%	3,8%
Ongeveer hetzelfde gebleven (minder dan 5% gestegen)	N	14	38	26	78
	%	34,1%	35,8%	41,3%	37,1%
Wel wat gestegen (5 à 15%)	N	24	52	24	100
	%	58,5%	49,1%	38,1%	47,6%
Duidelijk gestegen (meer dan 15%)	N	1	6	6	13
	%	2,4%	5,7%	9,5%	6,2%
Weet niet	N	1	9	1	11
	%	2,4%	8,5%	1,6%	5,2%
Totaal	N	41	106	63	210
	%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

School 14 is een typevoorbeeld van een school met dergelijk beleid.

*‘Toen ik pas directeur werd, werd ik op het matje geroepen omdat er zoveel ouders waren die hun rekening niet betaalden. Dat is nu sterk verbeterd, niet alleen omdat we nu werken met afbetalingsplannen, maar ook omdat ik beslist heb om het inschrijvingsgeld, waarmee we de kopieën en daguitstappen bekostigen, te verlagen.’*

Naast de verlaging van het inschrijvingsgeld worden in deze school de aankopen van het materiaal van dure richtingen (zoals haartooi) centraal geregeld en kunnen de leerlingen de kosten hiervoor spreiden. Door het materiaal centraal te regelen, slaagt de school er in om die materialen vrij goedkoop aan te bieden. Ook de producten, die in de richtingen gebruikt worden (zoals shampoo voor haartooi) zijn in de school gratis ter beschikking. Dit is volgens de directeur in andere scholen vaak niet het geval. Tot slot probeert de school leerlingen ook te stimuleren om sponsoracties op te zetten om als groep hun GWP's te betalen.

Zoals blijkt uit het bovenstaand voorbeeld vraagt een kostenbewust beleid steeds om extra financiële inspanningen van de school. Dankzij de toename aan werkingsmiddelen, onder andere op basis van SES, hebben deze scholen hiertoe de nodige ruimte gekregen. Het heeft hen de mogelijkheid geboden dit beleid te realiseren.

#### 4.5.1.3 Inhuren extra personeel

Uit de survey blijkt dat de inzet van sociale tolken (16,3%, in BaO) of specifiek SES-personeel (8,6%, in SO) het minst wordt vermeld. Wellicht komt dit omdat extra personeel aanwerven in verhouding met bijvoorbeeld de aankoop van extra materiaal een grote hap neemt uit het budget. Zo stelt een algemeen directeur van een scholengroep (school 4, GO!) in een interview dat zijn scholen niet in

staat zijn om met hun werkingsmiddelen bijvoorbeeld een logopedist in dienst te nemen. De kost hiervoor komt volgens hem dan ook bij de ouders terecht. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat de nood aan bijkomend ondersteunend of gespecialiseerd personeel al met de SES-uren worden opgevangen. Dat zou ook kunnen verklaren waarom uit de survey blijkt dat zowel basis- als secundaire scholen met weinig aantikkende leerlingen, meer specifiek SES-personeel inzetten met hun werkingsmiddelen (Tabel 78 t.e.m. Tabel 80). Zij hebben immers te weinig SES-uren om dit met hun beschikbare uren op te vangen. Bij de indicator thuistaal (Tabel 79 en Tabel 92) stijgt de inzet van specifiek SES-personeel wel naarmate de school meer leerlingen telt met een vreemde thuistaal. Waar scholen uit het kwalitatieve luik kiezen om middelen in uren om te zetten of specifiek personeel aan te werven, wordt het vooral besteed aan uren om klassen te kunnen splitsen (zie voorbeeld hierboven, school 5) of voor extra ondersteunend personeel (zoals extra uren voor leerlingbegeleiding of coaching, school 8).

*‘Wij hebben twee extra leerlingbegeleiders ingekocht met de werkingsmiddelen die puur inzetten op het sociale. Want, heel veel autochtone leerlingen zitten in een jeugdbeweging, maar dat zie je bij onze leerlingen uit de kansengroepen niet.’ (directeur, school 8, VGO)*

*Tabel 91 specifieke SES-uitgaven naar basis- of secundair onderwijs*

Specifieke SES-uitgaven		Geen specifieke SES-uitgaven	Specifiek SES-didactisch materiaal	Inzet van sociaal tolken	Inzet van specifiek SES-personeel	Nascholing rond gelijke onderwijskansen/ taalbeleid	Brede SES-schoolactiviteiten
BaO	%	16,3%	57,6%	16,3%	7,6%	57,6%	30,4%
	Aantal	92	92	92	92	92	92
SO	%	23,3%	41,4%	10,0%	8,6%	66,7%	40,5%
	Aantal	210	210	210	210	210	210

In het secundair onderwijs zetten vooral de scholen met de meeste anderstalige leerlingen ondersteunend of specifiek SES-personeel in (16,9% tegenover 0% in scholen met de minste anderstalige leerlingen).

Een algemeen directeur van een scholengroep (school 1, GO!) verduidelijkt deze bevinding als volgt:

*‘Secundaire scholen met veel anderstalige leerlingen zetten in op het aantrekken van externen die meer doen dan leerkrachten kunnen, bijvoorbeeld coaching, begeleiding van bepaalde jongeren of inzicht brengen in maatschappelijke fenomenen. Ze kopen dus diensten in. Dat is vooral in scholen waar toch wat uitdagingen zitten. Bedoeling is om zo de leeromgeving voor deze leerlingen krachtiger te maken.’*

Tabel 92 Specifieke SES-uitgaven naar thuistaal in het secundair onderwijs

% aantikkende lln thuistaal / SO		Geen specifieke SES-uitgaven	Specifiek SES-didactisch materiaal	Inzet van sociaal tolken	Inzet van specifiek SES-personeel	Nascholing SES rond gelijke onderwijs-kansen/ taalbeleid	Brede SES-schoolacti-viteiten
Minst anderstalige leerlingen	%	22,4%	30,6%	10,2%	0,0%	69,4%	36,7%
	Totaal	49	49	49	49	49	49
Gemiddeld aantal anderstalige leerlingen	%	28,4%	38,2%	4,9%	7,8%	59,8%	37,3%
	Totaal	102	102	102	102	102	102
Meest anderstalige leerlingen	%	15,3%	55,9%	18,6%	16,9%	76,3%	49,2%
	Totaal	59	59	59	59	59	59
Totaal	%	23,3%	41,4%	10,0%	8,6%	66,7%	40,5%
	Totaal	210	210	210	210	210	210

#### 4.5.2 Aanwending middelen gegeneerd op basis van de objectieve verschillen

##### 4.5.2.1 Middelen voor levensbeschouwelijke vakken

Scholen die verschillende levensbeschouwelijke vakken inrichten, krijgen op basis van het financieringsdecreet bijkomende middelen om dit te realiseren. In het kwalitatieve luik gaat het in totaal om 11 scholen. Van 9 scholen hebben we informatie over de aanwending daarvan. De twee scholen uit een sterkt verstedelijkt gebied waarover we informatie hebben, bieden de meest verschillende levensbeschouwelijke vakken aan, namelijk 5 levensbeschouwelijke vakken.

In algemene zin geven de directeurs aan dat de kosten niet hoog oplopen. De bijkomende middelen gaan naar het ter beschikking stellen van lokalen (die er al zijn), de verwarming van de lokalen en de extra tijd die nodig is om leerkrachten hiervoor aan te werven. Hoe meer levensbeschouwelijke vakken een school aanbiedt, hoe groter de kosten dus worden. Verder hebben basisscholen meer kosten op dit vlak dan scholen uit het secundair onderwijs. Zij zijn immers verplicht ook voor deze vakken het handboek, de methode of de schriften van de leerlingen aan te kopen, terwijl secundaire scholen deze kosten kunnen doorrekenen aan de ouders. Een basisschool die 5 levensbeschouwelijke vakken aanbiedt, ziet de rekening dan ook veel hoger oplopen dan een basisschool die 2 levensbeschouwelijke vakken aanbiedt.

Over de mate waarin de school financieel moet instaan voor de uitrusting van het lokaal of deze leerkrachten budget moet geven om extra materiaal aan te kopen (naast methode, handboek of kopieën), lopen de meningen sterk uiteen of is er onduidelijkheid. De directeur van school 3 (OGO) en school 18 (GO!) vinden dit evident, een andere directeur weet niet of en op welke wijze de school dit geregeld heeft (school 14, GO!). De overige vermelden geen extra kosten op dit vlak.

Zolang scholen voldoende lokalen hebben, stelt er zich voor het onderwijs in één van deze vakken geen probleem. In school 2 (OGO) waar het aantal lokalen beperkt is, lijkt deze schaarste aan (extra) lokalen het basiscomfort van de leerkracht om te kunnen lesgeven echter serieus in gedrang te brengen.

*‘Wij hebben geen lokalen voor die leerkrachten. De juffrouw van Islam zit hier in een oud berginkske, en de mevrouw van zedenleer in het lokaal van de kinderopvang.’*

Die situatie zal zich in de toekomst ook voordoen in een opstartende school (school 1, GO!), waar bij het tekenen van het grondplan geen rekening werd gehouden met de aanwezigheid van meerdere levensbeschouwelijke vakken.

*‘Omdat we een opstartende school zijn, hebben alle leraren die een levensbeschouwelijk vak geven op dit moment een apart lokaal. Er zijn voorlopig immers voldoende klassen ongebruikt. Maar op het moment dat we alle leerjaren zullen aanbieden, dan zijn alle lokalen bezet. Enkel de leerkracht met de grootste groep kan dan in de klas lesgeven. Ik zal dan de mensen aan uitvouwbare tafeltjes in de gang moeten zetten of in de zaal.’ (directeur school 1, GO!)*

#### 4.5.2.2 Middelen voor vrije keuze

Deze middelen worden enkel toegekend aan het GO!, en zijn bedoeld om het principe van de vrije keuze, dat verankerd is in de grondwet te respecteren. Op basis van het kwalitatieve luik (slechts 6 scholen) kunnen we afleiden dat de middelen hiervoor door de scholengroepen worden beheerd. De meeste directeurs kennen het principe niet of weten niet dat zij of de scholengroep hiervoor middelen krijgen. In algemene zin worden de middelen ingezet voor de uitbouw van het bussempark of voor de ondersteuning van kleine (basis)scholen die zonder deze middelen niet zouden kunnen overleven, maar moeten blijven bestaan om de vrije keuze te kunnen blijven garanderen.

## 4.6 Aanwending middelen ter ondersteuning van het pedagogisch beleid

### 4.6.1 Algemene bevindingen

Uit hoofdstuk 3 en de bovenstaande analyses kunnen we besluiten dat schoolbesturen in de eerste plaats voldoende budget vrijhouden voor de recurrente kosten, die in vele gevallen dwingend zijn, en de infrastructuur (nieuwbouw, verbouwingen en herstellingen). Dat is noodzakelijk om als school in orde te zijn met de vereisten (bijvoorbeeld op vlak van isolatie) en een basiscomfort te kunnen garanderen voor haar leerkrachten en leerlingen. Wat er daarna overblijft aan budget kan gebruikt worden om het pedagogische beleid van de school te realiseren, dat ook in grote schoolbesturen onder de verantwoordelijkheid van de directeur en/of het schoolteam valt. In dit hoofdstuk toonden we al aan dat bepaalde externe factoren en contextfactoren de beleidsruimte van directeurs kunnen inperken, met als gevolg dat er minder budget voor het pedagogische beleid overblijft. De nascholing van de leerkrachten wordt ingeperkt, het didactisch materiaal kan minder snel vervangen worden,... De school moet dan primair inzetten op kostenbeheersing en/of het verwerven van bijkomende middelen, om de beleidsruimte te vergroten of alsnog te vrijwaren. Deze werkwijze waarbij het budget voor het pedagogisch beleid in de eerste plaats is bepaald door de grootte van de recurrente kosten en infrastructurele noden, en dus minder door pedagogische beleidskeuzes of bepaalde pedagogische wensen (ook niet op vlak van SES), komt bij de scholen in het kwalitatieve luik het meest voor. Slechts twee grote schoolbesturen (school 4 GO! & school 16) voorzien een vooraf bepaald en vast percentage van de werkingsmiddelen voor het pedagogisch beleid van de school.

*‘Als schoolbestuur zorgen wij er voor dat er 7% naar pedagogisch materiaal gaat. Dat lijkt op het eerste zicht niet veel, maar het zorgt er tegelijk wel voor dat er altijd 7% naar dat materiaal gaat. Zo voorkom je dat we als schoolbestuur in een bepaald jaar kiezen voor gordijnen, en niets meer hebben voor didactische uitrusting. Dat is echt een keuze, zodat we daar blijvend in investeren en daarin mee zijn. Met die 7% kan je echt wel wat doen, bijvoorbeeld om de vier jaar computers vervangen.’ (schoolbestuur, school 16, VGO)*

In andere schoolbesturen en scholen geldt het volgens hen onvermijdelijke motto dat de grootste noden eerst moet worden gelenigd.

*'Het is echt de hoogste nood eerst lenigen. En ja, prioriteiten kan je dan op pedagogisch vlak niet leggen. Het gaat vooral over: wat gaan we eerst vervangen, wat is het meest nodig?' (directeur, school 7, VGO)*

*'Ik zie soms dat scholen de aankoop van leermiddelen uitstellen en daarvoor eerst moeten sparen. Dat komt omdat er zoveel geld gaat naar onderhoud en renovatie dat de pedagogische investeringen onder druk komen te staan.'* (bestuur, school 14, GO!)

Gezien die bevinding kunnen we ons vervolgens de vraag stellen in hoeverre scholen die na 2008 bijkomende middelen kregen dit hebben gebruikt of kunnen gebruiken ter ondersteuning van hun pedagogisch beleid of SES-beleid of voor didactische doeleinden (aankoop didactisch materiaal of ICT). Alleszins mogen we er niet van uitgaan dat deze bijkomende middelen automatisch naar het pedagogisch beleid of het SES-beleid zijn gestroomd.

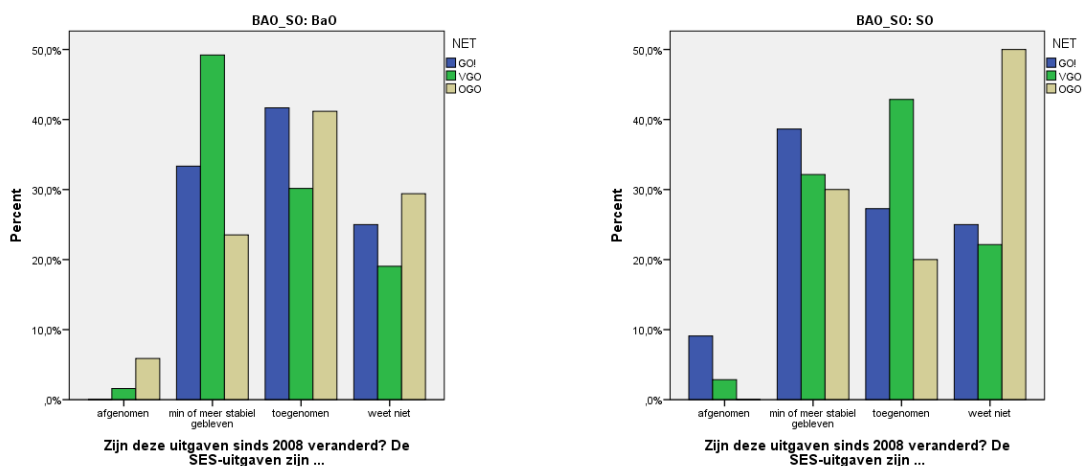
In de survey werd gevraagd of de school een evolutie had gekend in de SES-uitgaven sinds 2008. De meeste scholen geven aan dat de SES-uitgaven eerder stabiel zijn gebleven of toegenomen zijn. Scholen met meer aantikkende leerlingen rapporteren meer dan de andere scholen dat deze uitgaven gestegen zijn. Het valt op dat een vijfde tot een kwart van de scholen niet weet hoe de SES-uitgaven geëvolueerd zijn.

*Tabel 93 Evolutie SES-uitgaven sinds 2008*

De SES-uitgaven zijn sinds 2008 ...		Gewogen % aantickers			Totaal
		Onder percentiel 25	Tussen percentiel 25 en 75	Boven percentiel 75	
BaO	Afgenomen	8,3%			2,2%
	Min of meer stabiel gebleven	50,0%	45,7%	27,3%	42,4%
	Toegenomen	8,3%	37,0%	54,5%	33,7%
	Weet niet	33,3%	17,4%	18,2%	21,7%
	Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
SO	Afgenomen	2,4%	4,0%	4,8%	3,9%
	Min of meer stabiel gebleven	29,3%	36,0%	31,7%	33,3%
	Toegenomen	39,0%	32,0%	44,4%	37,3%
	Weet niet	29,3%	28,0%	19,0%	25,5%
	Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

De VGO-scholen melden een grotere stijging van de SES-uitgaven in het secundair dan in het basisonderwijs. In de GO! en OGO-scholen is de stijging in het basis- en secundair onderwijs gelijker verlopen (Figuur 101).

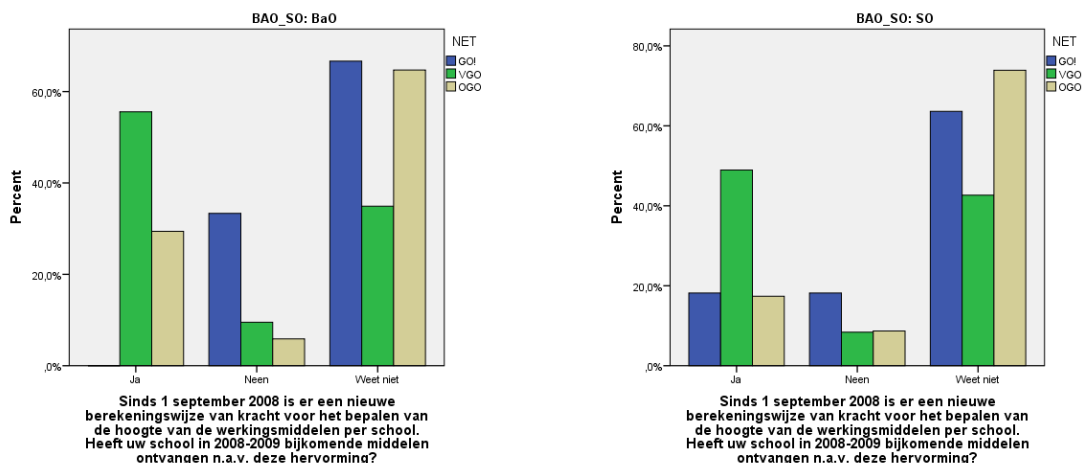
Figuur 101: Evolutie van de SES-uitgaven naar net



Naar aanleiding van het nieuwe financieringsdecreet werden bijkomende werkingsmiddelen verdeeld over de schoolbesturen. In de volgende secties wordt nagegaan of scholen effectief bijkomende middelen ontvangen hebben, in welke mate deze bijkomende middelen geleid hebben tot extra beleidsruimte en waarvoor deze bijkomende middelen ingezet werden.

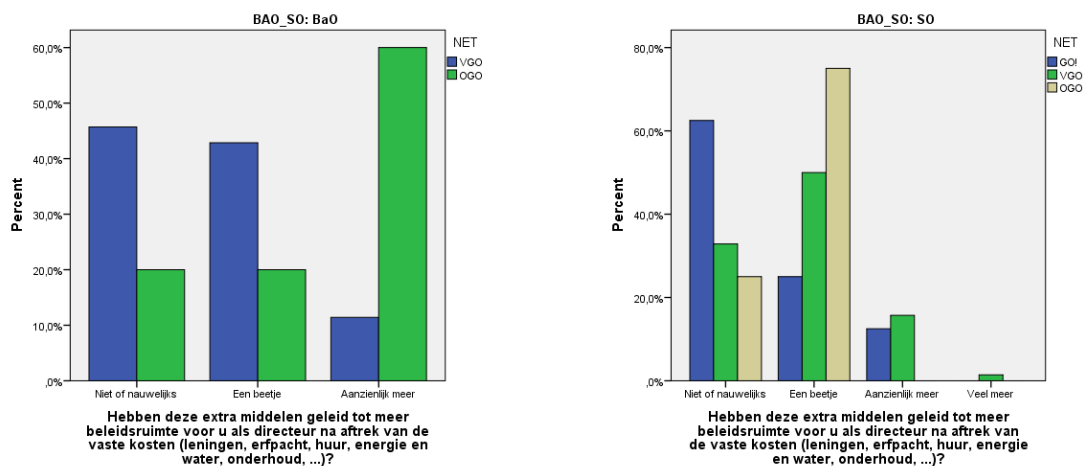
Een opsplitsing naar net toont aan dat er geen enkele basisschool uit het GO! is die aangeeft dat ze naar aanleiding van het nieuwe decreet bijkomende middelen heeft ontvangen. Hierdoor komen ook geen GO!-scholen voor in de volgende vragen naar de toedeling van de bijkomende middelen in het basisonderwijs. Voornamelijk VGO-scholen rapporteren meer middelen te hebben ontvangen. Verder valt de zeer grote groep scholen op die niet weet of ze bijkomende middelen ontvangen heeft (Figuur 102).

Figuur 102 Hebben de scholen bijkomende middelen ontvangen, naar net



Indien scholen aangegeven hebben dat ze effectief bijkomende middelen ontvangen hebben (n=40 in BaO en n=82 in SO), werd vervolgens gevraagd in welke mate deze bijkomende middelen geleid hebben tot meer beleidsruimte. In het basisonderwijs geven meer dan de helft van de OGO-scholen aan dat ze hierdoor aanzienlijk meer beleidsruimte gekregen hebben (Figuur 103). Het is belangrijk te benadrukken dat weinig scholen deze vraag konden beantwoorden. De resultaten voor OGO-basisscholen hebben betrekking op vijf scholen, waarvan er drie aangeven dat ze aanzienlijk meer middelen ontvingen.

Figuur 103 Indien bijkomende middelen ontvangen, hebben deze geleid tot extra beleidsruimte, naar net



Indien scholen aangegeven hebben dat ze effectief bijkomende middelen ontvangen hebben, werd tevens gevraagd waarvoor deze bijkomende middelen aangewend werden. In het basisonderwijs gebruiken 70% van de scholen deze middelen voor 'vervoer en dekken van de maximumfactuur'. In het secundair onderwijs wendden slechts 7% van de scholen de extra middelen aan voor 'vervoer' (Tabel 94 en Tabel 95).

Tabel 94 Waarvoor werden deze bijkomende middelen vooral aangewend: basisonderwijs, naar net

NET		Vervoer en maximumfactuur	ICT en didactisch materiaal	Onderhoud, energie en (sparen voor) infrastructuur	Andere
VGO	Mean	66%	63%	71%	17%
	N	35	35	35	35
OGO	Mean	100%	60%	40%	20%
	N	5	5	5	5
	Mean	70%	62%	67%	18%
	N	40	40	40	40

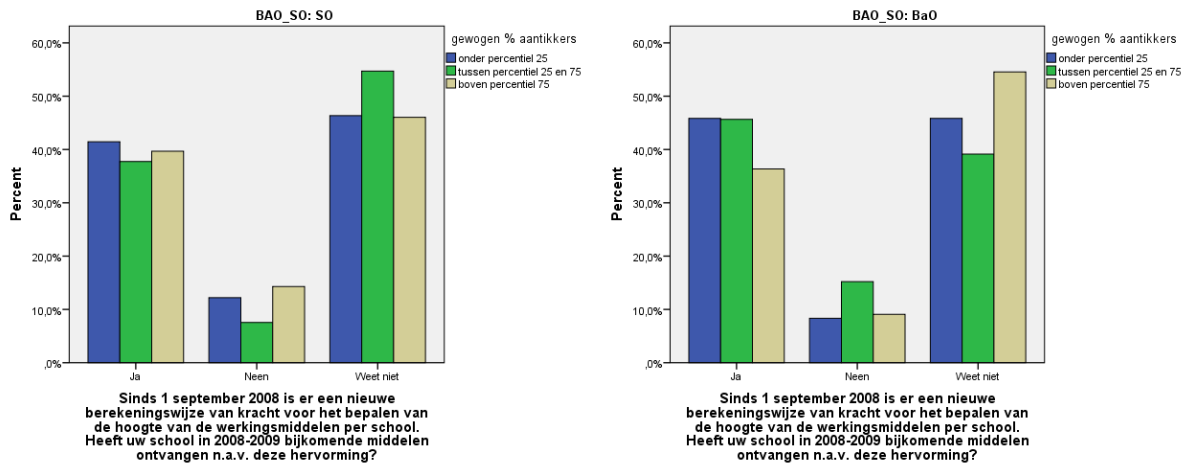
Tabel 95 Waarvoor werden deze bijkomende middelen vooral aangewend: secundair onderwijs, naar net

NET		Vervoer	ICT en didactisch materiaal	Onderhoud, energie en (sparen voor) infrastructuur	Andere
GO!	Mean	13%	75%	63%	13%
	N	8	8	8	8
VGO	Mean	7%	73%	81%	9%
	N	70	70	70	70
OGO	Mean	0%	50%	50%	0%
	N	4	4	4	4
	Mean	7%	72%	78%	9%
	N	82	82	82	82

De antwoorden op deze vragen werden ook opgesplitst volgens het percentage aantikkende leerlingen in de school: de verschillen zijn minder uitgesproken dan de verschillen tussen de netten (Figuur 104).

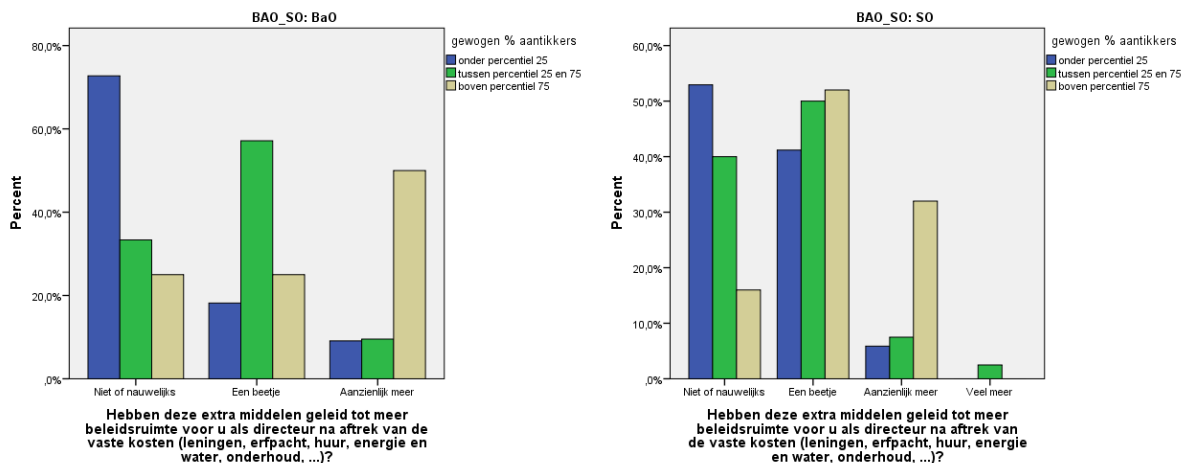


Figuur 104 Hebben de scholen bijkomende middelen ontvangen, naar percentage aantikkende leerlingen



Indien een school bijkomende middelen ontvangen heeft, blijken scholen met veel aantikkende leerlingen meer beleidsruimte te hebben gekregen dan scholen met minder aantikkende leerlingen (Figuur 105).

Figuur 105 Indien bijkomende middelen ontvangen, hebben deze geleid tot extra beleidsruimte, naar percentage aantikkende leerlingen



Van de scholen die effectief bijkomende middelen ontvangen hebben (n=40 in BaO en n=82 in SO), gebruiken scholen met de meeste aantikkende leerlingen deze middelen meer voor ICT en didactisch materiaal dan scholen met minder aantikkende leerlingen. Voor de andere uitgavencategorieën is er minder duidelijk een positief of negatief verband met het percentage aantikkende leerlingen in de school (Tabel 96 en Tabel 97).

