



Rekenhof



# Werkingsbudgetten voor het gewoon basis- en secundair onderwijs

Toekenning en aanwending



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement  
*Brussel, juni 2015*





Rekenhof

# Werkingsbudgetten voor het gewoon basis- en secundair onderwijs

Toekenning en aanwending



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 16 juni 2015  
Vlaams Parlement, 37-F (2014-2015) – Nr. 1



# Inhoud

Lijst met afkortingen en begrippen	6
Samenvatting	7
<b>Hoofdstuk 1</b>	
<b>Inleiding</b>	<b>11</b>
1.1 Onderzoeksdomein	12
1.2 Onderzoeksaanpak	15
<b>Hoofdstuk 2</b>	
<b>Toekenning</b>	<b>17</b>
2.1 Vaststelling van het globale werkingsbudget	18
2.2 Verdeling van het globale werkingsbudget in deelbudgetten	18
2.3 Vaststelling van het werkingsbudget per school	22
2.4 Berekening van de werkingsbudgetten door de administratie	24
2.5 Transparante, voorspelbare en stabiele werkingsmiddelen	25
2.6 Conclusies	26
<b>Hoofdstuk 3</b>	
<b>Toezicht</b>	<b>27</b>
3.1 Inleiding	28
3.2 Regeling van het toezicht	28
3.2.1 Gesubsidieerd onderwijs	28
3.2.2 GO!	30
3.3 Jaarrekeningen en schoolrekeningen	30
3.3.1 Schoolrekeningen VGO	30
3.3.2 Schoolrekeningen OGO	31
3.3.3 Schoolrekeningen GO!	32
3.4 Ontwikkelingen in het toezicht	33
3.5 Verplichting tot verantwoording voor de nationale rekeningen	34
3.6 Conclusies	35
<b>Hoofdstuk 4</b>	
<b>Aanwending en doelstellingen</b>	<b>37</b>
4.1 <b>Aanwending</b>	<b>38</b>
4.1.1 Inleiding	38
4.1.2 Aanwending van werkingsmiddelen in VGO-scholen	38
4.1.3 Aanwending van werkingsmiddelen in het GO!	42
4.1.4 Aanwending van werkingsmiddelen in OGO-scholen	45
4.2 <b>Doelstellingen</b>	<b>47</b>
4.2.1 Financiering volgens onderwijsniveau	47
4.2.2 Kleuter- en lager onderwijs	48
4.2.3 Onderwijsvorm (ASO, TSO en BSO) en studiegebied (bijvoorbeeld handel of bouw)	48

4.2.4	Neutraal onderwijs	49
4.2.5	Onderricht in erkende godsdiensten en niet-confessionele zedenleer	49
4.2.6	Leerlingenkenmerken (SES) en hun invloed op werkingskosten	49
4.2.7	Evolutie van de sociale mix	53
<b>4.3</b>	<b>Conclusies</b>	<b>55</b>
Hoofdstuk 5		
<b>Algemene conclusies</b>		<b>57</b>
Hoofdstuk 6		
<b>Aanbevelingen</b>		<b>59</b>
Hoofdstuk 7		
<b>Reactie van de minister</b>		<b>61</b>
Bijlage 1		
<b>SES-middelen</b>		<b>64</b>
Bijlage 2		
<b>Evolutie van de werkingsbudgetten</b>		<b>65</b>
Bijlage 3		
<b>Ontvangsten en uitgaven</b>		<b>67</b>
Bijlage 4		
<b>Antwoord van de Vlaamse minister van Onderwijs</b>		<b>69</b>

## Lijst met afkortingen en begrippen

AgODi	Agentschap voor Onderwijsdiensten
AHOVOS	Agentschap Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs en Studietoelagen
ASO	Algemeen secundair onderwijs
BSO	Beroepssecundair onderwijs
GO!	Gemeenschapsonderwijs
IM	Inrichtende macht
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
KSO	Kunstsecundair onderwijs
NBB	Nationale Bank van België
MVD-personeel	Meesters-, vak- en dienstpersoneel
Officieel onderwijs	GO! en OGO
OGO	Officieel gesubsidieerd onderwijs
OVSG	Onderwijskoepel van Steden en Gemeenten
SES-leerlingen	Leerlingen uit gezinnen met een lage sociaaleconomische status
TSO	Technisch secundair onderwijs
VGO	Vrij gesubsidieerd onderwijs
VSKO	Vlaams Secretariaat van het Katholiek Onderwijs



