

## SAMENVATTING

# Financiering, door de Franse Gemeenschap, van de werkingskosten van de inrichtingen van het leerplichtonderwijs

Het ministerie van de Franse Gemeenschap kent jaarlijks financiële middelen toe aan de inrichtingen van het leerplichtonderwijs om de uitgaven te dekken voor hun werkingskosten (zonder de wedden van de leerkrachten), hun uitrusting en de gratis verdeling van handboeken en schoolbenodigdheden.

Het Rekenhof heeft een audit uitgevoerd van de financiering door de Franse Gemeenschap van de werkingskosten van de inrichtingen van het leerplichtonderwijs. Het heeft het financieringsmodel geëvalueerd en de wettigheid en regelmatigheid onderzocht van de aan die inrichtingen toegekende bedragen. Daarvoor waren 620,0 miljoen euro vereffeningskredieten ingeschreven in de aangepaste begroting 2014.

## Grondbeginselen

De Franse Gemeenschap komt tegemoet in de werkingskosten van de schoolinrichtingen via dotaties aan de door de Franse Gemeenschap ingerichte scholen en via subsidies voor de scholen van de andere onderwijsnetten.

Het decreet van 12 juli 2001 waarbij de materiële omstandigheden van de inrichtingen van het basis- en secundair onderwijs worden verbeterd, bekend onder de naam "Sint-Bonifatiusdecreet", bevestigt het principe van een financiering gebaseerd op de toekenning van een forfaitaire toelage per leerling, met een onderscheid volgens de onderwijsniveaus, -vormen en -types. Er werden ook verschillende differentiatie- en solidariteitsmechanismen ingesteld om aan bepaalde scholen meer middelen toe te kennen.

Er bestaat echter een belangrijke afwijking op dat algemene beginsel dat op alle netten van toepassing is. Die afwijking wil de inrichtingen van het net van de Franse Gemeenschap behoeden voor eventuele financiële verliezen die voortvloeien uit de wijzigingen aangebracht in de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving. Ze bepaalt dat de toegekende dotaties niet lager mogen liggen dan die van 2001, gecorrigeerd op basis van verschillende parameters. Die afwijking moest aanvankelijk ten einde lopen in 2010, maar de toepassing ervan werd herhaaldelijk verlengd tot en met het jaar 2018.

Het Rekenhof is van oordeel dat de opeenstapeling van wettelijke en decretale bepalingen die de algemene financiering van de werkingskosten van de schoolinrichtingen regelen, leidt tot

ondoorzichtigheid van de differentiatiemechanismen, tot risico's voor de berekening van de forfaitaire toelagen per leerling en tot de onmogelijkheid om de dotaties en subsidies per individueel geval te berekenen. Het stelt bovendien vast dat dertien jaar na de inwerkingtreding van het Sint-Bonifatiusdecreet de financieringsmodaliteiten die toen werden ingesteld, worden toegepast op alle scholen van de gesubsidieerde netten, terwijl 82% van de scholen van het Franse Gemeenschapsnet nog steeds de afwijkende regeling genieten. Het Rekenhof merkt eveneens op dat het niet erg realistisch lijkt dat mechanisme simpelweg te schrappen, aangezien daardoor de dotatie voor meer dan de helft van de scholen die ze in 2014 genoten, met meer dan 50% zou verminderen.

## Evaluatie van het financieringsmechanisme

De directie onderwijs en competenties van de OESO heeft de bij de lidstaten gehanteerde financieringsformules geanalyseerd, en kon zo vier variabele categorieën vaststellen die in de financieringsformules van de scholen worden gebruikt. Het Rekenhof heeft onderzocht in hoeverre die categorieën terug te vinden zijn in het financieringsmodel van de Franse Gemeenschap en heeft de keuzes van de regering afgetoetst aan de toestand in de scholen van het Franse Gemeenschapsnet.

### *1<sup>e</sup> categorie: forfaitaire toelage*

Het Rekenhof is van oordeel dat de financiering van de werkingskosten van de scholen op basis van een forfaitair bedrag per leerling, zoals ingesteld door het Sint-Bonifatiusdecreet, niet is aangepast aan de huidige werkelijkheid van de door de Franse Gemeenschap ingerichte scholen. Door de kostenstructuur van die scholen kan geen representatieve gemiddelde kostprijs per leerling worden berekend. Die kostenstructuur brengt ook een aanzienlijk aandeel vaste kosten aan het licht, waarvan de financiering zou moeten steunen op andere criteria dan de schoolbevolking.