*Tabel 96 Waarvoor werden deze bijkomende middelen vooral aangewend: basisonderwijs, naar percentage aantikkers*

Gewogen % aantikkers		Vervoer en maximumfactuur	ICT en didactisch materiaal	Onderhoud, energie en (sparen voor) infrastructuur	Andere
Onder percentiel 25	Mean	64%	55%	82%	18%
	N	11	11	11	11
Tussen percentiel 25 en 75	Mean	76%	57%	52%	14%
	N	21	21	21	21
Boven percentiel 75	Mean	63%	88%	88%	25%
	N	8	8	8	8
	Mean	70%	62%	67%	18%
	N	40	40	40	40

*Tabel 97 Waarvoor werden deze bijkomende middelen vooral aangewend: secundair onderwijs, naar percentage aantikkers*

Gewogen % aantikkers		Vervoer	ICT en didactisch materiaal	Onderhoud, energie en (sparen voor) infrastructuur	Andere
Onder percentiel 25	Mean	0%	53%	82%	0%
	N	17	17	17	17
Tussen percentiel 25 en 75	Mean	8%	75%	82%	10%
	N	40	40	40	40
Boven percentiel 75	Mean	12%	80%	68%	12%
	N	25	25	25	25
	Mean	7%	72%	78%	9%
	N	82	82	82	82

#### 4.6.2 Casus: pedagogisch beleid met betrekking tot ICT

In de schoolgebouwenmonitor (2008), die gebaseerd is op een survey bij de directies voor het financieringsdecreet van kracht werd, stelt iets minder dan 50% tevreden te zijn met de integratie van computers en andere ICT-toepassingen. Daarom vinden we het belangrijk aandacht te besteden aan ICT in een casus.

Anno 2014 kunnen we concluderen dat vooral secundaire scholen de bijkomende middelen in pedagogisch opzicht hebben gebruikt om op dit vlak een inhaalbeweging te maken. In het kwalitatieve luik worden de kosten die gemaakt zijn op het vlak van ICT door vele bestuurders en directeurs beklemtoond. Met de middelen kocht men, soms mede onder de impuls van het schoolbestuur, smartboards, beamers, laptops en/of Ipads, kwam er draadloos internet in het gebouw, en kreeg de school (meerdere) computerlokalen. De betrokkenen zien deze kosten als innovatiekosten die ze beleidsmatig willen maken om het onderwijs 'bij de tijd te houden', om de mogelijkheid te bieden aan leerkrachten om op een nieuwe manier de leerstof aan te brengen en de school aantrekkelijker te maken in de strijd om leerlingen.

*'We hebben als schoolbestuur de laatste jaren sterk geïnvesteerd in de aankoop van computers in scholen die het moeilijk hadden, net als in de uitrusting van lokalen en labo's'. Op die manier wilde we sommige scholen opnieuw een boost geven. Ouders die voor onze scholen kiezen, moeten we ook iets kunnen teruggeven. Ook smartboards vind ik belangrijk op school, omdat ze kunnen helpen om dingen levensecht te maken.'* (bestuur, school 15, GO!)

Tegelijk presenteren verschillende directeurs deze kosten voor ICT ook als onvermijdelijk en dwingend. In dat geval zijn deze kosten niet het resultaat van een pedagogische beleidskeuze, maar

een onvermijdelijk effect van de digitalisering van de samenleving waarop de school niet anders kan dan inspelen. Investerings in ICT leiden volgens hen bovendien tot nieuwe recurrente kosten, zoals kosten voor de (jaarlijkse) aankoop van computerlicenties, voor het onderhoud van het computerpark en voor de vierjaarlijkse vervanging van de computers. Bovendien gaat de digitalisering van de samenleving, en dus ook van het onderwijs, enorm snel. Twee directeurs stelden het als volgt:

*'De laatste jaren zijn we geëvolueerd van één computerklas naar het multimediaal uitrusten van elke klas. Dit is een grote kost geweest die 10 jaar geleden onbestaande was en een kost blijft, omdat computers vervangen moeten worden. Hetzelfde geldt voor software en licenties. Ook dat is een blijvende grote kost.'* (directeur, school 13, VGO)

*'Toen ik in het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw directeur werd, heb ik overheadprojectors geplaatst. Drie jaar later stonden die weer aan de kant. Het schoolbestuur heeft ook sterk geïnvesteerd in het open leercentrum, waar verschillende scholen op de campus gebruik van maken. Maar ook hier vraag ik me af of dit over 5 à 10 jaar nog nodig zal zijn. Iedereen werkt dan misschien op een Ipad. Niet alleen ouders, maar ook leerkrachten vragen nu volop naar Ipads op school, omdat ze zo interessante didactische apps zouden kunnen gebruiken. Je moet dus mee met je tijd. Het kan toch niet dat de school met bord en krijt moet verder doen omdat er geen geld is.'* (directeur, school 16, VGO)

Niet alle bestuurders of directeurs leggen de klemtoon op de onvermijdelijkheid en het hoge kostenplaatje. De algemeen directeur van een scholengroep uit het GO! (school 14) suggereert dat de digitalisering van het onderwijs eerder moet gezien worden als een verschuiving dan als een bijkomende kost. Hij beschouwt de ICT-kosten dus hoofdzakelijk als een innovatiekost, die andere kosten kan doen verdwijnen.

*'Ik was vroeger leraar geschiedenis. In mijn klas hingen tientallen kaarten die regelmatig vernieuwd moesten worden. Met een smartbord zijn al die kaarten er ineens. Met andere woorden, als men de oefening eerlijk wil doen, dan moet men ook wel durven zeggen dat er daardoor andere posten zijn waarvoor we dan minder geld moeten uitgeven.'* (bestuur, school 14, GO!)

In een gelijkaardig opzicht kunnen ook het gebruik van iPads leiden tot minder kosten op andere domeinen, omdat leerlingen dan geen kosten meer hoeven hebben voor handboeken of kopieën. Volgens de directeur van school 16 (VGO) spelen educatieve uitgeverijen op deze markt echter nog onvoldoende in, waardoor iPads in scholen nog al te vaak ongebruikt in de kast liggen. Ook de directeur van school 14 (GO!) heeft besloten om de aankoop van smartboards, die gedeeltelijk door het schoolbestuur werden betaald, stop te zetten. Hij stelde vast dat leerkrachten de smartboards niet gebruiken als een smartbord, maar als een projectiescherm. Een smartbord is dan een dure investering, omdat beamers minder geld kosten.

Met de opmerkingen over het (foute) gebruik van smartboards door leerkrachten of het niet gebruiken van iPads in scholen wijzen de directeurs er ook op dat het onvoldoende is om een ICT-vriendelijke omgeving te creëren als hieraan geen schoolbreed pedagogisch beleid wordt gekoppeld. Dit beleid lijkt in vele gevallen onbestaande in de (secundaire) scholen die participeerden aan het kwalitatieve luik. Scholen kopen ICT aan, maar wat er vervolgens met het materiaal gebeurt, ligt in de handen van de individuele leerkracht. School 19 vormt op deze bevinding een uitzondering. We gaan daarom dieper in op dit voorbeeld, dit om aan te tonen dat ICT-kosten, net door de koppeling met het pedagogisch beleid, in een nieuw en breder verband komen te staan.

#### Voorbeeld

School 19 (VGO) heeft hun beleid met betrekking tot de kosten voor ICT volledig geënt op hun pedagogisch beleid, dat onderzoekend leren centraal stelt. Het is de bedoeling dat leerlingen in een

aantal vakken aan de hand van eigen opzoekingen, maar met begeleiding van de leerkracht, zelfstandig leren. Om dat beleid te realiseren heeft iedere leerling een laptop, omdat dit een handige tool is in het kader van onderzoekend leren. Dat leidt volgens de directeur vooral tot een verschuiving van de kosten.

*'We kiezen ervoor om tegen een democratische prijs een laptop aan te bieden waar dan onderhoud voor drie jaar op gegarandeerd is, zowel op hard- als software. We hebben ook een volledig WIFI-netwerk op beide campussen zodat 250 leerlingen tegelijk een bestand kunnen uploaden. Waar de investering vroeger zat in computerklassen uit te rusten, zit dat nu dus vooral in de infrastructuur om al die laptops te kunnen laten inloggen op internet.'*

In het licht van dat pedagogisch beleid worden ICT-kosten ook niet als onvermijdelijk, maar als een kans gezien om een belangrijke opdracht van de school te realiseren:

*'De leerlingen groeien op in een computertijdperk. Dus moet je hen ook ondersteunen in het leren werken en omgaan met dat tijdperk.'*

In het interview met de leerkrachten wordt de investering op het vlak van ICT erkend en de onderliggende filosofie gedeeld. Leerkrachten krijgen ook voortdurend kansen om zich op dit terrein na te scholen. Bovendien stellen ze vast dat de komst van de laptops ertoe leidt dat leerkrachten opnieuw meer zelf cursussen maken in plaats van handboeken te laten aanschaffen, wat dan weer de schoolfactuur voor ouders ten goede komt en de aankoop van de laptop compenseert..

Samenvattend kunnen we stellen dat scholen, mede dankzij de extra financiële input na 2008, een inhaalbeweging hebben proberen maken op het vlak van ICT. Tegelijk valt op dat verschillende directeurs deze kosten zien als onvermijdelijke bijkomende op kosten, waardoor de ICT-kosten volgens hen eerder te beschouwen zijn als het gevolg van een algemene tendens naar digitalisering die van buiten de school komt, dan als kosten die het resultaat zijn van pedagogische beleidskeuzes.

## 4.7 Conclusies

In dit hoofdstuk bekijken we het aanwendingsbeleid van de scholen. Welke bijkomende middelen genereren ze, naast degene die ze van de Vlaamse Overheid en van de scholengroep/ de koepel ontvangen? Vervolgens nemen we de kosten van de scholen onder de loep. Wat zijn de prioriteiten en welke impact hebben de verschillende uitgaveposten op het budget van de scholen? Ten derde staan we stil bij de belemmerende factoren die de beleidsruimte van de scholen doen krimpen. Dit kunnen externe en contextfactoren zijn. Om met deze belemmeringen om te gaan, voeren de scholen een kostenbesparend beleid. We bekijken hoe en in welke mate ze dit proberen te doen. In het vijfde deelhoofdstuk hebben we aandacht voor de aanwending van de bijkomende middelen waarop de scholen sinds 2008 recht hebben en die bedoeld waren ter extra ondersteuning van SES-leerlingen. Gaan de extra middelen ook effectief naar de SES-leerlingen en in welke vorm wordt dit gedaan? Ten slotte bespreken we hoe de extra middelen aangewend worden voor het pedagogisch beleid.

Eerst staan we stil bij de bijkomende inkomstenbronnen die de scholen aanboren. Ze ontvangen immers niet enkel van de Vlaamse Overheid en hun schoolbestuur/koepel werkingsmiddelen, maar boren ook andere inkomstenbronnen aan. De gemeenten geven bijvoorbeeld aanzienlijke hulp aan de scholen op hun grondgebied. Ze beperken zich daarbij niet enkel tot de scholen waarvan ze het schoolbestuur vormen. De gemeentebesturen bieden naast financiële steun een reeks voordelen en steun in natura: onder andere kortingen of kosteloze toegang tot het zwembad, hulp bij het organiseren van de kinderopvang, de groen- of technische dienst. Binnen het kwalitatieve onderzoek geven de directeurs aan dat deze steun verminderd is. Uit de twee surveys blijkt echter dat de steun stabiel

gebleven is sinds 2008. Andere inkomstenbronnen zijn externe fondsen of sponsoring. Enkele schooldirecteuren geven aan dat ze dit aanboren omdat ze te weinig SES-leerlingen hebben en zo financiering mislopen. Een derde bijkomende vorm van financiering is het verhuren van gebouwen. Dit wordt vooral in het secundair gedaan en minder in het basisonderwijs. De schooldirecteuren wijzen erop dat dit weinig extra oplevert na aftrek van de energiekosten. Ze blijven dit echter doen omwille van het sociale aspect. De vierde bijkomende inkomstenbron die we bespreken zijn de ouderbijdragen. Hoewel er in het basisonderwijs een maximumfactuur heerst, vragen 53% van de scholen een tussenkomst aan de ouders voor kopieën en uitstappen. Naast financiële hulp vragen ze ook aan ouders om bij te springen in de school, door bijvoorbeeld te poetsen of leerlingen te vervoeren tijdens uitstappen. Enkele schooldirecteuren hebben hun bedenkingen bij deze laatste vorm van hulp omdat gebeurlijke ongevallen problemen met zich zouden meebrengen. Scholen met veel aantikkende leerlingen kunnen minder aanspraak maken op ouders voor steun in natura. Vooral in het basisonderwijs ontvangen de scholen ook steun via het oudercomité en activiteiten en feesten die door de leerkrachten georganiseerd worden. Zoals bij de steun in natura merken we zowel uit de kwalitatieve als de kwantitatieve data dat de scholen met de meeste aantikkende leerlingen hier minder middelen uit kunnen putten.

De uitgaven van de scholen werden vanuit de gesprekken in het kwalitatieve onderzoek onderverdeeld in vier grote groepen: de recurrente kosten, éénmalige of uitzonderlijke kosten, herstellingskosten en innovatiekosten. Tot de recurrente kosten behoren de grootste uitgaven: energie en water, personeel en leermiddelen. Deze moeten ook door de meeste scholen gedragen worden. Onder éénmalige of uitzonderlijke kosten vallen de bouw of verbouwingen. Herstellingskosten zijn werken die dienen te gebeuren om de infrastructuur terug in een oorspronkelijke/werkende staat te krijgen. Het gaat dan om het herstellen van de verwarming en een lekkend dak. Enkele scholen geven aan dat de procedure die bij Agion loopt om financiering voor (ver)bouw(ingen) te lang in beslag neemt, waardoor de scholen moeten investeren in tijdelijke opslapwerken. Dit beschouwen ze als een jammerlijk gebruik van hun middelen. Het VGO geeft de grootste stijging aan van de herstellingskosten (63,8%), gevolgd door GO! (50%) en OGO (13%). Innovatiekosten streven naar een vernieuwing op het gebied van infrastructuur of didactiek. Het gaat onder andere over het isoleren van de gebouwen om de energiefacturen in de toekomst te laten dalen en het digitaliseren van het onderwijs (smartborden, iPad's, ...).

Er zijn factoren die de beleidsruimte van de scholen en schooldirecteuren doen krimpen. We beginnen met de externe factoren. Sinds 2008 zijn nieuwe regels inzake hygiëne en veiligheid opgelegd aan de scholen die een meerkost met zich meebrengen. Daarnaast hebben de uitgeverijen ook meer ingezet op digitale leermiddelen en brengen ze boeken en schriften uit die jaarlijks moeten hernieuwd worden in plaats van herbruikt. Scholen geven ook aan dat de energieprijzen sinds 2008 gestegen zijn. Een strenge winter in een slecht geïsoleerd schoolgebouw betekent een grote hap uit het budget. Scholen geven ook aan dat in de scholen in centrumsteden een stijging is van het aantal leerlingen. Hierdoor moeten ze extra infrastructuur voorzien (bijvoorbeeld in containerklassen) en didactisch materiaal aankopen. Vermits de telling van leerlingen in februari gebeurt, moeten de scholen deze kosten voorschieten aler ze deze het volgende schooljaar kunnen recupereren. Een laatste externe factor die we bespreken zijn de lange wachttijden bij Agion. Zoals eerder gezegd voelen de scholen zich dan genoodzaakt om extra herstellingskosten te doen die ze bij een grondige renovatie niet hadden hoeven dragen. De kosten die in het dossier werden begroot komen na enkele jaren mogelijk niet meer overeen met de realiteit omdat er bijkomende problemen ontstaan zijn. De VGO- of OGO-scholen beschikken dan eventueel ook niet meer over het verplichte reservebudget bij aanvang van de werken.

Naast de externe factoren, bespraken we ook belemmerende contextfactoren. De infrastructuur brengt grote kosten met zich mee. Slechte of verouderde schoolgebouwen impliceren een recurrente hoge energiekost en een mogelijk gevaar voor de veiligheid en de gezondheid. Hoge leninglasten kunnen

tevens een serieuze aderlating voor de scholen zijn. Daarnaast halen scholen gelegen in meer rurale gebieden de stijging in vervoerskosten aan. Schooluitstappen, zwemlessen, sportdagen, enzovoort zijn duurder geworden en worden daarom gedeeltelijk geannuleerd. Ten slotte moet ook de leerlingenpopulatie in rekenschap genomen worden. De werkingsmiddelen worden berekend op het totale aantal leerlingen. Scholen die echter een dalend aantal leerlingen hebben, melden dat ze daarom geen daling in hun recurrente kosten ervaren. Uit het kwalitatieve en kwantitatieve onderzoek komt ook naar boven dat scholen met veel aantikkende leerlingen meer onbetaalde ouderfacturen moeten verwerken en dat ze minder financiële steun en steun in natura ontvangen van de ouders.

Vooraf in scholen waarbij een samenspel van deze factoren speelt, laten de gevolgen zich voelen.

Bijna alle scholen uit het kwalitatieve en kwantitatieve onderzoek geven aan dat ze actief de kosten proberen te drukken. Dit doen ze onder andere door bij uitgaven na te gaan wat de meest kostendrukkende oplossing is. In het basisonderwijs geeft 75% van de GO!-scholen aan dat ze bij elke uitgave op zoek gaat naar de meest kostenbesparende oplossing. Directeuren proberen leerkrachten en leerlingen ook te sensibiliseren om kostenbesparend te handelen: het licht doven, onnodige kopieën achterwege laten, goedkopere schooluitstappen plannen, ... Scholen maken daarnaast gebruik van raam- of leasing contracten om de prijs te drukken. De scholen met het hoogste aantal leerlingen maken hier het meeste gebruik van. Scholen voeren ten slotte werken uit om de infrastructuur energiezuinig te maken.

Het decreet van 2008 bepaalde dat de berekening van de werkingsmiddelen gedeeltelijk gebeurde op basis van de leerlingen die voldoen aan indicatoren van sociaaleconomische status: een lage opleidingsgraad van de moeder, vreemde thuistaal van de leerling, zijn woongemeente of –buurt en de toelage waarvan hij geniet. Deze leerlingen hebben immers bijkomende hulp nodig om de ongelijkheid waarmee ze starten, weg te werken. De middelen worden echter niet geoordeeld en er is ook geen controle op. Vanuit de surveys kunnen we stellen dat scholen die over meer aantikkende leerlingen beschikken (zowel de combinatie van de indicatoren als afzonderlijke aantikkers op thuistaal en opleidingsgraad) meer SES-specifieke uitgaven doen. Ongeveer 10% van de scholen met de meeste aantikkers geeft echter aan dat ze geen bijkomende SES-uitgaven doen (ten opzichte van ongeveer 30% van de scholen met de minste aantikkers). In het kwalitatieve onderzoek wordt een gebrek aan SES-specifieke uitgaven verklaard doordat de SES-middelen in een pot gestoken worden en dat daarmee inspanningen worden gedaan die alle leerlingen ten goede komen en niet enkel de SES-leerlingen, zoals het samenstellen van kleinere klassen. In het basisonderwijs worden deze SES-middelen vooral aangewend voor specifiek didactisch materiaal en nascholing. In het secundair gaat dit vooral naar nascholing rond gelijke onderwijskansen en taalbeleid en brede SES-activiteiten. Scholen met de meeste aantikkende leerlingen geven aanzienlijk meer onbetaalde ouderfacturen aan waarvoor ze moeten tussenkomen. Deze tendens kan rechtstreeks doorgetrokken worden naar BSO en TSO richtingen: hierin zitten de meeste aantikkende leerlingen en deze richtingen zijn, naast KSO, de duurste. In deze scholen is ook de grootste stijging van onbetaalde facturen sinds 2008 waargenomen. De SES-uitgaven zijn overwegend stabiel gebleven of gestegen, al geeft een vijfde tot een kwart van de scholen aan niet te weten hoe deze kosten geëvolueerd zijn.

De bijkomende werkingsmiddelen worden daarnaast geïnvesteerd in het sparen voor infrastructuurwerken, ICT en didactisch materiaal. In het basisonderwijs worden deze door een groot deel van de scholen tevens gebruikt voor vervoer en voor het dekken van de meeruitgaven van de maximumfactuur.

## 5 Oordeel financieringsdecreet

In het vijfde hoofdstuk onderzoeken we welk oordeel de scholen en hun besturen hebben over het huidige financieringsmechanisme (zie onderzoeksthema en vragen 3-4). In welke mate vinden ze dit mechanisme rechtvaardig? Hoe beoordelen ze de bandbreedte voor de leerlingenkenmerken? Welke kenmerken zouden ze willen schrappen of toevoegen om tot een betere of meer rechtvaardige financiering te komen? Vinden ze dat ze voldoende financiering krijgen? De scholen kregen in het kwantitatieve onderzoek zowel de mogelijkheid om hun mening te geven op vaste stellingen en kenmerken als zelf voorstellen te lanceren en pijnpunten bloot te leggen. Ook in het kwalitatieve luik gingen we in de interviews met de directies, bestuursleden en leerkrachten dieper in op hun oordeel over deze thema's. Vanuit die extra informatie zullen we, indien relevant, de resultaten uit het kwantitatieve luik verder duiden en waar nodig nuanceren. Ook de verschillen tussen de stakeholders komen daarbij aan bod.

Dit hoofdstuk is opgebouwd uit vier paragrafen. Om hun oordeel naar waarde te kunnen inschatten, gaan we eerst na of en in welke mate scholen op de hoogte zijn van het huidige financieringsmechanisme. We beginnen daarom met enkele kennisvragen en hoe de scholen hierop gescoord hebben (5.1). In een tweede paragraaf beschrijven we het oordeel van de verschillende stakeholders over de financiering, met betrekking tot de mate waarin ze deze financiering rechtvaardig of billijk vinden. We besteden daarbij in het bijzonder aandacht aan hun oordeel over de verdeling op basis van de leerlingenkenmerken en objectieve verschillen (5.2). De derde paragraaf verduidelijkt de mate waarin de stakeholders de financiering voldoende vinden (5.3). Tot slot eindigen we dit hoofdstuk met een overzicht van de belangrijkste conclusies (5.4).

### 5.1 Kennis

In het kwalitatieve luik werd globaal getoetst naar de kennis van het financieringsmechanisme. Over het algemeen kan gesteld worden dat wie de (eind)verantwoordelijkheid draagt over het financiële beleid het best op de hoogte is. In éénpitters uit het VGO zijn dit de directeurs, in schoolbesturen die ondersteund worden door een professioneel team de algemeen directeur (zie H3 voor analyse). Bij de andere betrokkenen is de kennis over het financieringsmechanisme eerder matig te noemen, en hangt ze af van persoonlijke interesse of van de specifieke context. De directeurs en sommige leerkrachten weten wel dat scholen geld krijgen op basis van leerlingenkenmerken of dat er verschillen zijn tussen onderwijsniveaus. De details kennen ze echter niet. Opvallend is verder de matige kennis van de voorzitters van inrichtende machten van éénpitters (allen VGO). Deze vaak gepensioneerde vrijwilligers zijn beduidend minder op de hoogte van de details van het financieringsdecreet en hanteren vaak nog de terminologie van voor het financieringsdecreet (70-30 verhouding katholieke net en officiële net). Ook de directeurs uit het OGO en het GO! hebben een vage kennis over de verdelingsprincipes. Zij vinden het ook niet belangrijk om die kennis te verwerven (behalve als het relevant is voor de eigen context), omdat het professioneel team, de gemeente of provincie het financieel beleid voor hun rekening nemen en men ervan uitgaat dat die beleidsvoering correct gebeurt (zie H3 voor een uitgebreide analyse). Vanuit die optiek, valt ook te begrijpen waarom directeurs van OGO en GO! in de survey opvallend vaker dan directeurs uit het VGO aangeven niet op de hoogte te zijn van de wijze waarop hun bestuur de middelen verdeelt (zie ook H3).

*'Ik ben geen econoom van opleiding, en omdat nu helemaal tot in de puntjes te kennen en zelf toe te passen. Om dat grondig te lezen en te begrijpen, daar heb ik de tijd en de zin niet voor. Als ik*

*dat ook nog allemaal moet doen. Ik denk: dat is allemaal geregeld en correct.’ (directeur, school 9, OVSG)*

*‘Ik ken daar niet veel van. We starten met wat ons door de scholengroep gegeven wordt en daar bouwen wij op. We gaan niet eerst controleren of het wel klopt wat we krijgen.’ (directeur, school 18, GO!).*

Leerkrachten en ouders zijn het minst op de hoogte van het financieringsmechanisme. Sommigen onder hen geven wel aan hier meer over te willen weten of vragen om meer transparantie op dit vlak van de directeur.

Door middel van een korte test van drie vragen werd ook in de survey gepeild naar de kennis van scholen van het financieringsmechanisme. Omwille van de vraagstelling kunnen we sociaal gewenste antwoorden echter niet uitsluiten. De kennis van de financieringsmechanismen is op een goed peil bij de scholen. Uit de resultaten blijkt dat de scholen uit het basisonderwijs iets beter op de hoogte zijn van het financieringsmechanisme dan in het secundair.

Ten eerste vroegen we of scholen wisten dat in het kleuteronderwijs een leerling minder werkingsmiddelen genereert dan in het lager en in het lager minder dan in het secundair. 3,3% van de basisscholen verklaren dat ze dit niet weten ten opzichte van 12,1% in het secundair (Tabel 98). Het verschil in kennis tussen basisscholen en secundaire scholen is logisch. Basisscholen worden met dit verschil tussen kleuter- en lager onderwijs immers meer geconfronteerd dan het secundair onderwijs. De schoolcontext is in deze dus wellicht bepalend.

*Tabel 98 Kennis van de financieringsmechanismen over de onderwijsniveaus naar onderwijsniveau*

Wist u dat het kleuteronderwijs per leerling minder werkingsmiddelen krijgt dan het lager onderwijs en het lager onderwijs minder dan het secundair onderwijs?	BaO	SO	Totaal
Ja	96,7%	87,9%	90,6%
Neen	3,3%	12,1%	9,4%

De tweede kennisvraag luidde: “Wist u dat een deel van de werkingsmiddelen die een school(bestuur) krijgt, bepaald wordt op basis van SES-kenmerken van de leerlingen?” De scholen zijn ook hiervan op de hoogte. Alle basisscholen weten dit. Bij de secundaire scholen weet 4,8% dit niet (Tabel 99). Dit is ook het geval bij één van de directeurs uit het secundair onderwijs die we interviewden in het kader van het kwalitatieve luik. Hij stelt dat het SO geen extra geld krijgt voor doelgroepkinderen.

*Tabel 99 Kennis over berekening via SES-indicatoren naar onderwijsniveaus*

Wist u dat een deel van de werkingsmiddelen die een school(bestuur) krijgt, bepaald wordt o.b.v. de SES-kenmerken van de leerlingen	BaO	SO	Totaal
Ja	100,0%	95,2%	96,7%
Neen	0,0%	4,8%	3,3%

De derde vraag peilde naar het aftoppingsmechanisme dat van kracht is op de bandbreedte voor leerlingenkenmerken. Zoals in het eerste hoofdstuk uitgelegd, krijgen scholen een deel van hun werkingsmiddelen op basis van leerlingenkenmerken (opleidingsniveau van de moeder, schooltoelage, thuistaal en woonplaats/buurt). “Als er voor een indicator in een school meer leerlingen dan een bepaalde norm aantikken, wordt dit aantal voor deze indicator afgetopt. De aftopping gebeurt



op het procentuele aandeel van de aantikkende leerlingen gelijk aan het Vlaamse gemiddelde plus tweemaal de standaardafwijking” (Departement Onderwijs, site, herzien op 26/11/2014)<sup>29</sup>.