# Samenvatting

Vanaf het schooljaar 2008-2009 kent de Vlaamse overheid aan de basis- en secundaire scholen werkingsmiddelen toe op basis van leerlingen- en schoolkenmerken. De hoofddoelstelling van de gedifferentieerde financiering is de gelijke behandeling van elk kind met dezelfde noden te garanderen en gelijke middelen voor elke school in eenzelfde situatie te realiseren. Het Rekenhof bekeek de berekening van de werkingsmiddelen en ging na of de toekenning ervan transparant, voorspelbaar en stabiel is. Daarnaast onderzocht het of het toezicht van de overheid op de aanwending toereikend en adequaat is. Ten slotte ging het Rekenhof na of de doelstellingen van de financiering worden gerealiseerd. Om zich een beeld te vormen van de aanwending van de werkingsmiddelen, heeft het de jaarrekeningen van een selectie van 40 scholen onderzocht. Door gesprekken met de directeurs en de administraties van die scholen peilde het naar de beleidskeuzes en realisaties.

### *Toekenning*

Van het globale werkingsbudget worden twee deelbudgetten voorafgenomen voor neutraal onderwijs en levensbeschouwelijke vakken. Na die voorafnames wordt van het resterend bedrag een percentage voor de vier sociaaleconomische leerlingkenmerken (SES-kenmerken) uitgetrokken. Dat wordt de bandbreedte genoemd. Het aldus gevormde bedrag wordt in vier deelbudgetten verdeeld, één voor elk leerlingkenmerk. Het budget na de voorafnames en de aftrek van de bandbreedte, is de basisfinanciering voor de overige schoolkenmerken: onderwijsniveau, onderwijsvorm en studiegebied. Door de invloed van de leerlingen- en schoolkenmerken verschilt het gemiddelde werkingsbudget per leerling sterk van school tot school: het hoogste is zowel in het basis- als in het secundair onderwijs meer dan het dubbele van het laagste.

Het risico op fouten in de berekening van de werkingsbudgetten is gering omdat die nagenoeg volledig is geautomatiseerd. Het AgODi steunt voor de leerlingen- en schoolkenmerken op voldoende gecontroleerde databanken en voor de kenmerken *opleidingsniveau van de moeder* en *thuisstaat* op verklaringen op eer van de ouders. De regelgeving is echter complex. Het AgODi maakt ook niet alle parameters bekend, noch voor de berekening van de globale werkingsbudgetten, noch voor de berekening van de werkingsbudgetten per school. Voor de scholen en de onderwijskoepels is de toekenning van de werkingsbudgetten dan ook niet transparant en niet exact voorspelbaar. De huidige financiering is wel voldoende stabiel, zodat een ruwe raming door de scholen op basis van het leerlingenaantal mogelijk is.

### *Toezicht*

De rapportering over de financiële verrichtingen van de scholen verschilt per net. Het GO! rapporteert met één rekening over de verrichtingen van de scholengroepen en het centrale niveau. Het kent een verplichte financiële controle door een college van vijf accountants, aangesteld door de Vlaamse Regering. De vzw's van het VGO maken één jaarrekening op voor alle ingerichte scholen samen. Grote vzw's zijn verplicht een commissaris te benoemen. Ze moeten bij de gepubliceerde jaarrekeningen een verklaring van de commissaris over de jaarrekening voegen, waarin die een uitspraak doet over het getrouw beeld. De schoolbesturen van het OGO leggen aan het AgODi verantwoording af met een staat van ontvangsten en uitgaven. Ze rapporteren ook hun verrichtingen in de rekeningen van de steden of gemeenten.

Het AgODi voert een controle uit die verschillend is per onderwijsnet en beperkt is tot de aanwending van de werkingsmiddelen van de scholen. De controle is niet gesteund op een risicoanalyse,

noch op de controles die eigen zijn aan elk net. Naast het agentschap kan ook de onderwijsinspectie vanuit het oogpunt van de onderwijskwaliteit het financieel beheer van een school onderzoeken, maar er zijn geen afdoende afspraken met het AgODi. De verantwoordingsplicht over het financieel beheer en de aanwending van de middelen is ten aanzien van participatieorganen weinig of niet uitgewerkt.