### *2e categorie: specifieke behoeften*

Het Rekenhof onderstreept de belangrijke gevolgen van het gebruik van een enkel een op geografische criteria gebaseerde coëfficiënt om een schoolbevolking te identificeren die bijzondere aandacht moet krijgen. Het merkt eveneens op dat het gebruik van socio-economische criteria niet alle specifieke behoeften van de leerlingen afdekt.

Het Rekenhof is bovendien van oordeel dat vooraf behoorlijk gedocumenteerde analyses van de differentiatiemechanismen moeten worden gemaakt. Die moeten zo transparant zijn dat de gerechtigde scholen duidelijk de aanvullende middelen die ze krijgen, kunnen identificeren. Bovendien zouden de scholen verplicht moeten zijn ze te bestemmen voor concrete acties om de specifieke noden te lenigen waarvoor die extra middelen werden toegekend.

### *3e categorie: onderwijsprogramma*

Het Rekenhof heeft geen maatregelenpakket geïdentificeerd om specifieke cursussen of onderwijsprogramma's te promoten.

#### *4e categorie: kenmerken van de school*

Het Rekenhof is van oordeel dat de huidige financieringsmodaliteiten niet voldoen aan de noden die aan de scholenkenmerken zijn gekoppeld. Het formuleert de aanbeveling de kosten die ze dekken en de variabiliteitsfactoren in detail te analyseren. Die analyse zou als grondslag moeten dienen om een financieringsmodel op te stellen dat op structurele wijze tegemoetkomt aan de noden van de scholen, zonder gebruik te maken van aanvullende dotaties en zonder overgangsmaatregelen buitensporig te verlengen.

Het Rekenhof is van oordeel dat die opmerkingen ook zouden kunnen gelden voor de gesubsidieerde netten, maar heeft die hypothese niet kunnen schragen in het kader van de audit omdat die scholen niet onder zijn controle vallen.

### **Financiële toestand van de door de Franse Gemeenschap georganiseerde inrichtingen**

Het Rekenhof heeft geëvalueerd wat de impact is van de financieringsmodaliteiten die de regering de voorbije jaren toepaste, op de financiële toestand van de door de Franse Gemeenschap ingerichte scholen.

Op 31 december 2014 beschikten de 174 lagere en secundaire scholen van het Franse Gemeenschapsnet over een globale thesaurie van 139 miljoen euro, die op ongelijke wijze was verdeeld. 23% van de scholen beschikten immers over thesauriemiddelen van meer dan 1 miljoen euro, terwijl 28% van de scholen minder dan 250 duizend euro bezaten. Op dezelfde datum beschikten overigens 54% van de scholen over een thesaurie van meer dan het bedrag van hun jaarlijkse dotatie. Het Rekenhof vestigt tot slot de aandacht op de maatregelen die de regering in 2014 en 2015 heeft genomen om de dotaties lineair te verminderen, waardoor bepaalde scholen het risico lopen zonder geld te komen zitten. De globale thesaurie van de scholen is tussen 2012 en 2014 met 3,3 miljoen euro verminderd (-2,3%).

Het Rekenhof heeft geen correlatie kunnen aantonen tussen enerzijds de thesaurie van de scholen en de berekeningswijze van de dotaties, en anderzijds tussen de gemiddelde kostprijs per leerling en de differentiatiecriteria.

### **Wettigheid en regelmatigheid van de aan de schoolinrichtingen toegekende dotaties en subsidies**

#### *Proces*

Het Rekenhof heeft het proces voor de toekenning van de werkingsdotaties en –subsidies onderzocht die de diensten van het ministerie van de Franse Gemeenschap hebben voorgesteld in de vorm van diagrammen van gekruiste functionele stromen. Het Rekenhof is van oordeel dat het globale proces extreem vereenvoudigd is en er een partieel en onjuist beeld van geeft. Uit de analyse van de stromen blijken overigens anomalieën in de modelvorming van het proces. Aan de hand van de interviews tijdens de controle kon bovendien worden bevestigd dat de schematisering niet altijd in overeenstemming is met de werkelijkheid. Het Rekenhof onderstreept dat het globale risiconiveau van het proces dreigt te verhogen door het gebrek aan correct gedocumenteerde procedures in combinatie met de versnippering van de verantwoordelijkheden over velerlei tussenkomende instanties.