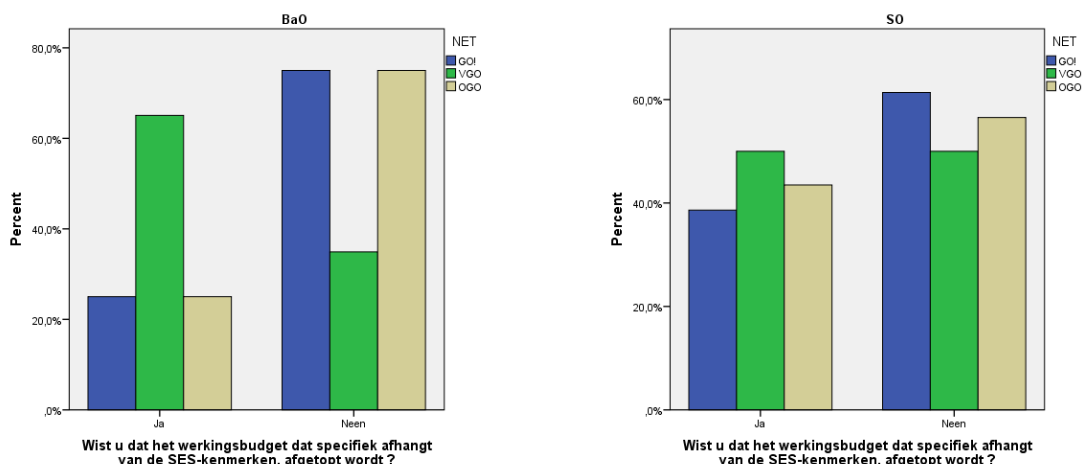
52,7% van de basisscholen en 46,9% van de secundaire scholen weten dat een aftopping wordt toegepast op de bandbreedte (Tabel 100).

*Tabel 100 Kennis over aftopping naar onderwijsniveau*

Wist u dat het werkingsbudget dat specifiek afhangt van de SES-kenmerken, afgetopt wordt	BaO	SO	Totaal
Ja	52,7%	46,9%	48,7%
Neen	47,3%	53,1%	51,3%

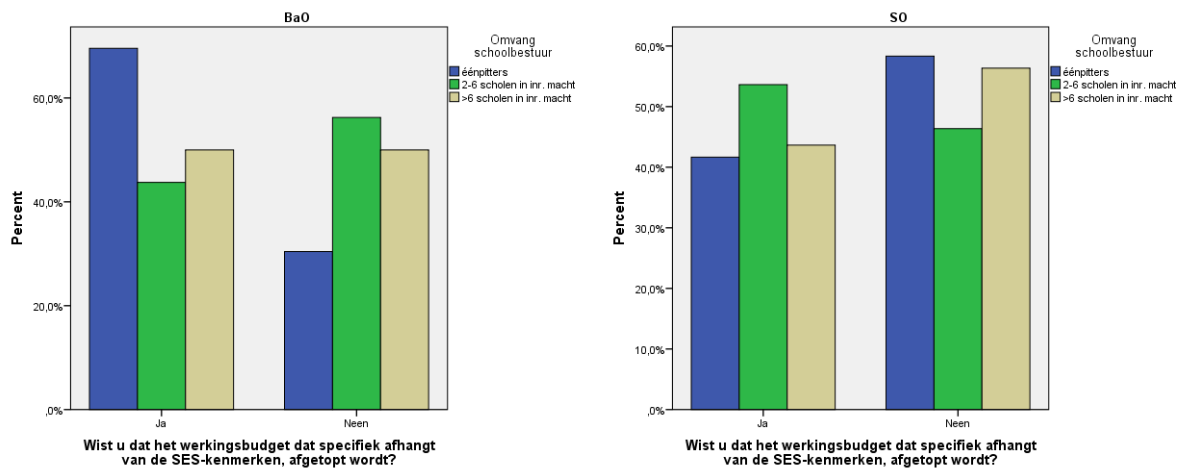
In lijn met de kwalitatieve analyse, zijn directeurs van het VGO en éénpitters hier beter van op de hoogte (Figuur 106 en Figuur 107). Zoals vermeld, komt dit omdat de directeurs die vallen onder een éénpitter binnen het VGO in grote mate de (eind)verantwoordelijke zijn van het financieel beleid in hun school (zie H3 voor details). Vooral in het basisonderwijs is er een duidelijk verschil in kennis tussen het VGO enerzijds en het GO! en het OGO anderzijds. In het secundair onderwijs zijn de verschillen tussen de netten minder uitgesproken.

*Figuur 106 Kennis over aftopping volgens net*



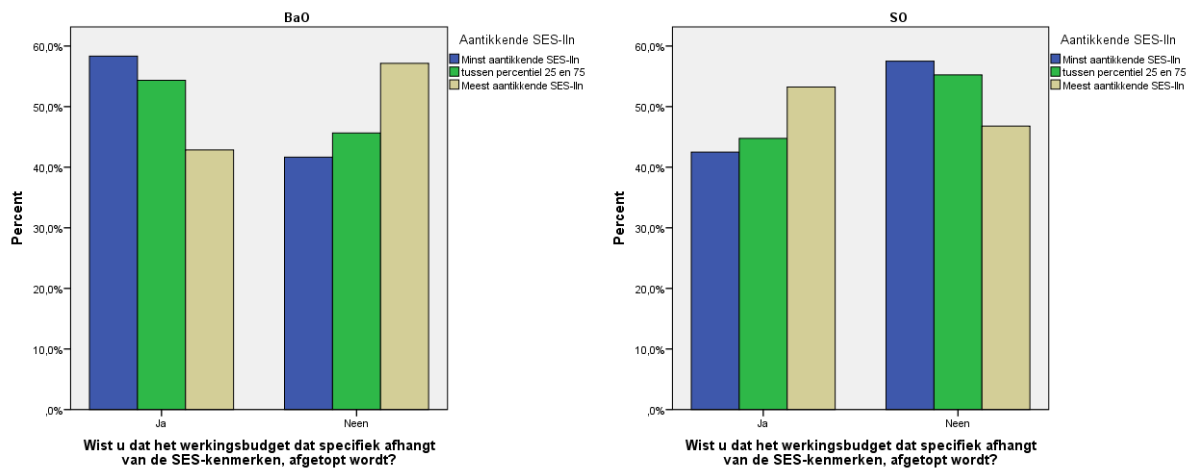
29 Departement Onderwijs, Berekening van de werkingsmiddelen voor het secundair onderwijs, <http://www.ond.vlaanderen.be/edulex/database/document/document.asp?docid=9431>. Bijgewerkt: 26/11/2014.

Figuur 107 Kennis over aftopping volgens omvang van het schoolbestuur

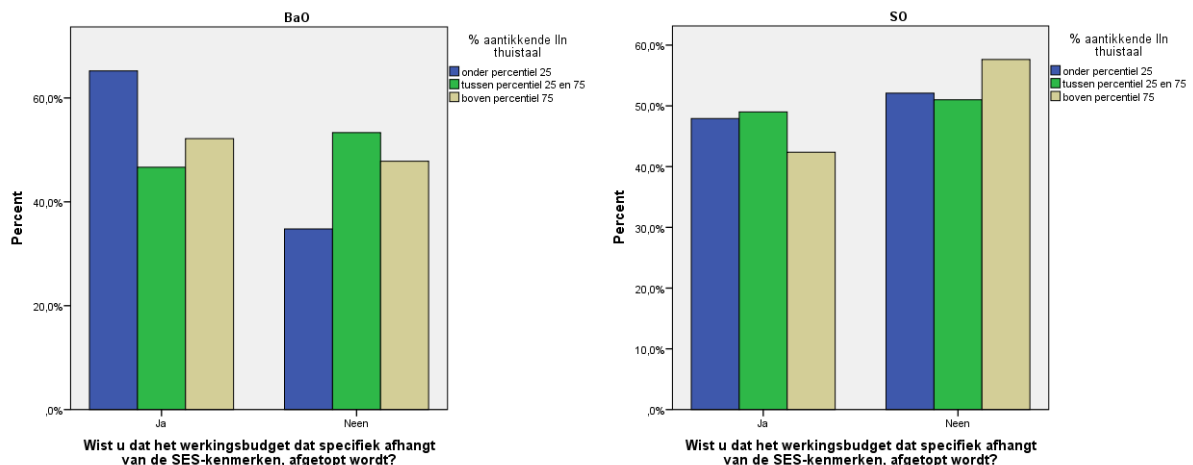


Scholen met de meeste SES-leerlingen zijn in het basisonderwijs het minst op de hoogte van het aftoppingsprincipe in vergelijking met de andere scholen. In het secundair onderwijs zijn de scholen met de meeste aantikkende leerlingen hiervan beter op de hoogte. Opsplitsing naar de indicator 'opleiding moeder' geeft een gelijkaardig patroon. Dit is echter niet het geval voor de scholen met het grootste aandeel leerlingen met een vreemde thuistaal. Deze scholen hebben ook in het secundair onderwijs minder weet van het aftoppingsprincipe dan de andere scholen. Het is op het eerste zicht opmerkelijk dat de scholen die meer kans hebben om te maken te krijgen met het aftoppingsprincipe hier het minste weet van hebben. Uit een beschrijving van de kenmerken van de scholen bleek eerder echter dat er duidelijke associaties zijn tussen net, aantikkende leerlingen en omvang van het schoolbestuur (zie H2 voor meer details). Vooral het GO! (en in mindere mate het OGO) telt een hoger percentage aantikkende leerlingen dan het VGO. Verder maken alle scholen uit het GO! deel uit van een groot schoolbestuur en zijn éénpitters grotendeels terug te vinden in het VGO. Dat scholen met meer aantikkende leerlingen minder op de hoogte zijn van het aftoppingsmechanisme is waarschijnlijk dus te wijten aan de verschillende leerlingenmix tussen de netten en verschillen in typische omvang van de schoolbesturen. Bovendien bleek in hoofdstuk 3 dat er tussen de netten en naargelang de omvang van het schoolbestuur verschillen bestaan in organisatiestructuur en in de relatie tussen het bestuur en de scholen (bv. naar delegatie van bevoegdheden, transparantie, inspraak, etc.).

Figuur 108 Kennis aftopping volgens aantikkende leerlingen



Figuur 109 Kennis aftopping volgens aantikkende leerlingen op thuistaal



## 5.2 Billijke financiering

Naast kennis over het financieringssysteem werd bij scholen, schoolbesturen en gemeentebesturen ook gepeild naar hun oordeel over de billijkheid ervan. De verdeling op basis van de leerlingenkenmerken (met inbegrip van het aftoppingsprincipe) en objectieve verschillen kreeg daarbij bijzondere aandacht. Tevens vroegen we ook aan de scholen welke impact de financiering volgens hen op de sociale mix binnen de scholen had en of de extra middelen ertoe leidden dat leerlingen die met een achterstand aan hun schoolse carrière beginnen omwille van hun sociaaleconomische situatie de nodige bagage en extra aandacht krijgen om dit in te halen.

### 5.2.1 Oordeel over het aftoppingsprincipe

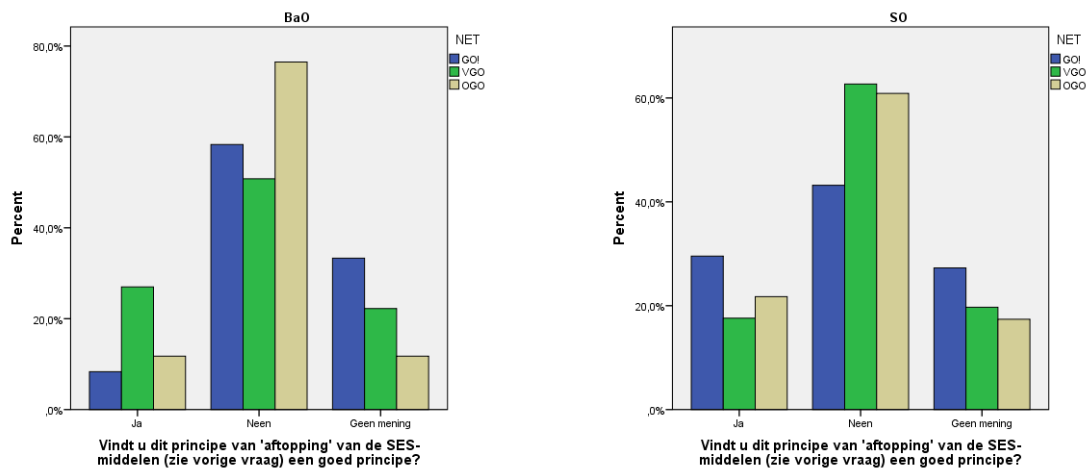
De laatste kennisvraag peilde naar het aftoppingsprincipe (zie 5.1). Na een korte toelichting over het principe, vroegen we scholen vervolgens wat ze hiervan vonden. Uit ons onderzoek blijkt dat een

meerderheid van de scholen niet achter het principe staan. In het basisonderwijs is 56,5% van de scholen gekant tegen deze regel en heeft 21,7% geen mening. In het secundair is 58,4% tegen de aftopping en heeft 21,1% geen mening. Tussen de netten merken we aanzienlijke verschillen. In het basisonderwijs is slechts 8,3% van de GO! en 11,8% van de OGO-scholen hiervoor te vinden, tegenover 27% in het VGO. De meningen in het secundair onderwijs zijn tussen de netten minder sterk verdeeld (Tabel 101 en Figuur 110).

*Tabel 101 Oordeel over aftopping volgens net naar onderwijsniveau*

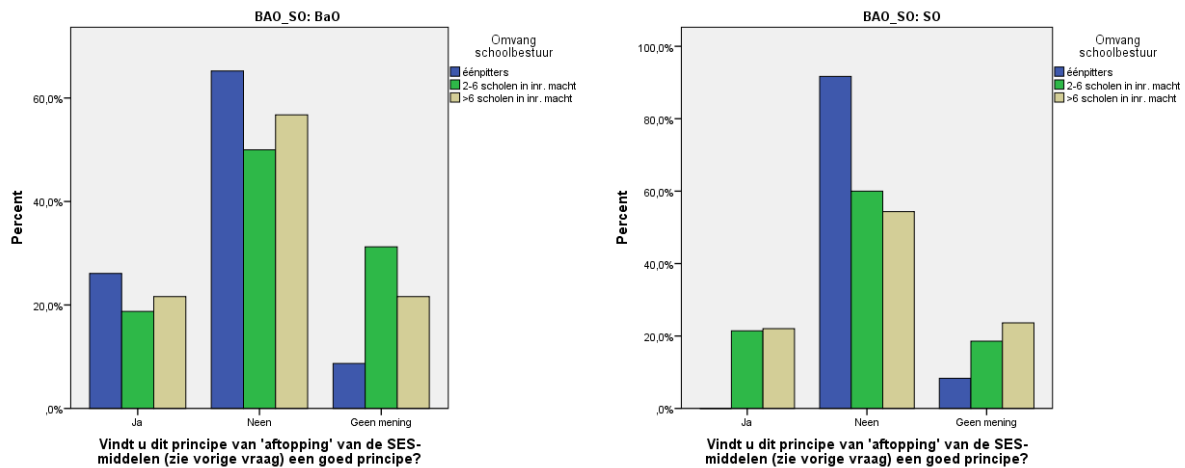
Vindt u dit principe van 'aftopping' van de SES-middelen een goed principe?		GO!	VGO	OGO	Totaal
BaO	Ja	1	17	2	20
		8,3%	27,0%	11,8%	21,7%
	Neen	7	32	13	52
		58,3%	50,8%	76,5%	56,5%
	Geen mening	4	14	2	20
		33,3%	22,2%	11,8%	21,7%
Totaal	12	63	17	92	
		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
SO	Ja	13	25	5	43
		29,5%	17,6%	21,7%	20,6%
	Neen	19	89	14	122
		43,2%	62,7%	60,9%	58,4%
	Geen mening	12	28	4	44
		27,3%	19,7%	17,4%	21,1%
Totaal	44	142	23	209	
		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

*Figuur 110 Oordeel over aftopping volgens net naar onderwijsniveau*



De éénpitters zijn in het secundair onderwijs het meeste gekant tegen deze regel: 91,7% (11 scholen) staat niet achter dit principe (Figuur 111).

Figuur 111 Oordeel over aftopping volgens omvang schoolbestuur naar onderwijsniveau

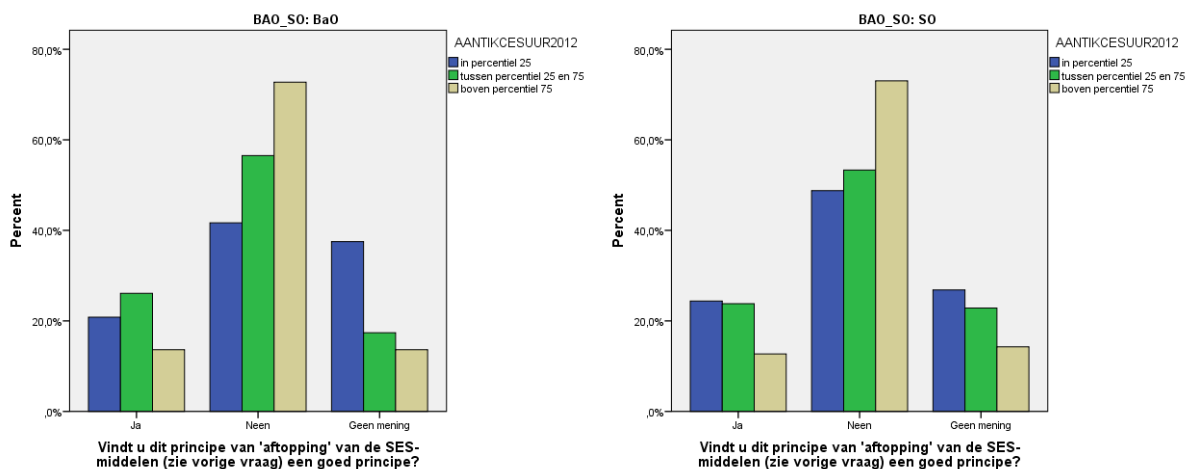


Het aandeel aantikkende SES-leerlingen speelt ook een rol: scholen met de meeste aantikkende leerlingen worden hierdoor immers getroffen. 13,6% van de scholen met het hoogste aandeel aantikkende leerlingen in het basis- en 12,7% in het secundair onderwijs staan positief ten opzichte van de aftopping. Respectievelijk 13,6% en 14,3% hebben hierover geen mening. De scholen met de minste aantikkende leerlingen staan in het basisonderwijs met 20,8% en in het secundair met 24,4% achter de aftopping. Daar heeft ook een groter aandeel geen mening: 37,5% en 26,8%, wellicht omdat de vraag geen betrekking heeft op de eigen context (Tabel 102 en Figuur 112).

Tabel 102 Oordeel over het aftoppingsprincipe naar aantikkende leerlingen voor basis- en secundair onderwijs

Vindt u dit principe van 'aftopping' van de SES-middelen een goed principe?		Minste SES-Iln	tussen percentiel 25 en 75	Meeste SES-Iln	Totaal
BaO	Ja	5	12	3	20
		20,8%	26,1%	13,6%	21,7%
	Neen	10	26	16	52
		41,7%	56,5%	72,7%	56,5%
	Geen mening	9	8	3	20
		37,5%	17,4%	13,6%	21,7%
Totaal	24	46	22	92	
		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
SO	Ja	10	25	8	43
		24,4%	23,8%	12,7%	20,6%
	Neen	20	56	46	122
		48,8%	53,3%	73,0%	58,4%
	Geen mening	11	24	9	44
		26,8%	22,9%	14,3%	21,1%
Totaal	41	105	63	209	
		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

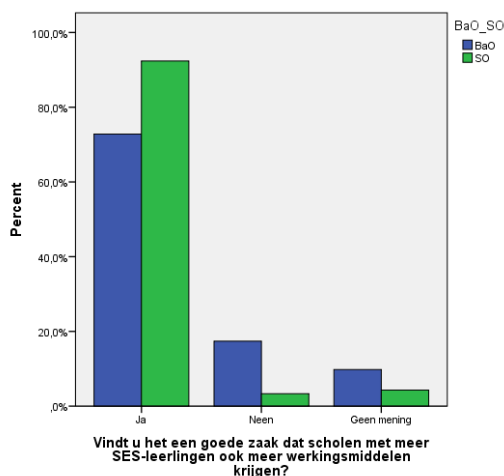
Figuur 112 Oordeel over het aftoppingsprincipe naar aantikkende leerlingen voor basis- en secundair onderwijs



## 5.2.2 Oordeel over de koppeling van een deel van de werkingsmiddelen aan het aandeel SES-leerlingen

Zowel het kwantitatieve als het kwalitatieve luik bevat vragen die peilen naar het oordeel van de betrokkenen ten opzichte van het koppelen van een deel van de werkingsmiddelen aan het aandeel aan SES-leerlingen. Over het algemeen valt op dat het principe om scholen met meer kansarme leerlingen meer middelen te geven breed gedragen wordt. In het secundair onderwijs staan de scholen meer achter het principe dat meer SES-leerlingen meer werkingsmiddelen moeten genereren: 92,4% van de secundaire scholen tegenover 72,8% van de basisscholen (Figuur 113).

Figuur 113 Oordeel over berekening op basis van SES-indicatoren naar onderwijsniveau



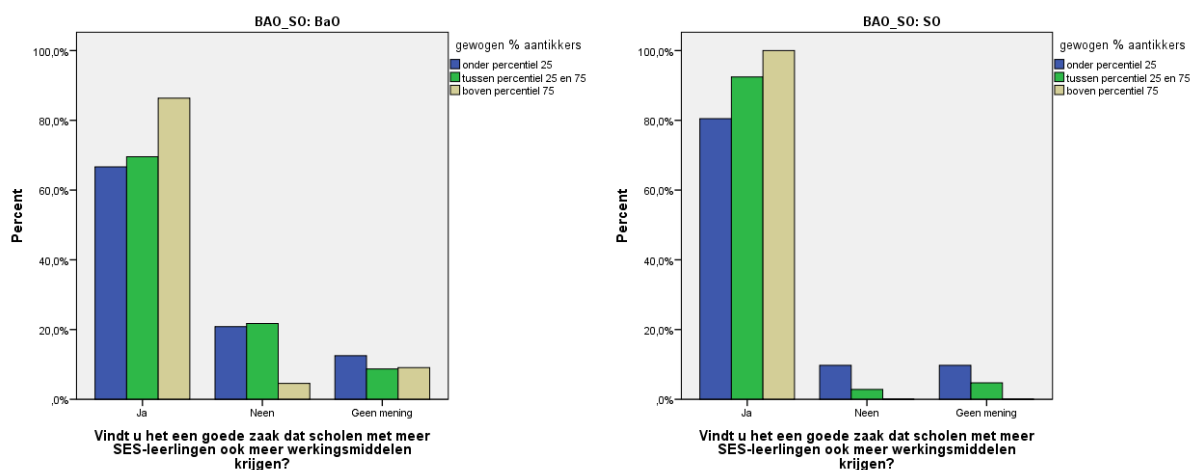
Ook hier is het net een onderscheidende factor. Vooral in het basisonderwijs zien we grote verschillen: slechts 58,3% van de GO! en 69,8% van de VGO-scholen staan achter dit principe, terwijl dit in het OGO 94,1% is. De verdeling van de SES-leerlingen over de verschillende netten is hier niet vreemd aan. Zoals we aangaven in hoofdstuk 2, zitten er in het basisonderwijs in het GO! minder SES-leerlingen dan in het VGO, dat op haar beurt minder SES-leerlingen telt dan OGO. In de volgende tabel wordt de onderverdeling gemaakt naar aantikkende leerlingen. In het secundair onderwijs liggen de positieve antwoorden dicht bij elkaar: tussen de 90,9% en 95,7% (Tabel 103).

Tabel 103 Oordeel over het genereren van werkingsmiddelen door SES-leerlingen naar net voor basis- en secundair onderwijs

Vindt u het een goede zaak dat scholen met meer SES-leerlingen ook meer werkingsmiddelen krijgen?		GO!	VGO	OGO	Totaal
BaO	Ja	7	44	16	67
		58,3%	69,8%	94,1%	72,8%
	Neen	3	13	0	16
		25,0%	20,6%	0,0%	17,4%
	Geen mening	2	6	1	9
16,7%		9,5%	5,9%	9,8%	
Totaal	12	63	17	92	
		100%	100%	100%	100%
SO	Ja	42	130	22	194
		95,5%	90,9%	95,7%	92,4%
	Neen	1	6	0	7
		2,3%	4,2%	0,0%	3,3%
	Geen mening	1	7	1	9
2,3%		4,9%	4,3%	4,3%	
Totaal	44	143	23	210	
		100%	100%	100%	100%

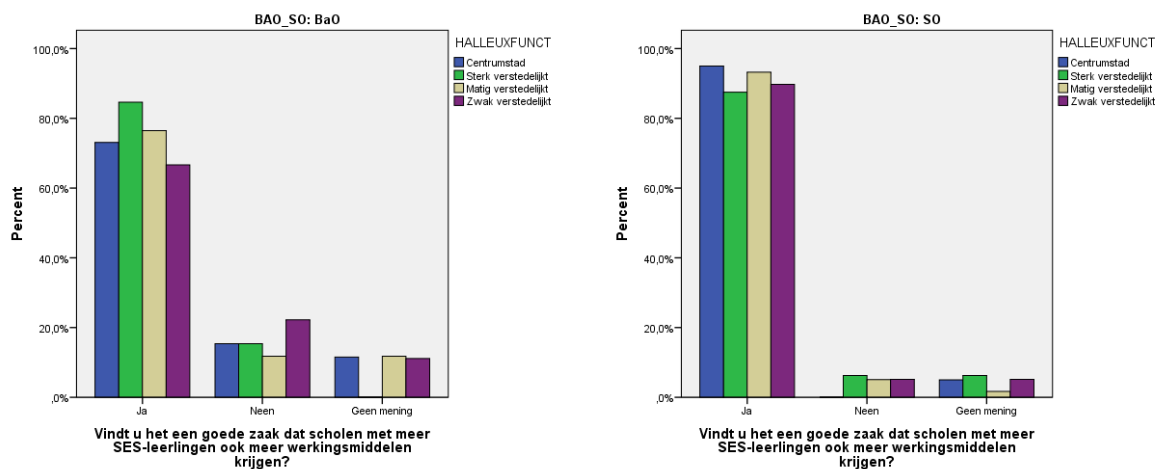
Wanneer de antwoorden op deze vraag worden opgesplitst naar het aantal aantikkende leerlingen in de scholen blijkt dat scholen met meer aantikkende leerlingen positiever staan tegenover dit principe dan scholen met minder aantikkende leerlingen. Bij het kwart scholen met het minste aantikkende leerlingen staat echter nog steeds een ruime meerderheid achter dit principe (Figuur 114).

Figuur 114 Oordeel over de berekening op basis van SES-indicatoren naar onderwijsniveau



Een opsplitsing naar verstedelijkingsgraad geeft ook aan dat in alle types van gemeenten een grote meerderheid van de scholen een positieve houding heeft tegenover het principe dat scholen met meer SES-leerlingen ook meer werkingsmiddelen krijgen (Figuur 115).

Figuur 115 Berekening van werkingsmiddelen op basis van SES-indicatoren volgens urbanisatiegraad naar onderwijsniveau



Gemeentebesturen kregen dezelfde vraag in de bijkomende survey die aan hen gericht was. 49,4% van de gemeenten vindt het een goede zaak dat scholen met meer SES-leerlingen ook meer werkingsmiddelen genereren. Opvallend is dat 39,5% van de gemeentebesturen hier geen mening over heeft. Of deze gemeenten een gemeenteschool op hun grondgebied hebben (en ze dus een schoolbestuur zijn) of niet maakt bijna geen verschil uit (Tabel 104). Hierbij moet wel vermeld worden dat de survey werd ingevuld door secretarissen en financiële beheerders, die het onderwijs niet als hun hoofdbezigheid hebben.

Tabel 104 Oordeel van gemeentebesturen over het genereren van werkingsmiddelen door SES-leerlingen voor gemeenten met en zonder gemeentescholen

Vindt u het een goede zaak dat scholen met meer SES-leerlingen ook meer werkingsmiddelen genereren?		Zonder gemeente-school	Met gemeente-school	Totaal
Ja	%	48,4%	50,0%	49,4%
	Aantal	15	25	40
Neen	%	9,7%	12,0%	11,1%
	Aantal	3	6	9
Geen mening	%	41,9%	38,0%	39,5%
	Aantal	13	19	32

Ook in het kwalitatieve luik staan de directeurs positief ten opzichte van het koppelen van een deel van de werkingsmiddelen aan het aandeel SES-leerlingen. De leerkrachten zijn het meest positief. Zij staan zonder uitzondering achter het principe en hebben geen commentaar op de toepassing ervan. Dat is echter niet het geval bij de bestuurders. Zij staan eveneens achter het principe, maar hebben meer dan de directeurs en de leerkrachten commentaar op de toepassing ervan (zie verder). De betrokkenen geven ook argumenten voor hun oordeel. Ten eerste verdedigen de voorstanders van het principe het bestaan van SES-middelen omdat ze de kans bieden om individuele leerlingen met noden of individuele gezinnen met financiële problemen te ondersteunen. Zij beoordelen het financieringsmechanisme daarmee als positief vanuit argumenten die in de literatuur onder liefdadigheidsperspectief worden geplaatst (Choules, 2007). Voor hen betekent sociale rechtvaardigheid immers in de eerste plaats dat hulpbehoevenden geholpen moeten worden via concrete, individuele acties die de nood remediëren of ervoor compenseren. Verschillende



betrokkenen in dit onderzoek zijn er zich wel van bewust dat in grootsteden gemiddeld meer kinderen met noden wonen. De achterliggende idee blijft echter dat de SES-middelen naar de ondersteuning van deze individuele leerlingen met (meer risico op) leerachterstand moeten gaan. In lijn met de bevindingen uit Juchtmans & Vandenbroucke (2013) over de implementatie van het GOK-beleid op scholen, blijkt dit perspectief bij de betrokkenen het sterkste ingeburgerd te zijn. Vooral leerkrachten denken vanuit dit perspectief. Logischerwijs leidt dit oordeel ook vaak tot een leerlinggerichte aanwending van de middelen. Dit stelden we ook in hoofdstuk 4 vast: scholen beschouwen de aankoop van materiaal, het inhuren van bijkomend ondersteunend personeel om leerlingen te begeleiden, en het compenseren van onbetaalde facturen overwegend als SES-gerelateerde uitgaven.

*'Ik vind dat maar juist. Mensen die het nodig hebben, moeten gesteund worden.'* (leerkracht, school 13, VGO, SES1)

*'Dat is logisch omdat die kinderen meer aandacht vergen en dus beter door de school ondersteund moeten worden. Ook financieel, zoals tolken of materiaal om te differentiëren.'* (leerkracht, school 16, VGO, SES1)

*'In scholen in Brussel of Antwerpen is extra ondersteuning en een permanente bijlesleerkracht Nederlands echt nodig. Die zullen dat geld dus wel goed kunnen gebruiken, bijvoorbeeld voor het extra materiaal dat ze moeten aanschaffen daarvoor. Zelf zou ik echter niet weten waar onze school, die vooral veel Franstaligen telt, die middelen zou moeten gebruiken.'* (school 15, leerkracht, GO!, SES2)

*'Soms zijn er hier in school gezinnen die echt in armoede leven. Je kan zo een kind toch geen onderwijs weigeren omdat hij zijn boeken niet kan betalen. De school moet dat dan bekostigen, en dat wij hebben vaak gedaan. Wij hebben die kinderen zo geholpen.'* (school 12, leerkracht, GO!, SES3)

In tegenstelling tot de leerkrachten, verdedigen directeurs en bestuurders eerder het principe vanuit de idee dat kansarmoede een sociaal gegeven of feit is, dat bepaalde groepen leerlingen minder kansen op een goede schoolloopbaan biedt, en waarvoor de overheid via sociale correcties moet compenseren. Vaak gaat het om directeurs en bestuurders van scholen die (ook) veel SES-leerlingen tellen.

*'Als het de algemene bedoeling was om elk kind zo snel mogelijk naar het behalen van de eindtermen te leiden of naar een diploma secundair onderwijs, en daarbij rekening te houden met verschillen tussen kinderen op dit vlak, dan vind ik inderdaad dat dat de taak van de overheid is om dat verschil te financieren.'* (bestuur, school 9, OVSG, SES3)

*'Ik vind het logisch dat je je probeert af te stemmen op de sociaal zwaksten in de samenleving, en dat onderwijs daarop gaat inspelen door de middelen die onderwijs krijgt ook navenant te verdelen...In die zin begrijp ik ook waarom het GO! meer geld kreeg dan de vrije scholen. De sociaal zwakkeren zaten immers in het gemeenschapsonderwijs, dus waren daar de last en de kost verhoudingsgewijs ook groter.'* (directeur, school 13, VGO, SES1)

*'Stel dat je als directeur bent van een school met veel kansarme leerlingen, maar in een verouderd gebouw zit, en binnen dat geheel toch probeert een kindvriendelijke omgeving te creëren, is dan SES of niet? Ik vind van wel, zolang de directeur dit goed kan beargumenteren.'* (directeur, school 14, GO!, SES3)

*'Die middelen zijn een investering in de maatschappij van morgen, door ervoor te zorgen dat de kansarmen en maatschappelijk kwetsbare kinderen maximale kansen krijgen, want vaak komen we ze later bijvoorbeeld tegen als werkloze als we niets doen. Dus ik vind het wel een belangrijk gegeven, als een investering in morgen.'* (bestuur, school 12, GO!, SES3)

Hun perspectief wordt in de literatuur het gelijke kansenperspectief of mensenrechtenperspectief genoemd (Choules, 2007). Sociale onrecht wordt binnen dit perspectief beschouwd als het resultaat van structurele ongelijkheden of ongelijkheid in context, en moet dan ook structureel worden aangepakt. Dit kan door als overheid herverdelend tussenbeide te komen (Cochran-Smith, 2010). Zoals beschreven in hoofdstuk 1, is het nieuwe financieringsdecreet geschreven vanuit dit perspectief en kan het geïnterpreteerd worden als een hefboom voor scholen om hun leerlingen gelijke startkansen te geven tot een goede schoolloopbaan. Scholen hoeven deze middelen dus niet per definitie op leerlingenniveau in te zetten (in tegenstelling tot het vorige perspectief), maar kunnen in principe ook kiezen voor preventieve, structurele maatregelen zoals het verbeteren van de infrastructuur of het invoeren van een maximumfactuur (enkel voor secundaire scholen). Ook de omzendbrief gaat in deze richting door maatregelen als extra nascholing voor te stellen, net als Prof. Frank Vandenbroucke, toen minister van Onderwijs:

*Ik denk dat hier ook een eerste moeilijkheid verschijnt: wat wil je precies compenseren? Hoe geaffecteerd moet dat zijn, op zeer specifieke gelijke kansen acties? Bijvoorbeeld (fictief): stel, een school verkleurt, wordt een gekleurde en kansarme school, qua populatie. Die school krijgt extra geld. Als die school zegt: we willen dat onder andere gebruiken om ons algemeen imago te verbeteren, want we hebben dat nodig, anders kapseizen we onder een slecht imago. Ik zou niet direct zeggen dat is fout. Misschien vraag je je wel af: wat is hier nu nog de band met gelijke kansen onderwijs? Als die school kan zeggen, ja, maar, wij kunnen dat justifiëren, want wij voeren een gelijke kansenonderwijs, wij kijken naar onze resultaten, we denken dat we daar genoeg specifiek op inzetten, maar wij hebben een probleem met ons algemeen imago en we willen dus gewoon dat onze school meer 'blinkt', dat kan gejustifieerd zijn. Dus, zeggen: het dient om iets te compenseren, en nu moet die school heel precies zeggen: wij compenseren deze en deze beleidslijnen in ons werkplan, ik ben niet 100% zeker dat dat altijd zo gemakkelijk doenbaar is.*

Slechts drie directeurs (school 2, Bao, OGO, SES2; school 6, Bao, VGO, SES3; school 16, SO, VGO) en één bestuurslid (school 20, SO, VGO) geven tot slot aan niet akkoord te gaan met dit principe. Zij zijn voorstander van een basisfinanciering, waarin zorg is opgenomen (school 16), maar elke leerling evenveel gewicht heeft. De achterliggende idee is dat elke leerling gelijk is of dat kinderen, ongeacht hun sociale achtergrond, noden kunnen hebben. We kunnen dit oordeel een radicalisering noemen van het liefdadigheidsperspectief, waar in tegenstelling tot de eerste groep voorstanders met hetzelfde perspectief, de context van het individu helemaal niet wordt meegenomen.

*'Wat je voor de SES-leerlingen doet, doe je ook voor de andere leerlingen. Ik vind niet dat je een onderscheid mag maken tussen SES en niet-SES leerlingen. Je kan toch moeilijk zeggen: jij bent een SES-leerling, jij krijgt een balpen en dingen van de school, en aan Louike die naast u zit, dat zijn mama dat maar moet kopen. Dat onderscheid maken is dus zinloos.'* (directeur, school 6, Bao, VGO, SES3)

*'Ik heb een probleem met die leerlingenkenmerken. Het is niet omdat je moeder niet gestudeerd heeft en je thuis geen Nederlands praat, dat je extra noden hebt en daarvoor extra gesubsidieerd moet worden...Er zijn ook kinderen van hooggeschoolde ouders waarvan de kinderen om 6u in de opvang worden afgezet en pas om 19u opgehaald worden. Dus ik vind, ergens klopt er iets niet.'* (directeur, school 2, Bao, OGO, SES2)

*'Voor mij is iedere leerling gelijk. Daar zou men van moeten vertrekken. Maar nee, men maakt een onderscheid. Ik kan verstaan dat sommige leerlingen meer kosten met zich meebrengen. Maar men mag het niet zo aanpakken dat men een situatie creëert waarbij men een basisfinanciering waar elke school recht op heeft, wegneemt. Zowel naar omkadering en financiering vind ik dat men ASO-scholen op het platteland zwaar benadeelt.'* (directeur, school 16, SO, VGO, SES1)

Dat de meeste betrokkenen achter het principe staan van de koppeling van een deel van de middelen aan het aandeel SES-leerlingen, betekent verder niet dat ze geen vragen kunnen hebben bij de

praktische uitwerking of toepassing van het principe. Twee punten van kritiek worden door de betrokkenen geformuleerd. De meest terugkerende kritiek heeft betrekking op de bestaande bandbreedte, en op de discrepanties die de SES-middelen tussen scholen met veel en weinig SES-leerlingen teweeg brengt (zie verder, 5.3). Een tweede punt van kritiek is gebaseerd op de indruk dat de herverdeling van de middelen door de overheid niet heeft geleid tot het gewenste doel, namelijk het verkleinen van de onderwijskloof tussen kinderen op basis van de sociaal-economische status van hun gezin. Daarom pleiten verschillende betrokkenen voor een inspannings- of resultaatsverbintenis, of om de SES-middelen te hervormen tot gekleurde middelen (zoals ICT en nascholing), waardoor een verantwoording van de middelen vereist is. Deze betrokkenen zouden dus het principe niet afschaffen, maar stellen wel de bestaande autonomie van schoolbesturen en scholen over de implementatie ervan in vraag.

*'Ik geloof wel dat de middelen kunnen bijdragen tot meer gelijke onderwijskansen, maar enkel als het door iedereen goed wordt toegepast.'* (directeur, school 20, VGO, SES2)

*'Als de overheid wil dat er in scholen een sociale mix komt, dan denk ik dat dat alleen maar kan lukken als je de scholen daartoe financieel verplicht, zwaar beloont of net zwaar straft. Op die manier moeten ze wel een aanbod uitbouwen waardoor die sociale mix gerealiseerd wordt.'* (directeur, school 17, VGO, SES2)

*'Je kan SES-leerlingen hebben, maar geen extra acties voeren. Dan is het misschien absurder om die middelen te krijgen en daar achteraf niets mee te doen. Ik denk dus dat de overheid beter subsidies zou betalen op basis van acties. Scholen die extra acties willen uitvoeren zouden dan een dossier kunnen indienen om extra subsidies te krijgen.'* (directeur, school 8, VGO, SES3)

*'Hoewel ik niet het gevoel heb dat scholen met de SES-middelen onheus omgaan, zou er wel iets meer aandacht mogen zijn voor een resultaats- of inspanningsverbintenis. Op die manier zouden de scholen daar nog bewuster mee omgaan, en dat zou goed zijn. Vraag blijft natuurlijk wel hoe je dat moet controleren.'* (bestuur, school 14, GO!, SES3)

### **5.2.3 Te schrappen of toe te voegen indicatoren voor een meer rechtvaardige verdeling?**

Zijn de scholen het eens met de kenmerken die gebruikt worden om de hoogte van een rechtvaardige financiering te bepalen? Eerst peilden we in de survey naar welke huidige indicatoren volgens de scholen geschrapt mogen worden en vervolgens naar welke (bijkomende) indicatoren mee in rekenschap zouden genomen moeten worden.

#### *5.2.3.1 Objectieve verschil levensbeschouwelijke vakken meer ter discussie dan andere indicatoren*

De indicator die voor ongeveer de helft van de scholen (52,2% in het basis- en 47,6% in het secundair onderwijs) geschrapt dient te worden om tot een rechtvaardige financiering te komen, is de keuze voor levensbeschouwelijke vakken. Meer dan de andere indicatoren, lijkt daarmee het objectieve verschil 'levensbeschouwing' ter discussie te staan. Ook een directeur uit het OGO (school 3) vraagt zich in een interview af of het wel nodig is hiervoor een aparte voorafname te voorzien. Bovendien zagen we in hoofdstuk 4 dat er grote verschillen zijn in de wijze waarop scholen de middelen aanwenden en in de mate waarin extra middelen nodig zijn. Directeurs die verplicht zijn meerdere levensbeschouwelijke vakken aan te bieden, benadrukken vooral de tijd die het hen kost om de lessen te organiseren (zie H4 voor details). In het basisonderwijs kunnen de scholen bovendien de kosten voor het materiaal niet doorrekenen aan de ouders, omwille van de maximumfactuur.

Opvallend is de grote overeenstemming tussen de netten wat betreft het voorstel om het kenmerk levensbeschouwing te schrappen. De grootste voorstanders om dit kenmerk te schrappen vinden we terug in het GO! (voor het basisonderwijs) en het OGO (voor het secundair onderwijs) (Tabel 105).

*Tabel 105 Oordeel over het schrappen van het kenmerk levensbeschouwing volgens de netten naar onderwijsniveau (percentage scholen dat vindt dat dit kenmerk geschrapt mag worden)*

BaO				SO			
GO!	VGO	OGO	Totaal	GO!	VGO	OGO	Totaal
58.3%	50.8%	52.9%	52.2%	43.2%	47.6%	56.5%	47.6%

Ten opzichte van de indicator levensbeschouwelijke vakken worden de volgende indicatoren minder gekozen als te schrappen: het onderwijsniveau (21,7% in BaO en 11% in SO) en het onderwijsaanbod (14,1% in het BaO en 8,1% in het SO). Het aantal leerlingen, het aandeel van leerlingen met een vreemde thuistaal, laag opgeleide moeders of afkomstig uit een kansarme buurt zijn het minste gekozen door de scholen. Hieruit blijkt opnieuw de brede gedragenheid die er in scholen is om een deel van de middelen te koppelen aan de bestaande indicatoren. 34,1% van de scholen is tot slot van mening dat al deze kenmerken behouden moeten blijven (Tabel 106).

*Tabel 106 Kenmerken die geschrapt mogen worden met het oog op een rechtvaardige financiering voor basis- en secundair onderwijs (cijfers in tabel geven hoeveel procent van de scholen dit kenmerk aangeduid heeft)*

Welk kenmerk zou geschrapt moeten worden voor een rechtvaardige financiering?	Al dan niet keuze qua levensbeschouwing	Aantal leerlingen	Aantal leerlingen met thuistaal niet Nederlands	Aantal leerlingen met laag opgeleide moeder	Aantal leerlingen uit kansarme buurt	Aantal leerlingen met schooltoelage	Onderwijsniveau	Onderwijsaanbod	Geen	
BaO (n=92)	%	52,2%	0,0%	7,6%	9,8%	8,7%	8,7%	21,7%	14,1%	32,6%
SO (n=210)	%	47,6%	3,8%	2,4%	4,3%	1,9%	6,2%	11,0%	8,1%	34,8%

### 5.2.3.2 Voorstellen tot nieuwe indicatoren en maatregelen

De scholen konden daarnaast vrij invullen welke kenmerken volgens hen moeten opgenomen worden bij de financiering van de scholen om die billijker te maken. Terugkerende antwoorden zijn onder andere: eenoudergezinnen en/of gescheiden gezinnen, leer- en ontwikkelingsstoornissen, kinderen met speciale noden (die dankzij het M-decreet in het reguliere onderwijs komen) en de bijscholing hiervoor, het opleidingsniveau van de vader, een betere omschrijving van de taal (zodat ook kinderen met zware dialecten hierin worden opgenomen), de staat van de schoolinfrastructuur, de kost van de richtingen, een automatische toekenning van de studietoelage als aan de voorwaarden voldaan wordt en de afstand tot het zwembad of de (culturele) activiteiten.

In het kwalitatieve luik komen gelijkaardige indicatoren terug. Enerzijds komt de nadruk op kinderen met speciale noden terug, ook in het kader van het M-decreet. Enkele scholen stellen dat hun infrastructuur niet op deze leerlingen is uitgerust, en dat dit dus bijkomende kosten met zich zal meebrengen. Enkele scholen hebben hun werkingsmiddelen in het verleden in die richting gebruikt om leerlingen met een fysieke handicap op te vangen.

*'We hebben een kleuter gehad die niet kon stappen. Uiteindelijk is het kind naar een andere school gegaan omdat het meerdere problemen had. Maar dat vraagt van een school meer kosten. Wij hebben lokalen moeten aanpassen zodat dat kind verzorgd kon worden en veel moeite gedaan om een verpleegster te laten komen die dat kind tijdens de speeltijd kon verzorgen. Zelfs al zijn deze kinderen van harte welkom, het brengt dus wel een meerkost met zich mee.'* (leerkracht, school 2, OGO)

*'Als het M-decreet er komt, zitten wij met een gigantisch probleem, want we hebben al geen financieel overschot. Er zijn geen klassen op het gelijkvloers en er zijn ateliers waar geen lift naar toe gaat.'* (directeur, school 10, VGO)

De scholen vragen meer aandacht voor de staat van de schoolinfrastructuur en het in rekening brengen van de energiewaarde van een school. Grotere schoolbesturen wijzen op duidelijke verschillen tussen scholen op dit vlak en de noodzaak om via allerlei solidariteitsmechanismen hiervoor te compenseren. Zoals we in hoofdstuk 3 aantoonden, is het mogelijk dat schoolbesturen in die compenserende herverdeling ook middelen voor de aantikkende leerlingen inzetten. Schoolbesturen zien dit als een noodzaak, niet als een keuze. In éénpitters met een slechte infrastructuur is deze mogelijkheid tot compensatie echter afwezig, wat het risico vergroot dat men de middelen die voorhanden zijn gebruikt om eerst de dringende noden te lenigen, dit ongeacht het feit dat men een deel van deze middelen op basis van het aantal aantikkende SES-leerlingen heeft gegenereerd.

*'Wat niet meegenomen wordt, is het verbruik van energie, en de gasprijzen of strenge winter die we niet in de hand hebben.'* (bestuur, school 18, GO!)

*'Er wordt geen rekening gehouden met waar men moet lesgeven en wat de kost daarvan is. Dat kan erg verschillen in de praktijk. Vorig jaar hebben we een verwarmingsketel geplaatst in een school. Dat kostte 120000 euro, voor 180 leerlingen. We hebben die kost als scholengroep gemaakt, omdat we elk jaar 20000 euro moesten bijfinancieren. Zonder de scholengroep zou de school dus al lang haar deuren hebben moeten sluiten.'* (bestuur, school 15, GO!)

*'Voor de overheid is dat misschien een onbegonnen zaak, maar nu worden we op het vlak van energie allemaal over dezelfde kam geschoren. Het maakt niet uit of we bij wijze van spreken gehuisvest zijn een gebouw waar er overal gaten, kieren en spleten zijn, of in een mooi geïsoleerd gebouw. Terwijl dat in de praktijk wel een enorm verschil maakt.'* (directeur, school 19, GO!)

In de survey bevroegen we de scholen ook welke maatregelen de Vlaamse overheid prioritair zou moeten overwegen voor de werking van de scholen. De verschillen tussen het basis- en het secundair onderwijs zijn hier groter dan in de vraag naar de kenmerken die geschrapt zouden moeten worden voor een rechtvaardige financiering. Een ruime meerderheid van de scholen wenst dat er meer wordt geïnvesteerd in infrastructuur: 58,7% in het basis- en 75,2% in het secundair onderwijs. In het basisonderwijs zien we dat bijkomende middelen voor administratieve omkadering voor 62% van de scholen moet voorzien worden tegenover 15,7% van de secundaire scholen. Ook in het kwalitatieve luik komt deze laatste vraag bij directeurs van basisscholen terug. Ze is vaak ook een reden waarom deze scholen de verhouding van de gewichten tussen basisonderwijs en secundair onderwijs niet correct vinden. Vooral de personeelsomkadering is in verhouding tot het secundair onderwijs volgens hen te weinig uitgebouwd.

*'Wij moeten van de scholengroep uren krijgen om rond te komen. Nu komt er een nieuwe besparingsronde aan, waardoor ik nog minder uren zal krijgen. Meer omkadering is dus nodig, want nu moet ik vaak noodgedwongen secretaresse spelen. Dat lukt, maar gaat ten koste van andere zaken die ook belangrijk zijn voor een opstartende school, zoals een schoolwerkplan ontwikkelen of een EHBO-koffer samenstellen.'* (directeur, school 1, GO!)

Ten slotte wil 41,9% van de secundaire scholen meer middelen om te kunnen voldoen aan nieuwe regelgeving inzake veiligheid en hygiëne tegenover 27,2% van de basisscholen. De categorie 'andere' werd nauwelijks aangeduid of gespecificeerd (Tabel 107).

*Tabel 107 Bijkomende maatregelen voor financiering voor basis- en secundair onderwijs (cijfers in tabel geven hoeveel procent van de scholen dit kenmerk aangeduid heeft; scholen konden maximaal 2 prioritaire maatregelen selecteren).*

Welke van volgende maatregelen zou de Vlaamse overheid volgens u in de toekomst moeten nemen?		Schooltoelagen storten naar de scholen (in plaats van naar de ouders)	Extra investeren in de infrastructuur	Zorgen voor extra administratieve omkadering	Extra middelen voor bijkomende niet-specifiek onderwijs-gebonden regelgeving (qua veiligheid, hygiëne, enz.)	Extra middelen om het onderwijs te digitaliseren	Extra middelen voor technische uitrusting
BaO (n=92)	%	7,6%	58,7%	62,0%	27,2%	35,9%	3,3%
SO (n=210)	%	10,5%	75,2%	15,7%	41,9%	21,9%	29,0%

Wanneer de antwoorden worden opgesplitst volgens het aandeel SES-leerlingen blijkt dat in het basisonderwijs het aandeel SES-leerlingen vooral verschillen oplevert in de antwoordpercentages voor de maatregelen 'Extra investeren in infrastructuur' en 'Zorgen voor extra administratieve omkadering' (Tabel 108).

*Tabel 108 Bijkomende maatregelen die de overheid moet nemen naar aantikkende leerlingen voor basisonderwijs*

Basisonderwijs Bijkomende maatregelen die de Vlaamse overheid in de toekomst moet nemen?	%	Extra investeren in infrastructuur	Zorgen voor extra administratieve omkadering
Minste SES-leerlingen (n=24)	%	62,5%	50,0%
tussen percentiel 25 en 75 (n=46)	%	63,0%	58,7%
Meeste SES-leerlingen (n=22)	%	45,5%	81,8%
Totaal (n=92)	%	58,7%	62,0%

De maatregel 'Extra investeren in infrastructuur' wordt door 62,5% en 63% van de scholen met de minste en de gemiddelde aantikkende leerlingen gevraagd tegenover 45,5% van de scholen met de meeste aantikkende leerlingen.

In de survey werd ook gepeild naar de mate waarin gebouwen om onderhoud vragen. Scholen blijken nauwelijks aan te geven dat hun gebouwen weinig of geen onderhoud vergen. Aan de andere kant van het spectrum komen schoolgebouwen die zeer veel onderhoud vergen frequenter voor bij scholen die het minste aantikkende leerlingen hebben, zowel in het basis- als in het secundair onderwijs. In het basisonderwijs komen gebouwen die zeer veel onderhoud vergen relatief gezien minder voor in scholen met het meeste SES-leerlingen (Tabel 109).

Tabel 109 Nood aan onderhoud van de gebouwen volgens aantikkende scholen naar onderwijsniveau

In welke mate vragen de schoolgebouwen om onderhoud? De gebouwen vragen op dit moment om ...			Gewogen percentage aantickers			
			Onder percentiel 25	Tussen percentiel 25 en 75	Boven percentiel 75	Totaal
BaO	weinig of geen onderhoud	Count	1	1	1	3
		Kolom %	4,2%	2,2%	4,5%	3,3%
	een beperkt onderhoud	Count	6	7	6	19
		Kolom %	25,0%	15,2%	27,3%	20,7%
	behoorlijk wat onderhoud	Count	4	16	6	26
		Kolom %	16,7%	34,8%	27,3%	28,3%
	zeer veel onderhoud	Count	13	22	9	44
		Kolom %	54,2%	47,8%	40,9%	47,8%
	Totaal	Count	24	46	22	92
		Kolom %	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
SO	weinig of geen onderhoud	Count	0	0	1	1
		Kolom %	0,0%	0,0%	1,6%	0,5%
	een beperkt onderhoud	Count	4	9	4	17
		Kolom %	9,8%	8,5%	6,3%	8,1%
	behoorlijk wat onderhoud	Count	13	46	23	82
		Kolom %	31,7%	43,4%	36,5%	39,0%
	zeer veel onderhoud	Count	24	51	35	110
		Kolom %	58,5%	48,1%	55,6%	52,4%
	Totaal	Count	41	106	63	210
		Kolom %	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

In de schoolgebouwenmonitor van 2013 behalen de scholen gelegen in maatschappelijk achtergestelde buurten een lagere score (61,1 op 100) dan die in kansrijke buurten (64,5 op 100). De scholen in maatschappelijk achtergestelde buurten hebben sinds 2008 enkel vooruitgang geboekt op het vlak van de bruikbaarheid van verschillende lokalen en de bruikbaarheid van andere gebouwen, niet op de andere vlakken (AGION, 2014)<sup>30</sup>. Door deze gedeeltelijke evolutie bekijken de betrokken scholen hun situatie mogelijk positiever in dan de scholen in andere buurten. Enige voorzichtigheid met het doortrekken van de resultaten van de schoolgebouwenmonitor naar ons onderzoek is geboden. Dankzij de vrije schoolkeuze hoeft de buurt waarin een school gelegen is niet dezelfde te zijn als die waarin de leerlingen wonen (Poesen-Vandepuuten en Nicaise, 2015)<sup>31</sup>. De woonbuurt is ook slechts één van de indicatoren waarmee de SES-situatie van een leerling berekend wordt.

Een andere mogelijke verklaring voor het feit dat scholen met de meeste SES-leerlingen minder frequent 'extra investeren in infrastructuur' aanduiden als topprioriteit zou ook kunnen zijn dat deze scholen met dringendere noden of uitdagingen worden geconfronteerd dan hun infrastructuur. Dit wordt waarschijnlijk gecapteerd door de vraag naar 'Zorgen voor extra administratieve omkadering', wat voor basisscholen met de meeste SES-leerlingen de absolute topprioriteit is. Hier hechten scholen met veel SES-leerlingen duidelijk een groter belang aan dan scholen met minder SES-leerlingen: 50% van de scholen met de minste aantikkende leerlingen vraagt hiernaar tegenover 81,8% bij de hoogste aantikkende scholen.

<sup>30</sup> AGION (2014), Schoolgebouwenmonitor 2013. Indicatoren voor de kwaliteit van de schoolgebouwen in Vlaanderen. Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (AGION)

<sup>31</sup> Poesen-Vandepuute en Nicaise. (2015) Rich Schools, Poor Schools. Hidden resource inequalities between primary schools, Educational Research, 57:1, 91-109.