### *Parameters*

Bij de berekening van de werkingsdotaties en –subsidies worden drie parameters gehanteerd, namelijk de leerlingentelling, de forfaitaire bedragen en de socio-economische coëfficiënten. Het Rekenhof is van oordeel dat de bevolkingsgegevens die voor de berekening van de werkingsdotaties of –subsidies worden gebruikt, getrouw zijn, maar dat het nuttig zou kunnen zijn het tweevoudige berekeningsproces te hervormen. De forfaitaire basisbedragen zijn correct berekend, ook al heeft de toepassing van verkeerde indexparameters geleid tot een lichte overschatting van het bedrag van de dotaties en de subsidies. Het Rekenhof stelt vast dat de socio-economische coëfficiënten niet erg nauwkeurig zijn en dat het ingewikkeld is ze te gebruiken door de geografische opdeling in statistische sectoren.

### *Berekeningen*

Het Rekenhof heeft geen enkel bruikbaar controlekenmerk gevonden waarmee het de aard en de doeltreffendheid van de internecontrolemaatregelen kan beoordelen die door zowel het Overheidsbedrijf voor de Nieuwe Informatie- en Communicatietechnologieën als door het ministerie van de Franse Gemeenschap worden geïmplementeerd om de betrouwbaarheid te waarborgen van het resultaat van de berekening van de werkingsdotaties- en subsidies. Het heeft zich vergewist van de overeenstemming tussen de voornaamste bestanden van berekeningsparameters en de basisgegevens overgezonden door het ministerie van de Franse Gemeenschap.

Het Rekenhof is tot slot van oordeel dat de manier waarop de dotaties worden berekend volgens het overgangsstelsel, op ondertussen verouderde grondslagen berust en dat de bepalingen van die regeling niet meer correct kunnen worden geïmplementeerd door het differentiatiemechanisme.

### *Vereffening*

Bij het onderzoek van de procedure voor de vereffening van de werkingsdotaties en –subsidies is duidelijk geworden dat er een gebrek aan formalisering is en dat de rollen en verantwoordelijkheden van de tussenkomenende actoren niet nauwkeurig kunnen worden geïdentificeerd. Het Rekenhof heeft op basis van een steekproef van onderwijsinrichtingen vastgesteld dat de werkingsdotaties en –subsidies die effectief tijdens het dienstjaar 2013 werden gestort, niet altijd overeenstemmen met de berekende dotaties of subsidies, wegens de aftrek van verschillende bedragen.

## **Antwoord van de minister**

De minister is het in het algemeen eens met de beschouwingen van het Rekenhof inzake de ingewikkelde wetgeving en preciseert dat het *Pacte pour un enseignement d'excellence* (pact voor uitmuntend onderwijs) bedoeld is om alles te vereenvoudigen en tegelijkertijd transparanter te maken.

De minister wijst erop dat de verlenging van de afwijking toegekend ten gunste van de door de Franse Gemeenschap ingerichte inrichtingen, het resultaat is van een fasering tot 2018 van de herwaardering van de subsidies die aan de andere onderwijsinrichtingen worden toegekend. Ze is het ook met het Rekenhof eens dat enerzijds andere financieringscriteria moeten worden gehanteerd dan die in verband met de schoolbevolking en dat anderzijds de individuele toestand

van de leerling beter moet worden geïntegreerd in de verschillende differentiatiebeleidslijnen. Ze preciseert bovendien dat de regelgeving voor de socio-economische coëfficiënten momenteel wordt herzien.

De minister verbindt zich ertoe de administratie opdracht te geven om de procedures voor de toekenning van de dotaties en subsidies regelmatig bij te werken op basis van de door het Rekenhof geformuleerde opmerkingen.

De minister preciseert tot slot dat de nieuwe toepassing die de vereffening van de werkingsuitgaven van de schoolinrichtingen beheert, in 2014 in dienst werd genomen en dat bepaalde door het Rekenhof aanbevolen functionaliteiten intussen operationeel zijn.