Ook in het secundair onderwijs merken we een groot verschil naargelang het aandeel aantikkende leerlingen. De voorgestelde maatregelen waarbij de antwoordpercentages het meest verschillen naargelang het aantal SES-leerlingen zijn 'Extra investeren in infrastructuur' en 'Extra middelen voor technische uitrusting': 95,1% van de scholen met de minste SES-leerlingen vraagt om meer investeringen in het versneld bouwen en renoveren van scholen tegenover 68,3% van de scholen met de meeste aantikkende leerlingen. Een mogelijke verklaring voor dit grote verschil is dat de scholen met de minste SES-leerlingen immers in vele gevallen VGO-scholen zijn, die 40% van hun middelen zelf moeten verwerven en/of bij Agion dossiers hebben lopen. 41,3% van de scholen met de meeste aantikkende leerlingen vraagt dan weer om meer ondersteuning voor technische uitrusting (materiaal en machines) tegenover 4,9% bij de minst aantikkende scholen (Tabel 110). Secundaire scholen met veel SES-leerlingen zijn immers vaak TSO-BSO scholen met richtingen die up-to-date machines vereisen.

*Tabel 110 Bijkomende maatregelen die de overheid moet nemen naar aantikkende leerlingen voor secundair onderwijs*

Secundair onderwijs: Bijkomende maatregelen die de Vlaamse overheid in de toekomst moet nemen?		Extra investeren in infrastructuur	Extra middelen voor technische uitrusting
Minste SES-leerlingen (n=41)	%	95,1%	4,9%
tussen percentiel 25 en 75 (n=106)	%	71,7%	31,1%
Meeste SES-leerlingen (n=63)	%	68,3%	41,3%
Totaal (n=210)	%	75,2%	29,0%

Het net speelt een belangrijke rol voor de mening van scholen over de maatregelen die de overheid zou moeten nemen, en dit zowel in het basis- als in het secundair onderwijs. In het basisonderwijs springt het GO! er tussenuit met 91,7% van de scholen die vraagt voor extra administratieve omkadering, waarbij 61,9% dit vragen in het VGO en 41,2% in het OGO. Het VGO wil meer extra investeringen in infrastructuur: 65,1% tegenover 58,8% in het OGO en 25% in het GO!. In het GO! komt de vraag naar extra investeringen in infrastructuur slechts op de vierde plaats. Het OGO is meer dan de andere netten geïnteresseerd in extra middelen om het onderwijs te digitaliseren (47,1% tegenover 33,3% van het GO! en VGO) (Tabel 111).



Tabel 111 Bijkomende maatregelen voor de berekening van de werkingsmiddelen naar net voor het basisonderwijs

Welke maatregelen zou de Vlaamse overheid in de toekomst moeten nemen?		School-toelagen storten naar de scholen (in plaats van naar de ouders)	Extra investeren in de infrastructuur	Extra administratieve omkadering	Extra middelen voor bijkomende niet-specifiek onderwijs-gebonden regelgeving (qua veiligheid, hygiëne, enz.)	Extra middelen om het onderwijs te digitaliseren	Extra middelen voor technische uitrusting
GO! (n=12)	%	16,7%	25,0%	91,7%	33,3%	33,3%	0,0%
VGO (n=63)	%	3,2%	65,1%	61,9%	30,2%	33,3%	3,2%
OGO (n=17)	%	17,6%	58,8%	41,2%	11,8%	47,1%	5,9%
Totaal (n=92)	%	7,6%	58,7%	62,0%	27,2%	35,9%	3,3%

In het secundair onderwijs leidt het net eveneens tot verschillende antwoorden in de bijkomende maatregelen die de scholen vragen van de Vlaamse overheid. Het VGO vraagt nog meer dan de andere netten dat er in infrastructuur geïnvesteerd wordt: 81,8% tegenover 65,2% in het OGO en 59,1% in het GO!. In het VGO vragen 45,5% van de scholen extra middelen voor bijkomende reglementeringen inzake veiligheid en hygiëne tegenover 38,6% in het GO! en 26,1% in het OGO. Het GO! vraagt meer dan de andere netten voor middelen om het onderwijs te digitaliseren (29,5% tegenover 26,1% in het OGO en 18,9% in het VGO) en voor technische uitrusting (43,2% tegenover 26,6% in het VGO en 17,4% in het OGO). Het OGO vraagt meer dan de andere netten naar het rechtstreeks doorstorten van de schooltoelagen naar de scholen (17,4% tegenover 15,9% in het GO! en 7,7% in het VGO) en extra administratieve omkadering (39,1% tegenover 13,3% in het VGO en 11,4% in het GO!).

Binnen het GO! zijn grote verschillen te merken tussen het basis- en het secundair onderwijs. Waar in het basisonderwijs nog 91,7% van de scholen een extra administratieve omkadering wenst, daalt dit in het secundair tot 11,4%. Ook voor de extra middelen voor technische uitrusting, dat in het basisonderwijs door geen enkele GO!-school wordt aangevinkt, is er (in vergelijking met de andere netten) een groot verschil tussen basis- en secundair onderwijs (Tabel 112).

Tabel 112 Bijkomende maatregelen voor de berekening van de werkmiddelen naar net voor het secundair onderwijs

Welke maatregelen zou de Vlaamse overheid in de toekomst moeten nemen?		Schooltoelagen storten naar de scholen (in plaats van naar de ouders)	Extra investeren in de infrastructuur	Extra administratieve omkadering	Extra middelen voor bijkomende niet-specifiek onderwijsgebonden regelgeving (qua veiligheid, hygiëne, enz.)	Extra middelen om het onderwijs te digitaliseren	Extra middelen voor technische uitrusting
GO! (n=44)	%	15,9%	59,1%	11,4%	38,6%	29,5%	43,2%
VGO (n=143)	%	7,7%	81,8%	13,3%	45,5%	18,9%	26,6%
OGO (n=23)	%	17,4%	65,2%	39,1%	26,1%	26,1%	17,4%
Totaal (n=210)	%	10,5%	75,2%	15,7%	41,9%	21,9%	29,0%

De scholen die deelnamen aan de survey kregen tevens de mogelijkheid om vrij kenmerken aan te geven die volgens hen mee in overweging genomen dienen te worden voor de werkmiddelen. Slechts 4 basisscholen en 5 secundaire scholen maakten van deze mogelijkheid gebruik: ze vragen onder andere om extra pedagogische omkadering, bijkomende middelen voor EHBO-bijtscholing, technische adviseurs, ICT-beheerders en gekleurde uren (voor ICT, bescherming, boekhouding, enz.).

#### 5.2.4 Oordeel over de maximumfactuur

We vroegen de scholen ten slotte ook of een aanpassing van de maximumfactuur in het basis- en het invoeren ervan in het secundair onderwijs de financiering volgens hen meer billijk zou maken.

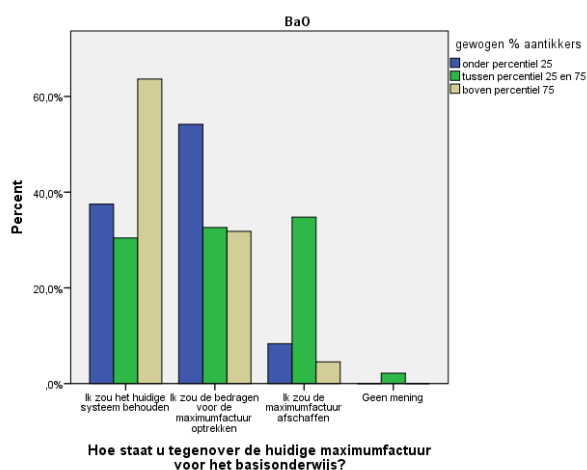
In het basisonderwijs bevroegen we de scholen naar wat ze vinden van de maximumfactuur. 40,2% van de scholen staat achter het huidige systeem, 38% zou het bedrag ervan optrekken, 20,7% van de scholen wil de maximumfactuur afschaffen en 1,1% heeft hierover geen mening. We moeten een kantlijn plaatsen bij deze resultaten. Het net waartoe de school behoort, heeft een grote invloed op het antwoord: 76,5% van de OGO en 58,3% van de GO!-scholen staan achter het huidige systeem tegenover 27% in het VGO. Daarentegen wil 44,4% van de ondervraagde VGO-scholen het bedrag van de maximumfactuur optrekken, tegenover 25% in het GO! en 23,5% in het OGO. Nog eens 27% van de VGO-scholen wil de maximumfactuur afschaffen tegenover 16,7% in het GO!. In het OGO is er geen enkele school die een afschaffing van de maximumfactuur ziet zitten (Tabel 113).

Tabel 113 Oordeel over de huidige maximumfactuur naar net

Hoe staat u tegenover de huidige maximumfactuur voor het basisonderwijs?		GO!	VGO	OGO	Totaal
Ik zou het huidige systeem behouden	%	58,3%	27,0%	76,5%	40,2%
	Aantal	7	17	13	37
Ik zou de bedragen voor de maximumfactuur optrekken	%	25,0%	44,4%	23,5%	38,0%
	Aantal	3	28	4	35
Ik zou de maximumfactuur afschaffen	%	16,7%	27,0%	0,0%	20,7%
	Aantal	2	17	0	19
Geen mening	%	0,0%	1,6%	0,0%	1,1%
	Aantal	0	1	0	1
Totaal	%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	Aantal	12	63	17	92

Aangezien we in hoofdstuk 2 aantoonde dat er een associatie is tussen de variabele 'net' en de indicator 'gewogen percentage aantikkende leerlingen', wordt in onderstaande figuur het antwoord op deze vraag opgesplitst naar deze indicator: hieruit blijkt duidelijk dat voornamelijk scholen met veel aantikkende leerlingen de huidige maximumfactuur willen behouden en scholen met weinig aantikkende leerlingen de bedragen van de maximumfactuur liefst zouden willen optrekken. Voornamelijk bij de scholen met eerder een gemiddeld aantal aantikkende leerlingen is er een relatief grote groep (34.8%) die de maximumfactuur wil afschaffen (Figuur 116).

Figuur 116 Oordeel over de huidig maximumfactuur volgens aantickers voor basisonderwijs



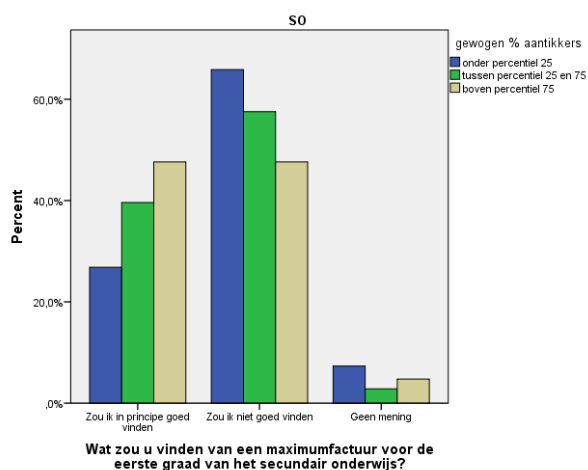
In het secundair onderwijs vroegen we of de scholen naar hun mening over een eventuele invoering van een maximumfactuur in de eerste graad van het secundair onderwijs. 56,2% van de scholen staan hier niet achter en 4,3% heeft hier geen mening over. Wanneer we het net opnemen in de resultaten, krijgen we een ander beeld. Een meerderheid van de scholen van het GO! en OGO staat achter de invoering van een maximumfactuur; respectievelijk 59,1% en 69,6%. In het VGO is slechts 28,7% een voorstander van een mogelijke invoering van een maximumfactuur in de eerste graad van het secundair (Tabel 114).

Tabel 114 Oordeel over de invoering van een maximumfactuur naar net

Wat zou u vinden van een maximumfactuur voor de eerste graad van het secundair onderwijs?		GO!	VGO	OGO	Totaal
Zou ik in principe goed vinden	%	59,1%	28,7%	69,6%	39,5%
	Aantal	26	41	16	83
Zou ik niet goed vinden	%	40,9%	65,0%	30,4%	56,2%
	Aantal	18	93	7	118
Geen mening	%	0,0%	6,3%	0,0%	4,3%
	Aantal	0	9	0	9
Totaal	%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	Aantal	44	143	23	210

Ook hier blijken duidelijke verschillen in de mening naargelang het aandeel aantikkende leerlingen in de school: hoe meer aantikkende leerlingen in een school, hoe groter de kans dat een school voorstander is van het invoeren van een maximumfactuur. Doorheen alle strata blijft echter een meerderheid van de scholen gekant tegen dit principe, enkel in scholen die behoren tot het kwart scholen met het hoogste percentage aantikkende leerlingen is de groep voor- en tegenstanders even groot (telkens 47,6%) (Figuur 117).

Figuur 117 Oordeel over de invoering van een maximumfactuur in het secundair onderwijs volgens aantickers



### **5.3 Voldoende financiering**

Op basis van het kwalitatieve luik kunnen we vaststellen dat scholen over het algemeen aangeven rond te komen met hun werkingsmiddelen. Zoals aangegeven (zie H4) zijn bepaalde scholen echter extra kwetsbaar, in het bijzonder wanneer verschillende belemmerende contextfactoren er tegelijk voorkomen (zoals éénpitter zijn, een slechte staat van gebouwen hebben en geconfronteerd worden met een daling van het leerlingenaantal). In dergelijke situatie kunnen scholen beslissen om dringende investeringen in ofwel de basiskwaliteit van de infrastructuur of in het pedagogisch beleid uit te stellen, en kan de kwaliteit van het onderwijs in gedrang komen. Belangrijk is ook te vermelden dat de vraag naar 'voldoende' financiering een sterk subjectieve vraag bleek te zijn. Wat voor sommige scholen voldoende is, is dat voor andere niet. Vaak speelde daarbij de context en de geschiedenis van de school op financieel vlak een bepalende rol.

In de survey vroegen we meer gedetailleerd naar het oordeel van scholen naar de hoogte van de werkingsmiddelen. Eerst bekijken we hoe de scholen staan tegenover de SES-gebonden financiering. Vinden ze deze voldoende (5.3.1)? Vervolgens onderzoeken we of bepaalde stromen of onderwijsvormen te weinig werkingsmiddelen ontvangen in vergelijking met de andere (5.3.2).

#### **5.3.1 Is de SES-gebonden financiering voldoende?**

De meningen van het basis- en het secundair onderwijs inzake hoogte van de werkingsmiddelen komen vrij goed overeen. Meer dan de helft van de scholen vindt de specifieke SES-middelen te beperkt en minder dan 10% heeft hier geen mening op. Geen enkele school vindt dat de SES-middelen te uitgebreid zijn. Er dient wel opgemerkt te worden dat deze vraag enkel beantwoord kon worden indien de school op de vraag 'Vindt u het een goede zaak dat scholen met meer SES-leerlingen ook meer werkingsmiddelen krijgen?' met 'ja' geantwoord hebben (zie ook hierboven voor een bespreking van deze vraag). Op deze vraag antwoordde 17.4% van de basisscholen en 3.3% van de secundaire scholen dat ze het geen goede zaak vinden dat scholen met meer SES-leerlingen ook meer werkingsmiddelen krijgen (Tabel 115). De facto kunnen we voor deze scholen dus stellen dat ze vinden dat de SES-middelen te uitgebreid zijn.

Tabel 115 Oordeel over de hoogte van de SES-middelen voor basis- en secundair onderwijs

Vindt u het een goede zaak dat scholen met meer SES-leerlingen ook meer werkingsmiddelen krijgen?		BaO	SO
Ja	Indien ja, vindt u dat - in het algemeen - deze SES-middelen ...?		
	Te beperkt zijn	% van ja	55,2%
		Aantal	37
	Voldoende zijn	% van ja	37,3%
		Aantal	25
	Te uitgebreid zijn	% van ja	0%
		Aantal	0
	Geen mening	% van ja	7,5%
		Aantal	5
	Totaal	% van ja	100,0%
		Aantal	67
Neen		% van totaal	17,4%
		Aantal	16
Geen mening		% van totaal	9,8%
		Aantal	9
Totaal		% van totaal	100%
		Aantal	92

We krijgen een ander beeld wanneer we de basis- en secundaire scholen bekijken naar aantikkende SES-leerlingen. Ook hier dient benadrukt te worden dat deze vraag enkel beantwoord kon worden door scholen die op de vraag 'Vindt u het een goede zaak dat scholen met meer SES-leerlingen ook meer werkingsmiddelen krijgen?' met 'ja' geantwoord hebben. Om de vraag of men de SES-middelen voldoende vindt in perspectief te kunnen plaatsen (in concreto ten opzichte van het aantal scholen dat het al dan niet een goede zaak vindt dat scholen met meer SES-leerlingen ook meer werkingsmiddelen krijgen) worden eerst de antwoorden op weergegeven op deze laatste vraag. Hieruit blijkt dat naarmate een school meer aantikkende leerlingen heeft, men ook meer achter het principe van meer werkingsmiddelen voor scholen met meer SES-leerlingen staat (Tabel 116).

*Tabel 116 Oordeel over de berekening van de werkingsmiddelen op basis van SES-indicatoren volgens aantickers naar onderwijsniveau*

Vindt u het een goede zaak dat scholen met meer SES-leerlingen ook meer werkingsmiddelen krijgen?			Gewogen % aantickers			Totaal
			Onder percentiel 25	Tussen percentiel 25 en 75	Boven percentiel 75	
BaO	Ja	Count	16	32	19	67
		Kolom %	66,7%	69,6%	86,4%	72,8%
	Neen	Count	5	10	1	16
		Kolom %	20,8%	21,7%	4,5%	17,4%
	Geen mening	Count	3	4	2	9
		Kolom %	12,5%	8,7%	9,1%	9,8%
	Totaal	Count	24	46	22	92
		Kolom %	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
SO	Ja	Count	33	98	63	194
		Kolom %	80,5%	92,5%	100,0%	92,4%
	Neen	Count	4	3	0	7
		Kolom %	9,8%	2,8%	0,0%	3,3%
	Geen mening	Count	4	5	0	9
		Kolom %	9,8%	4,7%	0,0%	4,3%
	Totaal	Count	41	106	63	210
		Kolom %	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Voor scholen met het laagste en gemiddelde aandeel aantikkende leerlingen zien we dat 62,5% van de scholen die 'ja' antwoordde op de vorige vraag, de SES-middelen te beperkt vinden tegenover 36,8% bij de scholen met de meeste aantikkende leerlingen. We merken een tegengestelde beweging in het secundair onderwijs. Daar vindt 40,6% van de minst aantikkende scholen, 57,1% van de gemiddelde en 63,5% van de meest aantikkende scholen ze te beperkt. Geen enkele school is van mening dat de SES-middelen te uitgebreid zijn. In combinatie met de antwoorden op de vorige vraag kunnen we echter stellen dat de facto ruim 20% van de basisscholen onder percentiel 75 van oordeel is dat de middelen wel te uitgebreid zijn (in totaal 15 van de 70 scholen uit deze groep gaven immers te kennen dat ze het geen goede zaak vinden dat scholen met meer SES-leerlingen meer werkingsmiddelen krijgen) (Tabel 117).

Tabel 117 Oordeel over hoogte van de SES-middelen naar aantikkende SES-leerlingen voor basis- en secundair onderwijs

Vindt u dat - in het algemeen - deze SES-middelen ...?		Gewogen % aantickers			Totaal
		Onder percentiel 25	Tussen percentiel 25 en 75	Boven percentiel 75	
BaO	Te beperkt zijn	62,5%	62,5%	36,8%	55,2%
		10	20	7	37
	Voldoende zijn	31,3%	31,3%	52,6%	37,3%
		5	10	10	25
	Te uitgebreid zijn	0%	0%	0%	0%
		0	0	0	0
Geen mening	6,3%	6,3%	10,5%	7,5%	
	1	2	2	5	
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
	16	32	19	67	
SO	Te beperkt zijn	40,6%	57,1%	63,5%	56,5%
		13	56	40	109
	Voldoende zijn	46,9%	30,6%	31,7%	33,7%
		15	30	20	65
	Te uitgebreid zijn	0%	0%	0%	0%
		0	0	0	0
Geen mening	12,5%	12,2%	4,8%	9,8%	
	4	12	3	19	
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
	32	98	63	193	

Binnen het secundair onderwijs zijn er ook verschillen naargelang de mix van aangeboden onderwijsvormen. 37,9% van de scholen waarin enkel ASO wordt onderwezen maakt gewag van te beperkte SES-middelen voor het onderwijs tegenover 61,5% van de scholen waarin zowel TSO als BSO onderwezen worden. De verklaring voor deze bevinding ligt wellicht in de hoge associatie tussen het aantal aantikkende leerlingen en het net waartoe de school behoort. Zoals meermaals vermeld wordt in scholen met meer aantikkende leerlingen immers vooral TSO en BSO onderwezen. Scholen met de minst aantikkende leerlingen zijn vooral ASO-scholen (Tabel 118).

Tabel 118 Oordeel over de hoogte van de SES-middelen naar onderwijsvormen

Vindt u dat - in het algemeen - deze SES-middelen ...?		Enkel GSO	Enkel ASO	ASO, BSO en TSO	BSO en TSO	Rest	Totaal
Te beperkt zijn	%	58,5%	37,9%	60,0%	61,5%	57,1%	56,5%
	Aantal	24	11	18	40	16	109
Voldoende zijn	%	34,1%	51,7%	23,3%	33,8%	25,0%	33,7%
	Aantal	14	15	7	22	7	65
Geen mening	%	7,3%	10,3%	16,7%	4,6%	17,9%	9,8%
	Aantal	3	3	5	3	5	19
Te uitgebreid zijn	%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Aantal	0	0	0	0	0	0
Totaal	%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	Aantal	41	29	30	65	28	193

Interessant is ook de kritiek van het bestuur of het financieel middenkader op de bandbreedte met betrekking tot de SES-middelen (kwalitatieve luik). Vaak gaat om schoolbesturen met meer dan 1 school. In de interviews laten zij klinken dat ze de bandbreedte te groot vinden of dat deze



bandbreedte zeker niet groter mag worden. Hun visie is duidelijk verschillend van de directeurs (met veel SES-leerlingen). De verklaring voor dit verschil kan samenhangen met hun specifieke positie in het geheel, die hen verplicht scholen met een verschillende SES-achtergrond te vertegenwoordigen. Meer dan de directeurs hebben zij ook zicht op het geheel van scholen, en dus op mogelijke discrepanties.

*'Ik stel vast dat scholen met veel SES-leerlingen het opvallend gemakkelijker hebben dan een school met weinig SES-leerlingen. Wat eigenlijk toch het tegenovergestelde is met wat men zou bereiken. Want nu creëren we eigenlijk dat witte scholen, als ik het toch zo terug mag noemen, niet meer de mogelijkheid hebben om naar musea te gaan of uitstappen te doen. Scholen met veel SES-leerlingen kunnen op dat punt nu meer. Verder is het ook zo dat er in die witte scholen ook veel behoefte is aan extra zorg. Dat mag niet onderschat worden. In die zin vind ik de kloof wel wat groot.'* (bestuurder, school 12, GO!, SES3)

*'Ik sta achter het principe, maar of de discrepantie zo groot moet blijven, is een andere vraag. Die discrepantie wordt vooral gecreëerd door de kansarme scholen met veel leerlingen. Zij krijgen een bulk geld. Eenmaal hun prioriteiten, bijvoorbeeld een mooi klaslokaal, gerealiseerd zijn, krijgen die scholen een overschot. Je kan natuurlijk wel wat meer aan coaching doen, maar wat sommige scholen dan doen, is daar personeel mee inkopen. Dat leidt er toe dat grote, zwarte scholen met een personeelsomkadering komen te zitten waarvan de witte scholen alleen maar kunnen dromen.'* (bestuurder, school 1, GO!, SES3)

*'Scholen die niet zoveel SES-leerlingen hebben en dus minder financiering krijgen, moeten meer doorrekenen aan de ouders. Hierdoor wordt de school duurder, en zullen er zich vervolgens weer minder SES-leerlingen inschrijven. Dat is dus een vicieuze cirkel. Scholen in centrumsteden krijgen ook meer middelen vanuit verschillende potten, zoals het flankerend onderwijsbeleid, waardoor de kloof met plattelandsscholen of scholen in steden die niet als centrumstad worden erkend nog groeit.'* (bestuurder, school 16, VGO, SES1)

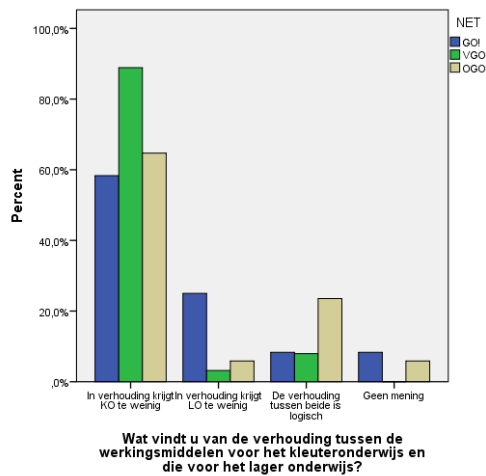
*'Scholen met veel SES-leerlingen krijgen zo veel extra middelen dat ze prachtige lokalen en materialen hebben, en zo de andere scholen die ook onder ons bestuur vallen de loef kunnen afsteken. Dus ik ben eerder voor SES tot op een bepaalde hoogte, nu is het soms wel extreem, bijvoorbeeld als die scholen een extra schoolreis kunnen betalen, en de andere scholen niet.'* (financieel middenkader, school 6, VGO, SES3)

In het kwalitatieve luik valt vooral de kritische houding van de algemene directeurs uit het GO! op. Deze houding vindt wellicht zijn oorsprong in het convenant, en de daaraan gekoppelde verwachting om zich daaraan te houden. In die zin zou hun kritiek evengoed kunnen geïnterpreteerd worden als een argument die ze kunnen inzetten om zich niet (helemaal) aan het convenant te houden. Ook in schoolbesturen uit de andere netten wordt op basis van deze kritiek of bestaande historische afspraken vaak beslist om de middelen zo te herverdelen dat de verschillen en dus ook mogelijke discrepanties tussen de scholen op dit vlak verkleind worden of soms zelfs helemaal verdwijnen (voor details, zie H3).

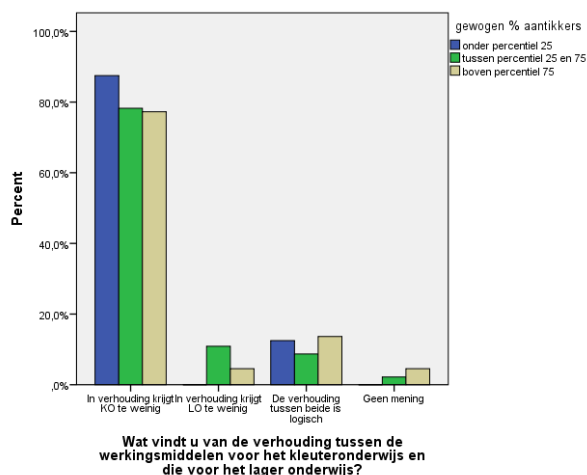
### **5.3.2 Is de financiering voldoende naar onderwijsniveau, -stromen en -vormen?**

Specifiek voor het basisonderwijs werd in de survey gevraagd naar de mening van de scholen over de verhouding tussen de werkingsmiddelen voor het kleuteronderwijs en die voor het lager onderwijs. Een grote meerderheid van de scholen is van oordeel dat het kleuteronderwijs verhoudingsgewijs te weinig werkingsmiddelen krijgt. Vooral in het VGO is deze mening nog meer uitgesproken dan in de andere netten (Figuur 118 en Figuur 119).

Figuur 118 Oordeel over de verhouding van werkingsmiddelen tussen kleuter- en lager onderwijs volgens net



Figuur 119 Oordeel over de verhouding van werkingsmiddelen tussen kleuter- en lager onderwijs volgens aantikkers



De volgende vraag richt zich enkel naar het secundair onderwijs en peilt naar de hoogte van de financiering voor de verschillende onderwijsvormen in verhouding tot elkaar. Globaal merken we dat de scholen vinden dat het BSO, het TSO en de B-stroom te weinig werkingsmiddelen krijgen in verhouding met de andere stromen en onderwijsvormen. Die kritiek keert ook terug in het kwalitatieve luik.

*'Er zou meer aandacht en middelen moeten gaan naar het financieel aantrekkelijk maken van knelpuntberoepen en industriële richtingen. In nijverheidstechnische richtingen houdt men ook te weinig rekening met de evolutie van de kostprijs van materiaal en grondstoffen. Die zijn duurder geworden, terwijl informatica en dus een richting kantoor goedkoper wordt.'* (bestuur, school 11, OGO)

*'Als je ziet welke machines wij hebben staan in de werkplaatsen, dan komen we niet toe met onze werkingsmiddelen, zoals berekend met de punten. Want een technische richting, en zeker een BSO, heeft veel meer infrastructuur nodig dan in een ASO. Zeker vandaag in een wereld van technologie die almaar evolueert. Ik denk aan 3D-printers. Dat is een nieuwe technologie, en dus voor die leerlingen van levensbelang. Wij zoeken dan creatief naar bouwpakketten om die 3D-printers zelf samen te stellen en die technologie te kunnen presenteren. Maar eigenlijk krijg je niet*

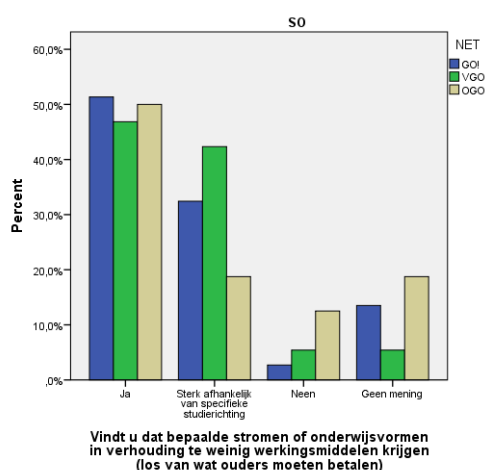
*voldoende middelen om in die technologische vernieuwingen mee te gaan.’ (directeur, school 19, VGO)*

Het KSO wordt in de survey het minst gekozen (wegens ook het minst bekend?). De directeur van de KSO-school (school 10, VGO) uit het kwalitatieve luik hekelt vooral het tekort aan personeelsomkadering. De directeur die een KSO-richting drama, muziek en beeldende kunsten aanbiedt stelt dat dit niet zozeer extra middelen vraagt voor materiaal, maar wel aangepaste infrastructuur vereist.

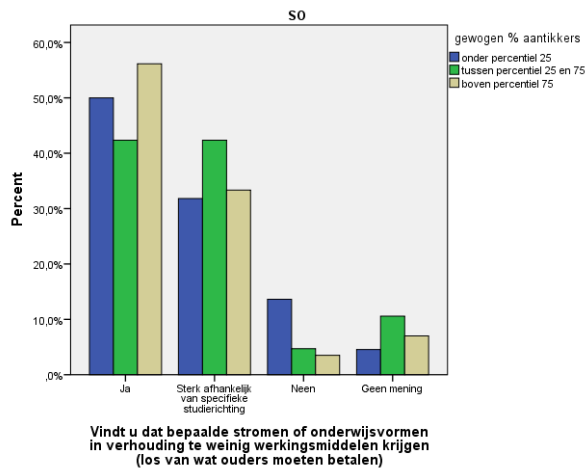
*‘Kunstateliers zijn allemaal grote ruimtes, terwijl je voor muziek allemaal individuele lessen hebt die je in individuele lokalen moet kunnen zetten. Voor onze school zijn dat dus wel richtingen die veel geld kosten.’ (directeur, school 17, VGO).*

In de survey vormen de netten (Figuur 120) en het percentage aantikkende leerlingen (Figuur 121) een bron van verschil in de antwoorden. Er dient opgemerkt te worden dat enkel scholen die minstens twee verschillende stromen (A-B) en/of onderwijsvormen (ASO, BSO, KSO, TSO) aanbieden op deze vraag konden antwoorden. Bovendien werd aan deze scholen eerst nog gevraagd of ze vinden dat bepaalde stromen of onderwijsvormen te weinig werkingsmiddelen krijgen. Enkel indien hierop ‘ja’ geantwoord werd, konden scholen de vraag beantwoorden die peilde naar welke stromen of onderwijsvormen te weinig middelen krijgen.

*Figuur 120 Oordeel over stromen of onderwijsvormen die in verhouding te weinig werkingsmiddelen krijgen volgens net*



Figuur 121 Oordeel over stromen of onderwijsvormen die in verhouding te weinig werkingsmiddelen krijgen volgens aantickers



Deze dubbele filter resulteert in 79 scholen die de vraag naar welke stromen of onderwijsvormen te weinig middelen krijgen konden beantwoorden. Het GO! vindt meer dan de andere netten dat de A-stroom, het ASO en het KSO te weinig werkingsmiddelen ontvangen. Het OGO vindt meer dan de andere netten dat het BSO en TSO te weinig middelen ontvangt (Tabel 119).

Tabel 119 Oordeel over stromen/onderwijsvormen die te weinig werkingsmiddelen ontvangen naar net

Welke stromen/onderwijsvormen krijgen in verhouding te weinig werkingsmiddelen?		A-stroom	B-stroom	ASO	BSO	KSO	TSO
GO! (n=19)	%	36,8%	47,4%	36,8%	36,8%	10,5%	47,4%
VGO (n=52)	%	19,2%	46,2%	17,3%	67,3%	1,9%	46,2%
OGO (n=8)	%	0,0%	62,5%	12,5%	100,0%	0,0%	62,5%
Totaal (n=79)	%	21,5%	48,1%	21,5%	63,3%	3,8%	48,1%

Ook het aandeel aantikkende leerlingen in een school speelt een rol in de mening die ze heeft over de hoogte van de werkingsmiddelen naargelang de stroom of onderwijsvorm (ook hier is de hierboven beschreven dubbele filter van toepassing): 63,6% van de scholen met de minste SES-leerlingen vindt dat de A-stroom te weinig werkingsmiddelen ontvangt tegen 8,3% van de gemiddelde en 21,9% van de hoogst aantikkende scholen. De mening over ASO volgt een gelijkaardig patroon. De B-stroom krijgt voor 18,2% van de laagst aantikkende scholen te weinig middelen tegenover ruim 50% van de gemiddelde en de hoogst aantikkende scholen. Ook de mening over BSO en TSO verschilt duidelijk tussen scholen met de minste aantikkende leerlingen enerzijds en scholen met een gemiddeld tot hoog aantal aantikkende leerlingen anderzijds.

*Tabel 120 Oordeel over stromen/onderwijsvormen die te weinig werkingsmiddelen ontvangen naar aantikkende SES-leerlingen*

Welke stromen/onderwijsvormen krijgen in verhouding te weinig werkingsmiddelen?		A-stroom	B-stroom	ASO	BSO	KSO	TSO
Minste SES-Iln (n=11)	%	63,6%	18,2%	45,5%	18,2%	9,1%	18,2%
Tussen percentiel 25 en 75 (n=36)	%	8,3%	52,8%	13,9%	80,6%	0,0%	50,0%
Meeste SES-Iln (n=32)	%	21,9%	53,1%	21,9%	59,4%	6,3%	56,3%
Totaal (n=79)	%	21,5%	48,1%	21,5%	63,3%	3,8%	48,1%

Een verklaring hiervoor vinden we terug in de relatie tussen het aantikkend aandeel leerlingen en in welke onderwijsvormen en stromen ze volgen. Scholen met meer aantikkende leerlingen behoren immers meer tot de B-stroom of bieden TSO en BSO-richtingen aan. Ook scholen die een bepaalde onderwijsvorm onderrichten, stippen meer aan dat hierin ontoereikende werkingsmiddelen zijn dan in de andere onderwijsvormen (Tabel 121).

*Tabel 121 Oordeel over stromen/onderwijsvormen die te weinig werkingsmiddelen ontvangen naar onderwijsvormen*

Welke stromen/onderwijsvormen krijgen in verhouding te weinig werkingsmiddelen?		A-stroom	B-stroom	ASO	BSO	KSO	TSO
Enkel GSO (n=15)	%	13,3%	80,0%	0,0%	53,3%	6,7%	40,0%
Enkel ASO (n=4)	%	75,0%	0,0%	75,0%	0,0%	0,0%	0,0%
ASO, BSO en TSO (n=14)	%	21,4%	28,6%	42,9%	57,1%	0,0%	35,7%
BSO en TSO (n=36)	%	11,1%	55,6%	5,6%	88,9%	0,0%	69,4%
Rest (n=10)	%	50,0%	20,0%	60,0%	20,0%	20,0%	20,0%
Totaal (n=79)	%	21,5%	48,1%	21,5%	63,3%	3,8%	48,1%

Een volgende vraag peilde naar de mening van scholen over richtingen die in verhouding te weinig middelen ontvangen, los van wat ouders moeten betalen. Deze vraag was specifiek gericht op scholen met een KSO, TSO en/of BSO aanbod. Ongeveer twee derde van deze scholen geeft aan dat bepaalde richtingen te weinig werkingsmiddelen krijgen. In scholen met meer aantikkende leerlingen ligt dit percentage hoger dan in scholen met minder aantikkende leerlingen: 73,6% van de scholen met de meeste aantikkende leerlingen antwoorden hier positief op tegenover 57,1% van de scholen met de minste aantikkende leerlingen. We moeten in deze echter wijzen op de vele scholen die zeggen hierover geen mening te hebben. Deze scholen komen in verhouding meer voor bij de groep van scholen met de meeste en de gemiddelde aantikkende leerlingen (Tabel 122).

*Tabel 122 Oordeel over richtingen die te weinig werkingsmiddelen ontvangen naar aantikkende leerlingen*

Vindt u dat bepaalde richtingen in verhouding te weinig middelen krijgen (los van wat ouders moeten betalen)?		Minste aantikkende lln	Tussen percentiel 25 en 75	Meeste aantikkende lln	Totaal
Ja	%	57,1%	63,0%	73,6%	66,2%
	Aantal	8	51	39	98
Neen	%	28,6%	13,6%	3,8%	11,5%
	Aantal	4	11	2	17
Geen mening	%	14,3%	23,5%	22,6%	22,3%
	Aantal	2	19	12	33

Scholen kregen tot slot de mogelijkheid om zelf in te vullen welke richtingen te weinig werkingsmiddelen krijgen. Dit leidt tot een scala aan verschillende richtingen in het TSO, BSO en KSO. Terugkerende antwoorden zijn: de nijverheidstechnische richtingen, haarzorg, land- en tuinbouw, informaticabeheer... Scholen vragen ook een (grotere) tussenkomst voor de verplaatsingen die leerlingen moeten doen bij stages.

## 5.4 Conclusies

In dit hoofdstuk beschreven we het oordeel van de scholen en hun besturen over het nieuwe financieringsmechanisme (onderzoeksthema 3-4). We gaven daarbij inzicht in de visie van de betrokkenen op de mate waarin ze dit mechanisme billijk vinden (5.2) en voldoende achten om kwaliteitsvol onderwijs te kunnen inrichten (5.3). Om een goed oordeel te kunnen vormen over een bepaalde kwestie, is echter kennis vereist. Daarom peilden we voorafgaand ook naar hun kennis over het nieuwe financieringsmechanisme (5.1).

Wat de kennis betreft, stellen we over het algemeen vast dat de kennis van de directeurs over het nieuwe financieringsmechanisme goed is. Die vaststelling geldt vooral voor de kennis over de extra middelen op basis van de aantikkende leerlingen. De brief die de overheid naar alle scholen stuurt met informatie hierover heeft op dit punt wellicht een belangrijke faciliterende rol gespeeld. De kennis van directeurs is echter basiskennis. De directeurs zijn minder op de hoogte van de details, noch van alle verschillende regelingen. Verschillen in kennis tussen stakeholders hangen meestal samen met de mate waarin de kennis relevant is voor de eigen schoolcontext en de mate van verantwoordelijkheid over het financieel beleid. Dat blijkt vooral bij directeurs uit vooral het OGO en in mindere mate GO!, die minder kennis bezitten over het financieringsmechanisme dan hun collega's uit het VGO. Omdat ze vaak tot grote schoolbesturen behoren en/of zetelen in schoolbesturen die het financieel beheer grotendeels op zich nemen, is de nood aan kennis minder groot. Dit gebrek aan kennis kan op termijn echter ook leiden tot vervreemding, duiden op een gebrek aan eigenaarschap en een belemmering betekenen van het beleidsvoerend vermogen van de school, indien het schoolbestuur weinig transparant is over hun beleid en weinig inspraak toelaat.

Wat het oordeel over de billijkheid van het financieringsmechanisme betreft, moet de brede gedragenheid voor het koppelen van een deel van de middelen aan het aantal aantikkende SES-leerlingen in scholen onderstreept worden. Scholen en hun besturen lijken daarmee ook de onderliggende stelling te onderschrijven dat scholen met veel SES-leerlingen met extra noden en uitdagingen geconfronteerd worden die vragen om extra maatregelen en dus extra financiering ter compensatie. Scholen met meer aantikkende leerlingen zijn hiervan meer overtuigd dan scholen met minder aantikkende leerlingen. Er worden echter ook twee belangrijke punten van kritiek geformuleerd met betrekking tot de koppeling van een deel van de werkingsmiddelen aan het aantal SES-leerlingen.

Ten eerste wordt aangehaald dat het financieringsmechanisme een discrepantie in (financiële) mogelijkheden tussen scholen met veel SES-leerlingen en scholen met weinig SES-leerlingen heeft geïntroduceerd. Ten tweede hebben diverse actoren de indruk dat de gedeeltelijke herverdeling van de werkingsmiddelen volgens het aandeel SES-leerlingen niet heeft geleid tot het verkleinen van de onderwijskloof (d.w.z. meer gelijke startkansen voor de schoolloopbaan) tussen leerlingen met verschillende SES.

De wijze waarop vooral de leerkrachten deze compensatie zien en ook de SES-middelen meestal aanwenden (zie H4), strookt echter niet helemaal met wat de overheid voor ogen had met deze financiering. Waar de overheid vertrekt vanuit een gelijkheidskansenperspectief, en dus op een structurele, preventieve implementatie ervan hoopten, verdedigen vooral de leerkrachten het liefdadigheidsperspectief, waar compensatie gezien wordt als het remediëren van individuele noden (leerachterstand en financiële noden). Ter nuancering moet wel vermeld worden dat directeurs en sommige bestuurders (vooral uit het GO!) hun oordeel wel meer vanuit het gelijkheidskansenperspectief onderbouwen. Waarom dit zo is en hun perspectief niet wordt overgenomen door de leerkrachten, blijft echter een open vraag.

Een andere opvallende bevinding met betrekking tot de billijkheid is dat bijna 50% van de scholen (survey) het kenmerk 'levensbeschouwing' geschrapt wil zien, en dat de wens hiertoe groter is in scholen die verschillende levensbeschouwelijke vakken aanbieden (OGO en GO!). Ook dit laatste is een opmerkelijke en op het eerste zicht contra-intuïtieve vaststelling. Scholen die hier extra geld voor ontvangen, willen deze indicator immers net vaker geschrapt zien. Op basis van de weliswaar schaarse gegevens uit het kwalitatief onderzoek leren we dat de weerstand in deze scholen vooral praktisch van aard is. Vooral in sterk levensbeschouwelijke diverse scholen kost het immers veel tijd en energie om dit te organiseren. Onder deze nadruk op de tijds-kosten kunnen echter ook meer ideologische argumenten schuilgaan, zoals de overtuiging dat levensbeschouwelijke opvoeding eerder tot het private domein behoort, dat het splitsen van leerlingen op basis van hun levensbeschouwing in een pluralistische samenleving niet de beste optie is, of met de onmacht om met levensbeschouwelijke kwesties om te gaan. Op basis van dit onderzoek kunnen we echter enkel de vraag stellen, maar geen uitspraken doen.

Wat tot slot het oordeel van de scholen en schoolbesturen over de mate waarin de werkingsmiddelen volstaan en voor welke terreinen ze meer middelen wensen, stellen we vast dat de antwoorden van de betrokkenen sterk samenhangen met de eigen schoolcontext en de noden die ze binnen deze context ervaren. Zo vragen TSO-BSO-scholen om meer middelen voor technische uitrusting, en ASO-scholen, die vaker VGO-scholen zijn, meer middelen voor nieuwbouw en verbouwingswerken. Deze bevinding wijst volgens ons aan te geven dat de betrokkenen een financieringsmechanisme of herverdeling door het schoolbestuur verkiezen die zoveel als mogelijk inspeelt en aansluit op de lokale context.

Tot slot roept de analyse in dit hoofdstuk enkele vragen ter discussie op, die we in de beleidsaanbevelingen zullen hernemen.

- Hoe moeten we de kritiek van schoolbesturen, vooral binnen het GO! op de bandbreedte evalueren? Moeten we deze kritiek lezen als een vraag om de bandbreedte te verkleinen of ligt de oorzaak van de aangegeven discrepantie elders (zoals in de aangegeven verschillen tussen scholen met betrekking tot de staat van hun gebouwen, die niet in rekening worden gebracht om te compenseren)?
- Wat impliceert de vraag naar meer controle op de aanwending van de SES-middelen bij sommige betrokkenen?
- Hoe moeten we verklaren dat er in de survey doorgaans meer verschillen tussen scholen binnen BaO dan binnen SO worden genoteerd, als het op hun oordeel over de verschillende aspecten binnen het financieringsdecreet aankomt?

## 6 Conclusie

Dit rapport bevat de evaluatie van het financieringsdecreet van 2008, zoals aangevraagd door het Departement van Onderwijs en Vorming. Dit onderzoek peilt hoofdzakelijk naar de praktijk van de verdeling en de aanwending van de werkingsmiddelen aan en door de scholen. Voor de analyse van jaarrekeningen en boekhoudingen verwijzen we naar de studie van het Rekenhof.

Het financieringsdecreet van 2008 voert een koppeling in van een deel van de werkingsmiddelen aan leerlingenkenmerken. Dit is een vorm van compensatiefinanciering: het kost namelijk meer om leerlingen uit kansengroepen tot eenzelfde prestatieniveau op te tillen als de meer kansrijke leerlingen, omdat deze leerlingen meer obstakels tegenkomen in hun leerloopbaan: taalbarrières, verminderde pedagogische en/of financiële draagkracht van de ouders, culturele barrières enzovoort. Na de berekening van de werkingsmiddelen worden deze door de Vlaamse Overheid verdeeld onder de schoolbesturen. Deze middelen zijn bestemd voor de werking (bv. kopieën), de uitrusting, het groot onderhoud van hun scholen en moeten scholen toelaten te werken aan rationeel energiegebruik en tegemoet te komen aan de kosteloze toegang tot het onderwijs, die in de Grondwet bepaald is. Om scholen in staat te stellen op een kosteloze wijze kwaliteitsvol onderwijs aan te bieden, moet de overheid zorgen voor een 'billijke en voldoende financiering van het leerplichtonderwijs'. Om de doelstelling 'voldoende financiering' te kunnen realiseren, werden de werkingsbudgetten verhoogd. Dit werd in het basisonderwijs gekoppeld aan de invoering van de maximumfacturen. Om de doelstelling 'billijke financiering' te kunnen realiseren wordt allereerst het totale werkingsbudget berekend. Van dit werkingsbudget worden vervolgens twee voorafnames genomen: de voorafname voor objectieve verschillen (neutraliteit en levensbeschouwelijke vakken) en de voorafname voor leerlingenkenmerken (op basis van vier indicatoren: opleidingsniveau moeder, thuistaal, studietoelage en woonbuurt).

### 6.1 Fasering en opzet studie

Dit onderzoek verliep in vier fasen. Tijdens de verkenningsfase voerden we een literatuurstudie uit, die vervolgens als basis diende voor verkennende gesprekken en expertinterviews. Op basis van administratieve gegevens onderzochten we de evolutie van de gegenereerde werkingsmiddelen per inrichtende macht. De combinatie van literatuurstudie en administratieve gegevens stelde ons tot slot in staat een representatieve steekproeftrekking te doen. In de tweede fase voerden we kwalitatieve case studies uit waarbij diepte-interviews gehouden werden bij twintig scholen met directeurs, schoolbesturen, ouders en leerkrachten en bijkomend bij één grote scholengroep. In een derde fase voerden we een kwantitatieve survey bij directeurs uit. Ten slotte hielden we nog een bijkomende kwantitatieve survey bij gemeentebesturen. Deze laatste survey was nodig omdat directeurs van het OVSG minder autonomie hebben in hun financiële beleid en dus ook minder kennis ervan bezitten. De resultaten voor de financiële vragen van de eerste survey waren voor hen minder betrouwbaar.

De representativiteit van de scholen werd verzekerd door bij de steekproeftrekking te stratificeren door middel van volgende variabelen: functionele verstedelijkingsgraad, onderwijsniveau (basis- of secundair onderwijs), het net, het aandeel aantikkende leerlingen (thuistaal en diploma moeder), het aantal leerlingen en de grootte van het schoolbestuur. Specifiek voor het secundair onderwijs werd ook rekening gehouden met de mix van aangeboden onderwijsvormen.

Vervolgens bespraken we de resultaten uit het kwalitatieve en kwantitatieve onderzoek via een top-down methode (zie hoofdstuk 3-5). We begonnen met de schoolbesturen omdat zij de fondsen van de overheid ontvangen en verder verdelen over hun scholen, vervolgens bespraken we de aanwending



van de middelen door de scholen en ten slotte peilden we naar het oordeel van de stakeholders over de huidige financiering van het onderwijs.

## 6.2 Invloed van de hervorming op de ontvangen werkingsmiddelen door de inrichtende machten

Om de invloed van de hervorming op de werkingsmiddelen van de inrichtende machten na te gaan, werden de door de inrichtende machten ontvangen werkingsmiddelen vergeleken voor de schooljaren 2007-2008 (vóór) en 2008-2009 (ná de hervorming). Hierbij maken we een onderscheid tussen de inrichtende machten basisonderwijs en secundair onderwijs. Voor het GO! gebruiken we het niveau van de scholengroepen als inrichtende machten. In de analyses werden ook de middelen van het transitiefonds voor de inrichtende machten secundair onderwijs van het GO! opgenomen.

Ten opzichte van het schooljaar 2007-2008 ontvingen de inrichtende machten basisonderwijs in 2008-2009 gemiddeld 100.000 Euro meer aan werkingsmiddelen. Gezien ook de leerlingenaantallen gemiddeld gezien toenemen is het belangrijker de evolutie van de werkingsmiddelen per leerling te volgen. Voor de inrichtende machten basisonderwijs nemen deze toe met gemiddeld 132 Euro (van 523 naar 654 Euro of 25%). Voor de inrichtende machten secundair onderwijs stijgen de werkingsmiddelen met gemiddeld 175.000 Euro, uitgedrukt per leerling is dit 113 Euro (van 805 naar 918 Euro of 14%).

In het basisonderwijs werd door de hervorming vooral de top van de verdeling beïnvloed en als gevolg daarvan ook de spreidingsbreedte (verschil tussen de minimale en maximale bedragen per leerling). Het hoogste bedrag dat **inrichtende machten BaO per leerling** konden ontvangen steeg van 662 naar 958 Euro (of +45%), de minimumwaarde nam toe van 403 naar 448 euro (45 Euro of 11%).

In tegenstelling tot het basisonderwijs is in het **secundair onderwijs** vooral de minimumwaarde toegenomen van 662 naar 786 Euro (+124 Euro per leerling of 19%). De stijging van de maximumwaarde bleef hier beperkt tot 37 Euro per leerling (van 1117 naar 1163 Euro of +3%). Dit heeft als gevolg dat de spreidingsbreedte door de hervorming eerder is afgenomen.

Vervolgens namen we de **verdelingseffecten** van de hervorming onder de loep. De combinatie van het gelijk leggen van de lat tussen de netten en het in rekening brengen van de vier leerlingenkenmerken zorgt voor een herverdeling van de werkingsmiddelen. We beschouwden de verdelingskenmerken naar net, verstedelijkingsgraad, omvang van de inrichtende macht (#scholen en # leerlingen), het studieaanbod en de leerlingenkenmerken. Om deze leerlingenkenmerken synthetisch te vatten, berekende we per inrichtende macht een gewogen aantikpercentage dat rekening houdt met de verschillen in de geldwaarde per leerlingenkenmerk. Verschillen in het totaal aantal aantikkende leerlingen op elk kenmerk zorgen er immers voor dat de gewichten die toegepast worden om het budget voor leerlingenkenmerken te verdelen over de vier indicatoren, niet de relevante gewichten zijn voor de inrichtende machten en de scholen. Op basis van het totaal aantal aantikkende leerlingen wordt immers de puntenwaarde van elk financieringskenmerk bepaald. Deze puntenwaarde zal bijgevolg hoger liggen voor die kenmerken waar weinig aantikkende leerlingen zijn, de facto het kenmerk taal. In het basisonderwijs (schooljaar 2008-2009) genereerde een aantikkende leerling op het kenmerk taal 188 euro, een aantikkende leerling op het kenmerk toelage genereerde 131 euro, op het kenmerk opleiding moeder 109 euro en op het kenmerk buurt 93 euro. In het secundair onderwijs (schooljaar 2008-2009) zorgde het lage percentage aantikkende leerlingen op thuistaal voor een grote puntenwaarde van 331 euro, wat meer is dan een leerling die aantikte op de drie andere kenmerken samen (toelage 126 euro, opleiding moeder 107 euro en buurt 37 euro).

De evolutie van het totaal aantal aantikkende leerlingen sinds het schooljaar 2008-2009, in casu de stijging in het aantal aantikkende leerlingen op thuistaal, zorgt ervoor dat de puntenwaarden per kenmerk langzaam convergeren. De kloof tussen de puntenwaarde voor taal en de andere leerlingkenmerken blijft in het secundair onderwijs evenwel groot (Figuur 27).

Kijken we naar de positie in de verdeling van de werkingsmiddelen per leerling in het schooljaar 2008-2009 (Figuur 27) dan zien we dat, in het basisonderwijs de inrichtende machten van het GO! gemiddeld het hoogste bedrag per leerling ontvangen. Dit is enerzijds een rechtstreeks gevolg van de voorafnames voor neutraliteit (3%) en levensbeschouwing (4,5%) en anderzijds ook een indirect gevolg van een aantal andere kenmerken van deze inrichtende machten. Zo hebben ze vaker een hoger aantikpercentage dan VGO en OGO-scholen, mede als gevolg van hun grotere aanwezigheid in grootsteden en centrumsteden. Er is geen verschil in het gemiddeld ontvangen bedrag per leerling voor OGO en VGO inrichtende machten. Het hogere aantikpercentage in VGO-scholen compenseert de voorafname voor levensbeschouwing (Figuur 28).

In het schooljaar 2008-2009 ontvangen de inrichtende machten SO van het OGO gemiddeld het hoogste bedrag per leerling (Figuur 28). De positie t.o.v. de inrichtende machten VGO kan verklaard worden als het rechtstreeks gevolg van de voorafname voor levensbeschouwing (4,5%) en de verschillen in het onderwijsaanbod van de OGO-inrichtende machten, waar het studieaanbod met grotere puntenwaarden (TSO-BSO-KSO) inderdaad een veel groter aandeel heeft dan bij de andere inrichtende machten. Ten opzichte van het basisonderwijs zien we veel minder onderscheid in de omvang van de werkingsmiddelen per leerling naar de verstedelijkingsgraad. Dit heeft niets te maken met het percentage aantikkende leerlingen maar met het grote aandeel van de VGO inrichtende machten (75%) in het secundair onderwijs. Daarnaast wordt het hoger aantikpercentage in de centrumsteden gecompenseerd door de mix van aangeboden studierichtingen waarbij de inrichtende machten in de centrumsteden relatief meer pure ASO scholen zijn (dit geldt voor alle netten). In de grootsteden Antwerpen, Brussel en Gent weegt het positieve effect van het aantikpercentage sterker door dan het negatieve effect van het studieaanbod.

Vervolgens bekeken we de hervorming vanuit het standpunt van elke inrichtende macht apart en gingen we na voor welke inrichtende machten de hervorming de grootste effecten had. In het basisonderwijs zijn de inrichtende machten er gemiddeld 25% op vooruit gegaan. De inrichtende macht die het sterkst gestegen is, heeft de werkingsmiddelen per leerling met 75% zien toenemen. De inrichtende macht die de kleinste stijging kende zag z'n middelen toenemen met 4,95%. Uitgedrukt in bedragen per leerling hebben alle inrichtende machten BaO hun middelen door de hervorming dus zien stijgen.

In het secundair onderwijs zijn de inrichtende machten er gemiddeld met 14,5% op vooruit gegaan. De inrichtende macht die het sterkst gestegen is, heeft de werkingsmiddelen per leerling met iets meer dan de helft zien toenemen. Langs de onderzijde is er ook een inrichtende macht die zijn middelen per leerling heeft zien dalen met 2,69%. In totaal betekende de hervorming voor toch 8 scholengroepen GO! een verlies. Dit is het gevolg van de verdeling van de middelen van het transitiefonds over alle scholengroepen, en niet enkel over de scholen/scholengroepen die door de hervorming middelen zouden verliezen (Figuur 41).

Wanneer we de verschillen tussen de netten in de ontvangen werkingsmiddelen per leerling ontleden naar de deelcomponenten dan worden verschillen in het basisonderwijs (Figuur 54) voornamelijk aangestuurd door de voorafnames voor objectieve verschillen en de leerlinggebonden middelen. In het secundair onderwijs (Figuur 44) speelt ook het studieaanbod een aanzienlijke rol in het verklaren van de verschillen tussen de netten.

### 6.3 Aanwending en verdeling van de werkingsmiddelen door de schoolbesturen

Schoolbesturen hebben zowel financieel als beleidsmatig een ondersteunende rol voor scholen. In financieel opzicht bestaat deze steun hoofdzakelijk uit het aanbieden van infrastructuur en in extra financiële input voor het onderhoud van de gebouwen. Het net en de grootte van het schoolbestuur hebben de grootste impact op de steun vanuit het schoolbestuur. Besturen van VGO-scholen die verbonden zijn aan een congregatie bieden voornamelijk steun op infrastructureel vlak (Tabel 45 en Tabel 46). Besturen uit het OGO bieden aan de meeste van hun scholen zowel financiële steun (Tabel 47 en Tabel 48) als ondersteuning door het voorzien van bijkomend personeel (Tabel 49). Omdat de Vlaamse overheid eigenaar is van de GO!-scholen, worden ook aparte budgetten voor infrastructuur (onderhoud en renovatie) voorzien voor deze scholen. Beleidsmatig beschikken grote schoolbesturen (meer dan 6 scholen) over een professioneel team, dat het beleidsvoorbereidend werkt doet. Zij ondersteunen de scholen ook meer bij onverwachte uitgaven of infrastructuurprojecten, omdat ze over meer cash flow beschikken en een groter reservebudget kunnen opbouwen dan kleinere schoolbesturen.

Schoolbesturen hebben niet de gewoonte om extra middelen te zoeken. Dat impliceert dat zij, naast de input uit een congregatie of het lokale bestuur (OGO), in praktijk in vele gevallen terugvallen op de werkingsmiddelen om bijvoorbeeld infrastructuurwerken te kunnen realiseren (door het opbouwen van reserves op basis van de werkingsmiddelen) of om de infrastructuur voor het professioneel kader te kunnen bekostigen. Uit de analyses blijkt dat er een grote variatie is in het verdelingsbeleid van schoolbesturen naar scholen toe (Figuur 48). Voornamelijk éénpitters (Figuur 49) en scholen uit het VGO (Figuur 50) kunnen relatief gezien het grootste deel van de door hen gegenereerde werkingsmiddelen zelf beheren. Ook schoolbesturen met meerdere scholen die elke school beschouwen als aparte, autonome entiteiten laten het grootste deel van de werkingsmiddelen beheren op het niveau van de scholen (hoewel bij deze laatste besturen vaak nog voorafnames voor het opbouwen van reserves op bestuursniveau gebeuren). In andere schoolbesturen die werken met een eigen verdeelsleutel wordt er gekozen voor een grondige herverdeling van de middelen op basis van eigen bepaalde (solidariteits)principes. Volgende principes bleken daarbij de keuzes bij het bepalen van de verdeelsleutel te bepalen: solidariteit met scholen die het financieel moeilijker hebben, kunnen inspelen op de lokale context, nadruk op rationalisatie en efficiëntie in het kader van kostenbeheersing en prioriteit geven aan veiligheid (infrastructuur).

Werken met voorafnames en een eigen verdeelsleutel heeft echter ook gevolgen voor het doorstorten van de middelen op basis van het aantal aantikkende SES-leerlingen. Minder dan 40% van de directeurs uit basisscholen met de meest aantikkende leerlingen en slechts iets meer dan 50% van de directeurs uit secundaire scholen met de meest aantikkende leerlingen geven aan zeker te weten dat ze al hun SES-middelen ontvangen (Figuur 55). Deze scholen behoren ook opvallend vaker tot een éénpitter. Het blijkt ook dat het covenant in het GO! beperkt wordt nageleefd (Figuur 50). Hierin beloofden ze *'de dotatiegelden voor de leerlingenkenmerken, de gelden voor het inrichten van de klassen levensbeschouwing en de dotatie kostenloosheid basisonderwijs integraal aan de scholengroepen te storten die ze integraal naar hun desbetreffende scholen zullen doorstorten.'*<sup>32</sup> Ze engageert zich bovendien om de scholengroepen hierover aan te spreken en te responsabiliseren, alsook een zo groot mogelijke transparantie en controleerbaarheid na te streven. Over het verdere verdelingsbeleid binnen de scholengroep zelf oefent GO! centraal echter geen controle uit. Hierdoor

---

<sup>32</sup> Covenant i.v.m. de dotatieverdeling naar scholengroepen en scholen van het GO!, 6 oktober 2008, ondertekend door Vlaams minister Werk, Onderwijs en Vorming, Frank Vandenbroucke, en Afgevaardigd bestuurder GO!, Urbain Lavigne.

kan dit beleid sterk verschillen van scholengroep tot scholengroep, en scholen meer of minder autonomie geven over de besteding van de middelen.

Vraag blijft hoe we deze bevinding moeten evalueren. De herverdelingspraktijk die de schoolbesturen toepassen, getuigt enerzijds van de autonome beleidsvoering van de (vaak grotere) schoolbesturen die er met de extra middelen beter in slaagden een aan de context aangepast financieel beleid te voeren. Anderzijds ondermijnt ze de basisdoelstelling van het financieringsdecreet, die onder andere via deze middelen verschillen in gelijke onderwijskansen tussen leerlingen wilde compenseren. Ook directeurs van scholen met de meest aantikkende SES-leerlingen lijken de laatste interpretatie te kiezen. Dat laat hun (in verhouding) grotere ontevredenheid over die verdeling van het schoolbestuur zien (Figuur 66). Het terugvloeien van SES-middelen naar andere scholen kan er immers toe leiden dat hun beleidsruimte om de middelen ten gunste van een compenserend SES-beleid aan te wenden verkleint.

Scholen binnen grote schoolbesturen zijn dus financieel minder kwetsbaar, omdat tekorten of tegenslagen door een grotere groep scholen kunnen worden opgevangen. Bovendien worden vele taken overgenomen door het professioneel team ter ondersteuning van de schoolbesturen, wat directeurs in staat stelt zich meer met het pedagogisch beleid van hun school bezig te houden. De analyses laten ook enkele keerzijden van schaalvergroting zien. Het professioneel kader in een schoolbestuur, dat nodig wordt om het geheel te kunnen overzien, brengt ook kosten met zich mee (personeels- en infrastructuurkosten). Bovendien heerst er in deze schoolbesturen sneller een rationeel-technische organisatiecultuur waar directeurs van het financieel beleid kunnen vervreemden indien er weinig transparantie is en de nadruk komt te liggen op formele procedures en overlegorganen. De betrokkenheid van directeurs kan dus dalen bij schaalvergroting. Directeurs uit grote schoolbesturen, waar professionelen het financieel beleid van scholen voor een groot stuk bepalen en de directeur minder zelf geld kan beheren (vaak GO! en OGO) geven meer aan dat ze weinig transparantie (Figuur 69) en inspraak (Figuur 71) hebben in het verdelingsmechanisme van hun schoolbestuur. De combinatie van beide (weinig transparantie én inspraak) kan leiden tot een lagere tevredenheid (Figuur 65). In het onderzoek komt inderdaad naar voren dat directeurs van éénpitters het meest tevreden zijn over het verdelingsbeleid van hun schoolbestuur.

## **6.4 Aanwending van de werkingsmiddelen door de scholen**

### **6.4.1 Verwerven van bijkomende middelen**

Vervolgens bekeken we hoe scholen met hun financiën omspringen. Scholen ontvangen niet enkel van de Vlaamse Overheid en hun schoolbestuur/koepel werkingsmiddelen, maar boren ook andere inkomstenbronnen aan. De gemeenten geven bijvoorbeeld aanzienlijke hulp aan de scholen op hun grondgebied, ook aan niet-OVSG-scholen (Tabel 57). De gemeentebesturen bieden naast financiële steun een reeks voordelen en steun in natura: onder andere kortingen of kosteloze toegang tot het zwembad, hulp bij het organiseren van de kinderopvang, de groen- of technische dienst (Tabel 58). Binnen het kwalitatieve onderzoek geven de directeurs aan dat de steun van de gemeente vermindert is. Uit de twee surveys blijkt echter dat de steun eerder stabiel gebleven is sinds 2008 (Tabel 59, Tabel 60 en Tabel 61). Externe fondsen of sponsoring blijken minder toegepast te worden als inkomstenbron. Een derde bijkomende vorm van financiering is het verhuren van gebouwen. Dit wordt door 51,9% van de secundaire scholen gedaan (Tabel 57). De energiekosten die hiermee gepaard gaan, maken echter dat dit voor schooldirecteurs minder een financiële dan wel een sociale functie heeft. Een vierde bijkomende inkomstenbron zijn de ouderbijdragen. 53,3% van de basis- en 73,3% van de secundaire scholen vragen een tussenkomst aan de ouders voor kopieën en uitstappen (Tabel

57). Naast financiële hulp vragen ze ook aan ouders om bij te springen in de school, door bijvoorbeeld te poetsen of leerlingen te vervoeren tijdens uitstappen. In het basisonderwijs ontvangen aanzienlijk veel scholen ook steun via het oudercomité en activiteiten en feesten die door de leerkrachten georganiseerd worden. Scholen met veel aantikkende leerlingen kunnen minder aanspraak maken op ouders voor steun in natura (Tabel 62) en inkomsten van het oudercomité (Figuur 81 en Figuur 83) of uit activiteiten en feesten (Figuur 82 en Figuur 84).

#### 6.4.2 Kostenstructuur scholen

*Scholen dragen verschillende soorten uitgaven: de recurrente kosten, éénmalige of uitzonderlijke kosten, herstellingskosten en innovatiekosten. Éénpitters geven het meeste aan dat ze de kosten schoolniveau maken in plaats van op niveau van het schoolbestuur (Tabel 69). Tot de recurrente kosten behoren de grootste uitgaven en tevens degene die het meest op het niveau van de gedragen worden: energie en water (75% in basis en 67,6% in secundaire scholen), personeel in BaO en 58,1% in SO) en leermiddelen (75% in BaO en 69,5% in SO) (Tabel 67). Onder of uitzonderlijke kosten vallen de bouw of verbouwingen. Herstellingskosten zijn werken die gebeuren om de infrastructuur terug in een oorspronkelijke/werkende staat te krijgen. Het gaat voorbeeld om het herstellen van de verwarming of van een lekkend dak. Enkele scholen geven dat de procedure die bij Agion loopt om financiering voor (ver)bouw(ingen) te lang duurt, waardoor scholen moeten investeren in tijdelijke oplapwerken. Het VGO geeft de grootste stijging aan van (ver)bouw(ings)kosten (63,8%), gevolgd door GO! (50%) en OGO (13%) (*

Figuur 87). Innovatiekosten streven naar een vernieuwing op het gebied van infrastructuur of didactiek. Het gaat onder andere over het isoleren van de gebouwen om de energiefacturen in de toekomst te laten dalen en het digitaliseren van het onderwijs (smartborden, iPad's,...).

Hoeveel uitgaven de scholen hebben hangt af van externe en interne factoren. De externe factoren worden aan de scholen opgelegd; ze hebben hier weinig impact op, maar verlagen wel de beleidsruimte van de scholen. Sinds 2008 zijn nieuwe regels inzake hygiëne en veiligheid van toepassing die een meerkost voor de scholen met zich meebrengen. Daarnaast hebben de uitgeverijen ook meer ingezet op digitale leermiddelen (waarvoor computers of smartboards moeten voorzien worden) en brengen ze boeken en schriften uit die jaarlijks moeten hernieuwd worden in plaats van herbruikt. Scholen geven ook aan dat de energieprijzen sinds 2008 gestegen zijn. Afhankelijk van de isolatie in de schoolgebouwen kan dit een grote hap uit het budget betekenen. Scholen geven ook aan dat er in centrumsteden een stijging is van het aantal leerlingen. Hierdoor moeten ze extra infrastructuur voorzien (bijvoorbeeld in containerklassen) en didactisch materiaal aankopen. De compensatie hiervoor verloopt met vertraging want de telling van leerlingen gebeurt in februari, waardoor scholen deze kosten voorschieten tot het volgende schooljaar. Bij (dringende) verbouwingen kunnen de lange wachttijden bij Agion ook bijkomende kosten met zich meebrengen: scholen voelen zich dan verplicht om extra herstellingskosten te doen die ze bij een grondige renovatie niet hadden hoeven dragen. De kosten die in het aanvraagdossier werden begroot komen na enkele jaren mogelijk niet meer overeen met de realiteit omdat er bijkomende problemen ontstaan zijn of omdat de uitvoering van de werken duurder zijn geworden. De VGO of OGO-scholen beschikken dan eventueel ook niet meer over het verplichte reservebudget bij aanvang van de werken. Andere belemmerende factoren hebben betrekking op de specifieke situatie van de school. De infrastructuur brengt grote kosten met zich mee. Slechte of verouderde schoolgebouwen betekenen een grote financiële last aan energiekosten en een mogelijk gevaar voor de veiligheid en de gezondheid. Hoge leninglasten kunnen eveneens een serieuze aderlating voor de scholen zijn. Scholen gelegen in rurale gebieden moeten meer afstand afleggen voor schooluitstappen en kunnen hiervoor geen openbaar vervoer gebruiken, waardoor ze duurder worden (Figuur 98). Een daling in het aantal leerlingen betekent een daling van de ontvangen werkingsmiddelen, maar de recurrente

kosten (voor infrastructuur) blijven grotendeels even hoog. Ten slotte moeten scholen met veel aantikkende leerlingen meer onbetaalde ouderfacturen verwerken en ontvangen ze minder financiële steun en steun in natura van de ouders. Vooral in scholen waarbij een samenspel van deze factoren speelt, laten de gevolgen zich in negatieve zin voelen.

### 6.4.3 Kostenbeheersing

Bijna alle scholen geven aan dat ze actief de kosten proberen te drukken. In het basisonderwijs geeft 75% van de GO!-scholen aan dat ze bij elke uitgave op zoek gaat naar de meest kostenbesparende oplossing, tegenover 52,4% van de VGO en 17,6% van de OGO-scholen (Tabel 73). Directeurs proberen leerkrachten en leerlingen ook te sensibiliseren om kostenbesparend te handelen: het licht doven, onnodige kopieën achterwege laten, goedkopere schooluitstappen plannen enzovoort. Scholen maken daarnaast gebruik van raam- of leasing contracten om de prijs te drukken. Hierbij spelen schaalvoordelen een belangrijke rol: scholen met veel leerlingen maken hier het meeste gebruik van omdat hun onderhandelingspositie beter is ten opzichte van kleinere scholen en omdat hun professioneel team meer ruimte heeft om dit te doen (Tabel 76 en Tabel 77). Scholen voeren ten slotte werken uit om de infrastructuur energiezuinig te maken.

### 6.4.4 Besteding SES-middelen

Het decreet van 2008 bepaalde dat de berekening van de werkingsmiddelen gedeeltelijk gebeurt op basis van de leerlingen die voldoen aan indicatoren van sociaaleconomische status: een lage opleidingsgraad van de moeder, vreemde thuistaal van de leerling, zijn woongemeente of –buurt en de toelage waarvan hij geniet. De middelen worden echter niet geoormerkt en er is ook geen controle op. Vanuit de surveys kunnen we stellen dat de grote meerderheid van de scholen SES-gerelateerde uitgaven doet. Scholen die over meer aantikkende leerlingen beschikken (zowel de combinatie van de indicatoren als afzonderlijke aantikkers op thuistaal en opleidingsgraad) doen meer SES-specifieke uitgaven (Tabel 78). Het decreet heeft dus geageerd als een compensatiefinanciering. Daarentegen geven ook ongeveer 10% van de scholen met de meeste aantikkers echter aan geen SES-uitgaven te doen (ten opzichte van ongeveer 30% van de scholen met de minste aantikkers). Volgens het decreet worden de scholen en schoolbesturen inderdaad niet verplicht om de bijkomende SES-middelen in te zetten in SES-specifieke uitgaven. Vanuit die optiek kan dus moeilijk van oneigenlijk gebruik gesproken worden. In het kwalitatieve onderzoek wordt een gebrek aan SES-specifieke uitgaven verklaard doordat met SES-middelen inspanningen worden gedaan die alle leerlingen ten goede komen, zoals het samenstellen van kleinere klassen. In het basisonderwijs worden deze SES-middelen vooral aangewend voor specifiek didactisch materiaal (57,6%) en nascholing (57,6%). In het secundair gaat dit hoofdzakelijk naar nascholing rond gelijke onderwijskansen en taalbeleid (66,7%) en brede SES-activiteiten (40,5%). Scholen met de meeste aantikkende leerlingen geven aanzienlijk meer aan tussen te komen voor onbetaalde ouderfacturen (Tabel 85). 18,1% van de BaO en 19% van SO scholen geven aan dat ze voor minstens 10% van de leerlingen moeten tussenkomen tegenover 0% en 4,9% bij de laagst aantikkende scholen. Deze tendens kan doorgetrokken worden naar BSO en TSO richtingen: hierin zitten de meeste aantikkende leerlingen en deze richtingen zijn, naast KSO, de duurste (Figuur 100). In deze scholen is ook de grootste stijging van onbetaalde facturen sinds 2008 waargenomen (Tabel 89). De SES-uitgaven zijn overwegend stabiel gebleven of gestegen, al geeft een vijfde tot een kwart van de scholen aan niet te weten hoe deze kosten geëvolueerd zijn (Tabel 93).

Naast de SES-middelen is er ook een stijging geweest van de algemene werkingsmiddelen. Deze worden vooral geïnvesteerd in het sparen voor infrastructuurwerken, ICT en didactisch materiaal. In

het basisonderwijs worden deze door een groot deel van de scholen tevens gebruikt voor vervoer en voor het dekken van de meeruitgaven van de maximumfactuur (Tabel 96 en Tabel 97).

## 6.5 Oordeel van de stakeholders over de huidige financiering

In een laatste stadium bekeken we wat het oordeel is van de stakeholders over de huidige financiering. Om een gefundeerd oordeel te kunnen vormen, moeten de betrokken schoolbesturen, directeurs, ouders en leerkrachten ten eerste de huidige situatie kennen. Uit de beknopte kennistest blijkt dat de kennis van de scholen over het nieuwe financieringsmechanisme goed is (Tabel 98, Tabel 99 en Tabel 100). Die vaststelling geldt vooral voor de kennis over de extra middelen op basis van de aantikkende leerlingen. De brief die de overheid naar alle scholen stuurt met informatie hierover heeft op dit punt dus wellicht een belangrijke faciliterende rol gespeeld. De kennis van directeurs is echter basiskennis. De directeurs kennen vaak de details niet, noch zijn ze van alle regelingen even goed op de hoogte. Verschillen in kennis tussen stakeholders hangen tot slot samen met de mate waarin de kennis relevant is voor de eigen schoolcontext en de mate van verantwoordelijkheid over het financieel beleid. Dat directeurs uit vooral het OGO en in mindere mate GO! minder kennis bezitten, toont opnieuw hun lagere betrokkenheid aan in het financieel beleid (Figuur 106). Het risico op vervreemding en ook op een gebrek aan eigenaarschap is dus groot, en kan ook het beleidsvoerende vermogen van deze scholen op financieel vlak belemmeren.

Ten tweede valt de brede gedragenheid voor het koppelen van een deel van de middelen aan het aantal aantikkende SES-leerlingen in scholen (Figuur 113). Er is een groot draagvlak voor het principe van leerlingengebonden werkingsmiddelen. 73% van de basisscholen en 92% van de secundaire scholen staan achter dit principe. De steun komt van een meerderheid van scholen uit elk net, en van zowel scholen met weinig als veel aantikkende leerlingen. Toch vielen, vooral in het basisonderwijs, grote verschillen tussen de netten op. 94,1% van de OGO-scholen staan achter de koppeling tegenover 69,8% van de VGO en 58,3% van de GO!-scholen. Globaal toont deze gedragenheid aan dat de betrokkenen erkennen dat scholen met veel SES-leerlingen met extra noden en uitdagingen geconfronteerd worden die vragen om extra maatregelen en dus extra financiering ter compensatie. Uit de interviews komen echter ook twee belangrijke punten van kritiek naar voor: ten eerste wordt aangehaald dat het financieringsmechanisme een discrepantie in (financiële) mogelijkheden tussen scholen met veel SES-leerlingen en scholen met weinig SES-leerlingen heeft geïntroduceerd. Ten tweede hebben diverse actoren de indruk dat het nieuwe financieringsmechanisme niet heeft geleid tot het verkleinen van de onderwijskloof (d.w.z. meer gelijke startkansen voor de schoolloopbaan) tussen leerlingen met verschillende SES.

De wijze waarop vooral de leerkrachten deze compensatie zien en ook de SES-middelen meestal aanwenden, strookt echter niet helemaal met wat de overheid voor ogen had met deze financiering. Waar de overheid vertrekt vanuit een gelijkedansperspectief, en dus op een structurele, preventieve implementatie ervan hoopten, verdedigen vooral de leerkrachten het liefdadigheidsperspectief, waar compensatie gezien wordt als het remediëren van individuele noden (leerachterstand en financiële noden). Opvallend is dat directeurs en bestuurders (vooral uit het GO!) wel meer dit gelijkedansperspectief aanhalen.

Een derde opvallende bevinding is tot slot dat bijna 50% van de scholen het kenmerk 'levensbeschouwing' geschrapt wil zien, en dat de wens hiertoe groter is in scholen die verschillende levensbeschouwelijke vakken aanbieden (OGO en GO!) (Tabel 105).

## 7 Evaluatie en aanbevelingen

Empirisch onderzoek suggereert dat een financieringsmechanisme waarin ook leerlingenkenmerken zijn opgenomen een positief effect kan hebben op de leeruitkomsten van doelgroopleerlingen, maar dat deze effecten vaak bescheiden blijven. Drie factoren beïnvloeden immers de kans op succes (voor een gedetailleerd overzicht, zie o.a. Nicaise, 2000; Demeuse e.a., 2008).<sup>33</sup> Ten eerste is het noodzakelijk dat de overheid voldoende herverdeelt of compenseert. Het risico op een ontoereikende compensatie is groter wanneer de basisfinanciering (zonder extra-middelen) de facto ongelijk verdeeld is (bv. slechte gebouwen, ongelijke personeelsbezetting, minder financiering uit andere bronnen...). Ten tweede is ook de wijze waarop de scholen en schoolbesturen de middelen aanwenden cruciaal. Meer kans op gering succes is er wanneer de extra middelen niet worden geoormerkt en de scholen de middelen niet aanwenden voor GOK-doeleinden. Tot slot is ook het beleidsvoerend vermogen van scholen (Vanhoof & Van Petegem, 2006) van doorslaggevend belang.<sup>34</sup> Is dit beleidsvoerend vermogen van scholen ontoereikend, dan is de kans groter dat de scholen de extra-middelen wel gebruiken voor het beoogde doel, maar dit niet efficiënt doen wegens een gebrek aan strategisch inzicht. Bij aanwezigheid van deze factoren, die de kans op succes verkleinen, wordt in de literatuur meestal gepleit voor meer aansturing of begeleiding vanwege de subsidiërende overheid (zie voor een overzicht, Juchtmans & Vandenbroucke, 2013)."

Dit slothoofdstuk met aanbevelingen evalueert kort de centrale bevindingen uit dit onderzoek op basis van de drie bovengenoemde factoren en koppelt hieraan telkens een reeks aanbevelingen.

### 7.1 Heeft de overheid voldoende gecompenseerd?

Het succes van het nieuwe financieringsmechanisme hangt af van de basisfinanciering van scholen. Stelt deze de scholen in staat om, ondanks hun onderlinge verschillen, de reguliere kosten te dekken? Uit de analyses vonden we een aantal indicaties van ongelijkheden tussen scholen:

- financiële kwetsbaarheid van éénpitters zonder structurele steun tegenover schoolbesturen met meerdere scholen of structurele steun (bijvoorbeeld congregaties, gemeente of provincie)
- financiële kwetsbaarheid van kleine scholen of scholen met een dalend aantal leerlingen
- verschillen in onderhouds- en energiekosten tussen scholen met een goede en slechte staat van gebouwen
- grotere vervoerskosten voor scholen gelegen in plattelandsgemeenten
- hoewel scholen voor KSO-TSO-BSO richtingen meer middelen per leerling ontvangen, geven zij aan dat deze hogere basisfinanciering de meerkost niet volledig dekt. Ook de onbetaalde schoolfacturen vormen volgens de scholen een toenemend probleem.

---

<sup>33</sup> Nicaise I. (ed.) (2000), *The right to learn. Educational strategies for socially excluded youth in Europe*, Bristol, The Policy Press; Demeuse M., Friant N., Nicaise I. (2008), *Onderwijsvoorrangsbeleid : extra investeren in de zwaksten*, in: NICAISE I., DESMEDT E. (red.), *Gelijke kansen op school: het kan! Zestien sporen voor praktijk en beleid*, Mechelen: Wolters-Plantyn, p.391-424

<sup>34</sup> Vanhoof J. & Van Petegem P., 2006, *P Peilijnen naar succesvol schoolbeleid. Praktijkboek voor de beleidseffectieve school*, Mechelen: Wolters Plantyn.



- ontoereikende administratieve omkadering voor kleine basisscholen. Deze bevinding wordt bevestigd in eerder onderzoek, waarin wordt aangetoond dat in bijna de helft van de gevallen kleine BaO-scholen eigen middelen inzetten voor de administratieve, beleids- en pedagogisch ondersteuning (Devos & Tuyttens, 2012).<sup>35</sup>

Tegelijk werd vastgesteld dat schoolbesturen met meer dan één school en vaak met een professioneel team ter ondersteuning van het schoolbestuur, deze ongelijkheden opvangen en compenseren door de middelen op hun beurt op basis van allerlei solidariteitsmechanismen te herverdelen. Het GO! centraal kent bijvoorbeeld in haar herverdeling meer gewicht toe aan TSO en BSO. Dit vraagt van de directeurs wel dat ze deze herverdeling ondersteunen. Een herverdeling door het schoolbestuur impliceert immers dat wanneer scholen meer werkingsmiddelen krijgen dan waar ze volgens de berekeningen van de overheid recht toe hebben, andere scholen binnen hetzelfde schoolbestuur minder zullen ontvangen (indien dit verschil niet wordt gecompenseerd met eigen middelen). De beweegredenen van de herverdelingen moeten daarom op een heldere wijze aan de directeurs uitgelegd worden zodat ze deze begrijpen en aanvaarden.

### **7.1.1 Ondersteuning van het beleidsvoerend vermogen van schoolbesturen met betrekking tot transparantie en overleg**

Het belang van schoolbesturen in het financieel beleid van scholen mag zeker niet onderschat worden. Een sterk sturende overheid die in detail bepaalt waar de middelen die ze toekent naar toe moeten gaan, is dan ook niet aangewezen en zal zijn doel voorbijschieten. Beter lijkt het ons om in te spelen op het bestaande beleidsvoerend vermogen in schoolbesturen en dit vermogen te stimuleren en te ondersteunen. Deze ondersteuning is vooral nodig met betrekking tot de transparantie en het overleg van schoolbesturen ten opzichte van de scholen. Uit de analyses bleek immers dat de transparantie en het overleg met directeurs binnen een groot geprofessionaliseerd schoolbestuur aan de ene kant, en de vrees van scholen om hun autonomie op te geven in kleinere niet-geprofessionaliseerde schoolbesturen aan de andere kant, een probleem kunnen vormen voor een goede beleidsvoering. Vooral een niet-transparante en te geformaliseerde beleidsvoering moet vermeden worden omdat ze kan leiden tot onbegrip van de directeurs in het financiële beleid van de school (zie ook Devos, 2014).<sup>36</sup> Daarom is het belangrijk dat de koepels en de netten onder impuls van de overheid gericht investeren in ondersteuning van schoolbesturen op dit vlak, bijvoorbeeld door trajecten van nascholing en procesbegeleiding te organiseren over thema's als transparantie en overleg met directeurs over het financieel beleid, zodat gedeeld eigenaarschap kan ontstaan. Ook begeleiding van schoolbesturen in hun zoektocht naar bijkomende middelen zou nuttig kunnen zijn. Ten slotte kan de overheid de scholen verplichten om hun begroting en jaarrekening voor te leggen aan de schoolraad. Binnen de schoolraad kunnen dan vragen gesteld worden of praktische hindernissen besproken worden.

---

<sup>35</sup> Devos, G. & Tuyttens, M. (2012). *Bestedingspatroon van personeelsmiddelen in basis- en secundaire scholen voor de invulling van hun administratieve, beleids- en pedagogisch ondersteunende taken*. Gent: Universiteit Gent.

<sup>36</sup> Devos G. (2014), *Bestuurlijke schaalvergroting. Opportuniteit of bureaucratisch valkuil?*, visietekst. Zie [www.bellon.ugent.be](http://www.bellon.ugent.be). gedownload op 23 oktober 2014.

### 7.1.2 Acties die scholen of scholenbesturen zelf kunnen ondernemen

Vanuit ons onderzoek komt vooral naar boven dat éénpitters of schoolbesturen die verantwoordelijk zijn voor één school, het lastiger hebben dan scholen binnen een groter schoolbestuur omdat ze alle schokken en onverwachte kosten zelf moeten opvangen en geen beroep kunnen doen op de solidariteit van de andere scholen. Grote en onverwachte kosten dienen zich bijvoorbeeld meer aan indien de schoolgebouwen in slechte staat zijn. Een bijkomende risicofactor die we aanhaalden, ligt in de administratieve omkadering van kleine BaO scholen. Deze kunnen zich niet altijd een volwaardige administratieve omkadering veroorloven. In die context kan **schaalvergroting** een mogelijke oplossing vormen. **Éénpitters of kleine scholengroepen kunnen verder aangemoedigd worden om te fusioneren tot een groter schoolbestuur** dat efficiënter met de middelen kan omgaan, onder andere omdat ze meer gewicht krijgt in onderhandelingen voor leasing en raamcontracten en administratief personeel kan tewerkstellen dat zich kan specialiseren in bepaalde domeinen, zoals boekhouding of informatica. Dit schoolbestuur zou kunnen samenvallen met de al bestaande scholengemeenschap. De overgang van een éénpitter of een klein schoolbestuur naar een groter schoolbestuur moet goed voorbereid worden, omdat het ook een nieuwe organisatiecultuur met zich meebrengt waarin de directeur niet langer het financieel beleid vrij kan bepalen en dus zijn rol op dat terrein ziet dalen. Deze transitie kan wrevel en frustraties met zich meebrengen indien te bruusk opgelegd, of indien deze overgang leidt tot minder transparantie en inspraak van directeurs.

**Naast schaalvergroting pleiten we ook voor een betere net-overschrijdende samenwerking** tussen (kleine) scholen in één gemeente, zodat schoolbesturen elkaars infrastructuur en expertise op financieel vlak kunnen delen.

### 7.1.3 Acties op het niveau van de overheid

De analyses laten zien dat een groot deel van de scholen en schoolbesturen zich zorgen maken rond de infrastructuur en de verschillen tussen scholen op dit vlak. Vooral scholen met minder aantikkende leerlingen, vaak ook VGO-scholen, ervaren de hoge nood voor extra investeringen in nieuwbouw en renovaties. Ook hier zien we dat schoolbesturen compenserend optreden, en bijvoorbeeld een deel van de werkingmiddelen opsparen voor de bouw of verbouwingen van schoolgebouwen. Verouderde gebouwen kosten ook meer aan energie vanwege de slechte isolatie. Hierdoor kunnen deze scholen minder opzijzetten voor grote werken en wordt het probleem opgeschoven in de tijd. In deze scholen leggen de energie- en onderhoudskosten een groter beslag op de werkingmiddelen. Scholen geven tot slot vaak aan lang te moeten wachten op de verwerking van hun dossier bij Agion, waardoor in afwachting (overbodige) investeringen moeten worden gedaan met de reserves. Indien die reserves op het moment van toekenning door Agion er niet zijn, worden dringende infrastructuurwerken uitgesteld, wat op termijn de basiskwaliteit en -veiligheid van het onderwijs in gedrang kan brengen.

Daarom zou er in het **masterplan scholenbouw** dringend werk moeten gemaakt worden van het **herzien van de prioriteiten in de wachtlijst bij Agion**. In dergelijk masterplan moeten bijgevolg niet alleen middelen worden vrijgemaakt voor capaciteitsuitbreidingen maar ook voor **investeringen in schoolgebouwen in slechte staat en/of met hoge onderhouds- en energiekosten**. Scholen dienen in een aanvraagdossier de EPC-waarde van de gebouwen aan te geven. Waar zo'n EPC enkel nodig was voor nieuwbouw of gebouwen met een oppervlakte groter dan 500m<sup>2</sup>, is dit vanaf 1 januari 2015 ook nodig voor schoolgebouwen met een oppervlakte vanaf 250m<sup>2</sup>. Scholen met een slechte EPC-waarde zouden dan voorrang krijgen in de AGION wachtlijst. Door een nieuwe bepaling van de EPC-waarde nadien kan ook gecontroleerd worden of de scholen hun beloofde inspanningen zijn nagekomen.

Wanneer scholen uit het VGO en OGO (ver)bouw(ingen) willen uitvoeren, moeten ze hiervoor een reservebudget hebben. Scholen uit het GO! niet. Wanneer de goedkeuring van het verbouwingsdossier bij Agion op zich laat wachten, zien de scholen zich genoodzaakt om herstellingswerken uit te voeren, waardoor ze niet meer het gevraagde reservebudget hebben liggen en de grote werken uitgesteld worden. Een gelijktrekking van de reservebudgetten (dus eenzelfde percentage voor alle netten) en/of afschaffing ervan zou rechtlijner zijn.

Scholen die gelegen zijn in zwak verstedelijkte gebieden geven aan dat ze grotere afstanden moeten afleggen om tot het zwembad of andere schooluitstappen te geraken. Zij hebben de prijs de voorbije jaren zien stijgen. De overheid zou voor deze scholen een compensatie kunnen uitwerken zodat de **verstedelijkingsgraad van het gebied waarin de school zich bevindt geen impact heeft op de kwaliteit van de sport- of culturele activiteiten.**

Ten slotte verschilt de kostprijs van een schooljaar aanzienlijk tussen de onderwijsvormen. Hoewel scholen voor **KSO-TSO-BSO** richtingen meer middelen per leerling ontvangen, geven zij aan dat de hogere puntengewichten de meerkost niet volledig dekken (ook tussen studierichtingen zouden de verschillen in puntengewichten niet de werkelijke kostenverschillen weerspiegelen). Bovendien bevatten de TSO en BSO-richtingen ook de meeste aantikkende leerlingen waarbij onbetaalde schoolfacturen een groeiend probleem vormen. **Bijkomend onderzoek zou nuttig zijn om na te gaan of de huidige puntengewichten optimaal bepaald zijn.**

## **7.2 Wat met de middelen op basis van de leerlingenkenmerken en de objectieve verschillen?**

Nieuw aan het financieringsmechanisme is de toekenning van een deel van de middelen op basis van leerlingenkenmerken en objectieve verschillen. In het rapport werd uitvoerig bericht over de aanwending van deze middelen door schoolbestuur en scholen, en het oordeel van de verschillende stakeholders over deze middelen. Scholen en schoolbesturen beschouwen de SES-middelen niet als geormerkt. Het was inderdaad niet de bedoeling van het Financieringsdecreet om de scholen te verplichten het volledige SES-bedrag enkel te laten inzetten voor SES-specifieke uitgaven. In die zin worden de SES-middelen ook niet oneigenlijk gebruikt als ze voor andere doeleinden aangewend worden.

### **7.2.1 Financiering op basis van het aantal aantikkende SES-leerlingen**

Gezien bepaalde aanwendingspraktijken het succes van de leerlinggebonden middelen kunnen beperken en de realisatie van het uiteindelijke doel 'gelijke onderwijskansen' beïnvloeden, dringen zich volgens ons dan ook volgende maatregelen op:

#### *1) De doorstorting van de SES-middelen van schoolbestuur naar school garanderen*

De SES-middelen waarop een school recht heeft, komen niet volledig tot bij de scholen. Bovendien blijkt dat scholen met de hoogste leerlinggebonden werkmiddelen in verhouding tot de andere scholen het kleinste deel ervan doorgestort krijgen. Waar 75 tot 80% van de basisscholen met weinig of een gemiddeld percentage aantikkende leerlingen aangeven de SES-middelen te ontvangen, geven slechts 33% van de scholen met de hoogste percentages aantikkende leerlingen aan het volledige bedrag doorgestort te krijgen. De brief die de scholen krijgen over het bedrag aan (SES-)werkmiddelen die ze genereren, was bedoeld om dit scenario te vermijden en deze scholen een drukkingsmiddel te geven naar hun schoolbesturen. Een gelijkaardige maatregel in die richting was de

ondertekening van het convenant door het GO! waarin het zich verbond tot het integraal doorstorten van de werkingsmiddelen naar de scholen. Ook hier merken we dat dit in de praktijk te weinig gebeurt. Kortom, de maatregelen die de overheid nam om schoolbesturen te responsabiliseren om de SES-middelen (zoveel als mogelijk) door te storten naar de scholen, hebben niet of te weinig hun beoogde doel bereikt.

Er zijn dus actievere responsabiliseringsstrategieën nodig in de toekomst. Dit kan door meer controle uit te oefenen op de doorstorting en/of door de oorzaak van het probleem van de niet-doorstorting aan te pakken.

Wat de controle betreft, is het mogelijk de scholen en schoolbesturen te laten aangeven welk percentage van de SES-werkingsmiddelen ze effectief doorgestort hebben (gekregen). Dit kan geïntegreerd worden in een bestaande aangifte, bijvoorbeeld in de telling van het aantal leerlingen. Daarnaast zou de doorstorting van de SES-middelen ook als item kunnen meegenomen worden bij de controles door de onderwijsinspectie. Een andere oplossing bestaat erin de SES-gebonden middelen verplicht te laten doorstorten of te kleuren (zoals ook voor ICT en nascholing gebeurt). Belangrijk is dan wel dat de scholen een zekere vrijheid blijven krijgen om deze middelen aan te wenden op basis van de lokale noden. De inspectie kan de aanwending ervan dan verder opvolgen en het best naar waarde schatten. Let wel: ook als schoolbesturen 'officieel' alle SES-middelen doorstorten naar de scholen, kunnen ze dit blijven compenseren door een afname van de reguliere werkingsmiddelen op basis van de schoolkenmerken of door eigen middelen in te zetten.

Naast meer controle, zou de overheid ook kunnen opteren om, opnieuw via het financieel ondersteunen van of stimuleren van nascholingstrajecten binnen de koepels en netten, de SES-reflex van schoolbesturen te vergroten. Bovendien hebben zij zelf baat bij het beter doorstorten van de middelen, om de ontevredenheid van hun directeurs op dit vlak te voorkomen. Uit de analyses bleek immers dat directeurs met veel SES-leerlingen ontevredener zijn over het aandeel van de werkingsmiddelen dat ze zelf kunnen beheren. Tot slot moeten we ons de vraag blijven stellen waarom een schoolbestuur beslist om een deel van de leerlinggebonden middelen niet door te storten. Deze praktijk kan immers ook te wijten zijn aan (lokale) ongelijkheden tussen scholen die om compensatie vragen. Als deze ongelijkheden niet met de basisfinanciering kunnen opgevangen worden, dan is de stap om hiervoor SES-middelen te gebruiken kleiner. Kortom, het zo objectief mogelijk toekennen van extra middelen om schoolbesturen die ongelijkheden te kunnen doen aanpakken, bij voorbeeld op het vlak van infrastructuur, zal dus ook de garantie op het doorstorten van de SES-gebonden middelen doen stijgen.

2) De indicator schooltoelage automatisch toekennen belet het ontstaan van onrechtmatige ongelijkheden tussen scholen op basis van SES

De gehanteerde indicatoren (opleiding moeder, thuistaal, buurt en schooltoelage) worden door de scholen niet in vraag gesteld.

SES-leerlingen die recht hebben op een toelage, zouden deze wel automatisch moeten toegekend krijgen zonder dat ze daar zelf een administratieve procedure voor dienen te volgen. Deze procedures zijn immers voor de ouders van de rechthebbende dikwijls te ingewikkeld. Vele ouders weten ook niet dat ze er recht toe hebben. In sommige scholen worden de ouders al bijgestaan om deze administratieve documenten in te vullen. De school heeft er immers baat bij om de leerling een toelage te laten ontvangen zodat ze dan meer werkingsmiddelen ontvangt, terwijl ook de ouders een bijkomende financiële inkomstenbron hebben en dus beter in staat zijn om de ouderfactuur te betalen.

3) Organiseren van een open debat over het convenant in het GO!. Hierin zullen de algemeen directeurs van scholengroepen en de directeurs van scholen samen zoeken naar de voorwaarden voor een goede werking van dit convenant of naar alternatieven om een goede doorstorting van de SES-gebonden middelen te garanderen.

### **7.2.2 Het objectieve verschil levensbeschouwing: nood aan empirisch onderzoek en debat hierover**

Over het objectieve verschil 'levensbeschouwing', zo bleek uit de analyses, bestaan er veel vragen en onduidelijkheid. Het draagvlak voor dit kenmerk is ook veel minder groot dan voor de leerlinggebonden middelen. Om dan maar te pleiten voor de afschaffing ervan, lijkt ons echter te kort door de bocht. Een bijkomend onderzoek met de betrokken stakeholders (en niet in het minst de leerlingen en de ouders) lijkt ons een betere strategie om hierover goede beslissingen te kunnen nemen. Uit het onderzoek blijkt wel dat het organiseren van meerdere levensbeschouwelijke vakken op school wel degelijk een meerkost heeft. Andere pistes zijn een discussie over de bandbreedte, of het meer differentiëren van de middelen zodat het terecht komt in de scholen die een grote variatie aan levensbeschouwelijke vakken aanbieden of het materiaal voor dit vak niet kunnen doorrekenen aan de ouders (de basisscholen dus).

### **7.3 Beschikken scholen over voldoende beleidsvoerend vermogen om de (SES-)middelen efficiënt te kunnen aanwenden?**

Scholen doen kosten die zij beschouwen als SES-kosten. Deze kosten staan vaak in het verlengde van hun zorgbeleid op school, dat zich hoofdzakelijk richt op (meestal remediërende) acties om de leerachterstand van individuele leerlingen (ook met leerstoornissen) weg te werken en in financieel opzicht te compenseren voor onbetaalde schoolfacturen van kansarme leerlingen. Daarmee wenden scholen en in eerste instantie de leerkrachten de middelen voornamelijk aan vanuit een liefdadigheidsperspectief, zo concludeerden we in de analyses. Dit perspectief staat in een spanningsveld met de achterliggende filosofie van het nieuwe financieringsmechanisme dat een gelijkekansendiscours omarmt, en met de herverdeling van de middelen de kansenongelijkheid in het onderwijs structureel wilde aanpakken. Tegelijk heeft de overheid door de herverdeling te koppelen aan autonomie over de besteding, scholen in hun aanwending niet willen sturen. De idee was immers dat het belangrijker was dat scholen erin slagen de ongelijke kansen in het onderwijs te reduceren, dan de manier waarop dit gebeurt (interview prof. Frank Vandenbroucke). Of nog, als een aanwending op basis van het liefdadigheidsperspectief of een aanwending van (een deel van) de middelen in infrastructuur uiteindelijk tot dat gewenste resultaat leidt en de school de aanwending ook in die richting kan beargumenteren, dan zijn de middelen goed besteed.

Werken aan gelijke onderwijskansen op school vraagt echter voldoende beleidsvoerend vermogen om het gewenste resultaat te kunnen bereiken. Ook op financieel vlak. Maatregelen die het beleidsvoerend vermogen van scholen kunnen ondersteunen:

1. De overheid kan meer duidelijkheid en inspiratie bieden aan scholen over de bedoeling en de implementatie van de SES-middelen. Ze kan dit doen door bepaalde nascholingstrajecten hierrond financieel te ondersteunen, door scholen met goede praktijken in de schijnwerpers te plaatsen, en door toolboxes te laten ontwikkelen. Deze toolbox kan bevatten: een checklist die peilt naar welke doelen de school wil behalen en op welk vlak het meeste vooruitgang kan geboekt worden, conversatiekaarten voor een brainstormsessie tussen de leerkrachten en/of de

ouders, enquêtes om de doeltreffendheid van acties te meten, casussen met geslaagde projecten van andere scholen, enzovoort.

2. Het debat openen over de mate waarin scholen kunnen gevraagd worden een resultaats- of inspanningsverbintenis te leveren. Dergelijke verbintenis kunnen realiseren, vraagt wel dat scholen hun SES-gebonden middelen doorgestort krijgen en dus over de nodige beleidsruimte beschikken.
3. De onderwijsinspectie kan dit aspect van het beleidsvoerend vermogen van scholen op financieel vlak, en de integratie ervan in het pedagogisch beleid, actief meenemen in het bezoek aan de scholen en scholen hierin ondersteunen (meer dan controleren en terechtwijzen).
4. Het debat openen over de invoering van de maximumfactuur in het secundair onderwijs en de wijze waarop dit eventueel kan gerealiseerd worden. Ook hier kan best vertrokken worden vanuit de expertise van secundaire scholen die de maximumfactuur in de eerste graad al hebben ingevoerd. Een maximumfactuur zou aan bepaalde bediscussieerbare praktijken een einde kunnen maken, zoals het differentiëren in activiteiten en reizen voor kansarme en kansrijke leerlingen in een zelfde school<sup>37</sup>, of ook de grote verschillen in de bedragen die ouders moeten betalen tussen scholen in een zelfde buurt.
5. Koepels, schoolbesturen en scholen stimuleren in het schrijven van projectsubsidies. Schooldirecteurs geven aan dat het aanvragen van (project)subsidies moeilijk en tijdrovend is. Scholen die goed zijn in het opstellen van aanvragen kunnen hierbij steeds meer ontvangen, scholen die hier niet goed in zijn of hier geen tijd voor kunnen vrijmaken, vallen steeds uit de boot. De oproepen zijn immers op verschillende niveaus (private stichtingen, Vlaams, Europees,...) en vergen elk een andere aanpak. Scholen weten ook dikwijls niet welke oproepen er zijn en waarvoor ze in aanmerking komen. Om hierin meer gelijke kansen te creëren zou het interessant zijn de relevante nascholing te faciliteren, scholen te stimuleren om hier hun SES-uren voor in te zetten, alsook een forum tussen scholen te organiseren op basis van hun expertise op dit vlak. Daarnaast kunnen de opleidingen van directeurs inzake financieel management verbeterd worden. De overheid kan hierin zelf een aanbod doen en dit opleggen als voorwaarde om het beleidsvoerend vermogen van de scholen te vergroten. Ten slotte kan binnen grotere schoolbesturen een administratief werknemer verantwoordelijk zijn voor het groeperen en opsturen van de oproepen naar scholen. Deze kan dan ook ofwel het volledig opstellen van de aanvragen of het nalezen ervan, op zich nemen.

---

<sup>37</sup> Verschillende scholen met gemiddeld en veel SES-leerlingen geven aan dat ze bijvoorbeeld op een sportdag dure en goedkope activiteiten aanbieden, of dat een klas met veel kansarme leerlingen een GWP doet aan zee, terwijl een klas met meer begoede leerlingen naar het buitenland gaat.

# Bijlagen

Tabel 123 Omvang van de werkingsmiddelen per leerling BAO in schooljaar 2008-2009 naar kenmerken van de inrichtende machten

		n	gemiddelde	mediaan	min	max
Alle inrm		897	653,76	633,30	447,75	958,38
Net	GO!	28	717,63	715,32	667,93	805,70
	VGO	631	651,09	625,15	455,91	958,38
	OGO	238	653,34	643,07	447,75	864,17
Verstedelijkingsgraad	Grootstad	98	775,77	779,72	587,48	958,38
	Centrumstad	97	673,12	653,21	594,58	848,80
	Zwaar verstedelijkt	64	639,29	634,60	481,57	776,15
	Matig verstedelijkt	167	646,59	630,01	467,92	877,81
	Zwak verstedelijkt	471	628,90	620,55	447,75	830,82
Omvang inrichtende macht: aantal BaO scholen in 2008-2009	1	497	648,28	626,30	447,75	958,38
	2	171	661,88	640,02	556,19	879,96
	3-4	114	643,66	631,13	556,05	845,29
	5-6	44	655,23	637,66	587,35	836,95
	7-12	52	682,43	677,35	607,60	832,14
	13-58	19	702,69	708,48	605,78	805,70
Omvang inrichtende macht: aantal leerlingen BaO in 2008-2009	<160	87	631,04	620,55	447,75	918,75
	161-250	144	665,91	629,87	572,84	958,38
	251-400	205	650,51	626,30	472,21	958,38
	401-750	247	649,17	632,07	556,05	879,96
	751-1500	122	652,69	638,18	591,68	845,29
	1500+	92	677,21	672,77	587,35	832,14
aantikpercentage BaO in 2008-2009	0-5,5%	81	591,93	598,86	447,76	699,81
	5,5-7%	131	607,62	608,90	458,30	707,08
	7-10%	225	619,78	619,39	472,22	723,17
	10-18%	238	647,62	644,96	483,64	755,12
	18-35%	129	696,67	695,00	523,64	819,45
	+35%	93	811,07	806,28	704,55	958,39



Tabel 124 Omvang van de werkingsmiddelen per leerling SO in schooljaar 2008-2009 naar kenmerken van de inrichtende machten

		n	gemiddelde	mediaan	min	Max
Alle inrm		285	917,92	901,12	785,81	1163,12
Net	GO!	28	996,14	989,38	942,69	1079,97
	VGO	233	897,62	887,67	785,81	1107,75
	OGO	24	1023,76	1041,35	851,03	1163,12
Verstedelijkingsgraad	Grootstad	54	955,87	954,03	799,91	1107,75
	Centrumstad	66	918,03	901,12	793,84	1094,95
	Zwaar verstedelijkt	40	924,44	905,47	791,78	1125,35
	Matig verstedelijkt	67	909,06	897,48	789,04	1085,21
	Zwak verstedelijkt	58	890,12	863,94	785,81	1163,12
Omvang inrichtende Macht: aantal SO-scholen in 2008-2009	1	90	933,47	924,88	789,04	1163,12
	2	71	890,83	873,88	785,81	1065,40
	3-4	54	894,06	875,14	791,78	1094,95
	5-6	35	916,57	901,64	793,84	1000,62
	7-18	35	971,05	985,03	846,37	1079,97
Omvang inrichtende Macht: aantal leerlingen SO in 2008-2009	<400	33	974,34	967,65	789,04	1163,12
	400-700	39	894,84	873,88	789,28	1125,35
	700-1000	61	899,61	867,77	793,95	1086,73
	1000-2000	77	905,63	894,98	785,81	1105,16
	2000-3000	39	915,77	899,71	793,84	1042,62
	3000+	36	950,84	949,56	838,63	1072,54
aantikpercentage SO in 2008-2009	0-6,5%	22	812,09	797,81	785,81	988,23
	6,5-9%	52	849,71	837,44	799,91	1051,90
	9-12%	61	895,84	887,50	817,56	1058,14
	12-18,5%	80	935,75	931,84	833,96	1085,21
	18,5-27%	41	983,13	988,30	881,01	1125,35
	+27%	29	1025,58	1028,16	847,85	1163,12

Tabel 125 Evolutie van de werkingsmiddelen per leerling BAO naar kenmerken van de inrichtende machten (indexwaarde met 2007=100)

		n	gemiddelde	mediaan	min	max
Alle inrm		897	125,03	120,99	104,95	174,73
Net	GO!	28	127,80	125,73	109,52	151,38
	VGO	631	124,41	119,26	109,60	169,74
	OGO	238	126,33	123,37	104,95	174,73
Verstedelijkingsgraad	Grootstad	98	147,94	148,99	114,28	174,73
	Centrumstad	97	128,63	125,18	112,25	168,93
	Zwaar verstedelijkt	64	122,32	121,57	111,23	153,69
	Matig verstedelijkt	167	123,57	120,18	112,98	166,68
	Zwak verstedelijkt	471	120,40	118,95	104,95	160,69
Omvang inrichtende macht: aantal BaO scholen in 2008-2009	1	497	124,30	119,97	104,95	174,73
	2	171	126,70	122,61	112,00	171,15
	3-4	114	123,26	120,94	113,94	171,59
	5-6	44	125,58	121,67	109,52	169,04
	7-12	52	127,99	125,73	114,63	167,58
	13-58	19	130,22	125,95	115,83	156,77
Omvang inrichtende macht: aantal leerlingen BaO in 2008-2009	<160	87	124,72	120,10	104,95	166,81
	161-250	144	126,47	119,94	109,60	172,43
	251-400	205	124,76	119,96	110,22	174,73
	401-750	247	123,72	120,79	110,97	166,28
	751-1500	122	124,93	122,04	109,52	171,59
	1500+	92	127,30	123,36	114,63	167,58
aantikpercentage BaO in 2008-2009	0-5,5%	81	114,17	113,88	109,60	119,85
	5,5-7%	131	116,59	115,95	112,25	123,98
	7-10%	225	118,75	118,25	104,95	129,31
	10-18%	238	123,65	123,44	116,13	135,11
	18-35%	129	132,41	132,10	109,52	153,19
	+35%	93	154,85	155,53	126,49	174,73

Tabel 126 Evolutie van de werkingsmiddelen per leerling SO naar kenmerken van de inrichtende machten (indexwaarde met 2007=100)

		n	gemiddelde	mediaan	min	max
Alle inrm		285	114,55	113,08	97,31	156,33
Net	GO!	28	105,30	102,21	97,31	118,24
	VGO	233	114,96	113,04	98,64	156,33
	OGO	24	121,39	120,04	114,72	138,00
Verstedelijkingsgraad	Grootstad	54	121,54	119,27	100,72	156,33
	Centrumstad	66	113,00	113,83	97,31	129,17
	Zwaar verstedelijkt	40	112,33	112,55	97,56	123,66
	Matig verstedelijkt	67	112,37	112,16	97,86	125,36
	Zwak verstedelijkt	58	114,42	112,23	108,48	131,50
Omvang inrichtende Macht: aantal SO-scholen in 2008-2009	1	90	115,87	113,91	98,64	156,33
	2	71	116,02	113,82	104,46	139,19
	3-4	54	114,11	112,90	101,13	139,48
	5-6	35	113,38	112,99	97,86	132,36
	7-18	35	110,14	111,68	97,31	129,17
Omvang inrichtende Macht: aantal leerlingen SO in 2008-2009	<400	33	120,24	117,74	98,64	156,33
	400-700	39	116,18	113,00	104,46	139,48
	700-1000	61	114,69	113,66	103,64	133,97
	1000-2000	77	113,64	112,95	97,86	133,00
	2000-3000	39	111,60	112,30	97,56	123,17
	3000+	36	112,47	112,93	97,31	132,36
aantikpercentage SO in 2008-2009	0-6,5%	22	110,12	109,55	108,48	116,82
	6,5-9%	52	111,62	111,68	110,21	115,33
	9-12%	61	113,09	113,00	109,24	119,73
	12-18,5%	80	113,92	115,04	86,84	122,47
	18,5-27%	41	114,37	118,97	97,31	127,63
	+27%	29	127,26	130,13	99,63	156,33



AFDELING  
Straat nr bus 0000  
3000 LEUVEN, België  
tel. + 32 16 00 00 00  
fax + 32 16 00 00 00  
@kuleuven.be  
[www.kuleuven.be](http://www.kuleuven.be)

LID VAN **ASSOCIATIE  
KU LEUVEN**