Het INR rapporteert in de nationale rekeningen maar beperkt over de verrichtingen van de VGO-scholen.

#### *Aanwending en doelstellingen*

Na de werkingsmiddelen van de overheid genereren de scholen het grootste deel van de inkomsten voor hun werking uit leerlingenbijdragen. De leerlingenbijdragen zijn vooral bedoeld voor didactische en niet-didactische verbruiksgoederen en voor leerlingenactiviteiten. Door de decretaal verplichte kostenbeheersing in de basisscholen (maximumfactuur) zijn hun uitgaven voor didactisch materiaal die ze met werkingsmiddelen moeten financieren, hoger dan in de secundaire scholen. Bij de VGO-scholen zijn de leerlingenbijdragen half zo groot als de werkingsmiddelen, bij het GO! bedragen ze ongeveer een derde van de werkingsdotaties, in het OGO zijn ze het laagst.

In het VGO is de schoolinfrastructuur (investeringen en onderhoud) een grote uitgavenpost. AGION subsidieert een deel van de investeringen (70% voor basisscholen, 60% voor secundaire scholen). De scholen financieren het niet-gesubsidieerde deel met hun werkingsmiddelen of andere inkomsten. De OGO-scholen hebben de hoogste uitgaven in verhouding tot hun werkingsbudget.

De financiële toestand van de VGO- en GO!-scholen is over het algemeen goed, maar er zijn grote verschillen tussen de scholen. Voor de OGO-scholen is het niet mogelijk de financiële toestand in kaart te brengen omdat het financieel beheer van de scholen verweven is met dat van de steden of gemeenten.

De Vlaamse Regering beschikt niet over een methodiek om globaal of per onderwijsnet een beeld te krijgen van de aanwending van de werkingsmiddelen. Het verschil in financiering of subsidiëring tussen het kleuter- en het lager onderwijs spoort niet met het beperkte verschil in de werkelijke kosten. De schoolboekhoudingen leveren onvoldoende kostprijsgegevens om de financiering van de onderwijsvormen en studiegebieden te beoordelen. De financiering volgens leerlingenkenmerken moet de scholen met SES-leerlingen toelaten zich breder te profileren met bijvoorbeeld een aanvullend sociaal-cultureel aanbod, bijkomende leerlingenbegeleiding, extra investering in de nascholing van leerkrachten en in sociale tolken die de ouderbetrokkenheid kunnen stimuleren. Het beeld van de scholen en de schoolrekeningen beantwoordt maar beperkt aan die beoogde aanwending van de SES-middelen voor gelijke onderwijskansen. De bestedingspatronen van de scholen verschillen weinig volgens het aantal SES-leerlingen, ook niet voor didactische leermiddelen en leerlingenactiviteiten. Enkel bij de bezochte scholen met veel SES-leerlingen gaven de directies een beeld van een gelijkekansenbeleid. De extra kosten leunden sterk aan bij armoedebestrijding. De werkingsmiddelen worden erg beperkt ingezet voor extra pedagogisch personeel.

Sedert de invoering van de financiering volgens leerlingenkenmerken is het aantal scholen met een goede sociale mix gedaald, behalve voor het kenmerk *thuistaal*.



# Inleiding

Hoofdstuk

1

## 1.1 Onderzoeksdomein

De overheid verstrekt aan de scholen van het basis- en secundair onderwijs werkingsmiddelen, naast middelen voor de personeelsomkadering en voor investeringen in schoolgebouwen. In 2006 onderzocht het Rekenhof al de toekenning van die werkingsbudgetten in het basisonderwijs<sup>1</sup>. In het schooljaar 2008-2009 voerde de Vlaamse overheid nieuwe financieringsregels in met het decreet van 4 juli 2008 betreffende de werkingsbudgetten in het secundair onderwijs en tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997<sup>2</sup>. Om de gelijke behandeling van elk kind met dezelfde noden te garanderen en gelijke middelen voor elke school in eenzelfde situatie te realiseren, koos de overheid voor een gedifferentieerde financiering op basis van leerlingen- en schoolkenmerken. Het gaat om:

- vier leerlingenkenmerken:
  - het opleidingsniveau van de moeder;
  - het al dan niet ontvangen van een schooltoelage;
  - de taal die de leerling in het gezin spreekt;
  - de woonplaats van de leerling: is die al dan niet in een buurt met een hoog percentage leerlingen met minstens twee jaar schoolse vertraging op vijftienjarige leeftijd;
- drie schoolkenmerken:
  - het onderwijsniveau (basisonderwijs, secundair onderwijs);
  - de onderwijsvorm (ASO, TSO, BSO en KSO);
  - het studiegebied (bijvoorbeeld handel, bouw);
- twee extra schoolkenmerken die betrekking hebben op objectieve verschillen tussen de netten, die de toekenning van extra middelen verantwoorden:
  - de organisatie van neutraal onderwijs;
  - het aanbod van de keuze van onderricht in een van de erkende godsdiensten en in niet-confessionele zedenleer.

Op grond van het eerste extra schoolkenmerk krijgt het GO! een financiële compensatie omdat het grondwettelijk verplicht is scholen die de vrije keuze verzekeren, in stand te houden of op te richten. Op grond van het tweede extra schoolkenmerk krijgt het officieel onderwijs (het OGO en het GO!) extra middelen omdat het de grondwettelijke plicht heeft onderricht in verschillende levensbeschouwelijke vakken te organiseren. De decreetgever en de Vlaamse Regering nemen aan dat die verplichting bijkomende werkingskosten met zich brengt.

De gekozen leerlingenkenmerken moesten een goede en valide indicator zijn van het sociaal milieu en de onderwijskansen van de leerlingen. Voor de keuze van de leerlingenkenmerken heeft de overheid zich gebaseerd op sociaalwetenschappelijk en onderwijskundig onderzoek naar onderwijskansen, schoolloopbanen en leerprestaties<sup>3</sup>. Dankzij de vier leerlingenkenmer-

<sup>1</sup> Vlaams Parlement, stuk 37-E (2005-2006) – Nr. 1, 4 mei 2006.

<sup>2</sup> De bepalingen voor het secundair onderwijs zijn opgenomen in het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2010 houdende de codificatie betreffende het secundair onderwijs.

<sup>3</sup> Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, met het oog op de invoering van deels op socio-economische leerlingenkenmerken gebaseerd omkaderingssysteem, waarbij het kleuteronderwijs evenwaardig omkaderd wordt als het lager onderwijs. Vlaams Parlement, stuk 1591 (2011-2012) – Nr. 1, 4 mei 2012, p. 17.

ken krijgen scholen met leerlingen uit kansarme groepen meer middelen, waardoor die zich volgens de memorie van toelichting breder kunnen profileren met bijvoorbeeld een aanvullend sociaal-cultureel aanbod, bijkomende leerlingenbegeleiding, extra investering in de nascholing van leerkrachten en in sociale tolken die de ouderbetrokkenheid kunnen stimuleren. Door de hoogte van de werkingsmiddelen afhankelijk te maken van leerlingenkenmerken, wilde de overheid ook de sociale mix in de scholen bevorderen. Leerlingen uit gezinnen met een lage *sociaaleconomische status* (hierna SES-leerlingen genoemd) wegen zwaarder in de financiering en zijn zo aantrekkelijker voor de scholen<sup>4</sup>. Tegelijk werd een aftoppingssysteem ingebouwd dat de concentratie van SES-leerlingen tegengaat<sup>5</sup>. De minister engageerde zich in zijn beleidsnota 2004-2009 voldoende geld te investeren in kwaliteitsonderwijs voor alle leerlingen. De werkingsmiddelen die de scholen krijgen, zijn bedoeld om een schoolbeleid te voeren dat alle leerlingen ten goede komt en niet om specifieke acties op te zetten voor de SES-leerlingen<sup>6</sup>.

De decreetgever had ook als doelstelling de financiering te laten beantwoorden aan drie normen van goed bestuur en goede regelgeving:

- transparantie: het financieringsmodel en de parameters moeten duidelijk zijn en gekend, de data en de kenmerken moeten verifieerbaar en betrouwbaar zijn,
- voorspelbaarheid: schoolbesturen moeten de gevolgen van het mechanisme voor hun onderwijsbeleid zo juist mogelijk kunnen inschatten,
- stabiliteit: de middelen mogen niet al te sterk van jaar tot jaar schommelen<sup>7</sup>.

Voor de uitkering van de werkingsmiddelen van de onderwijsinstellingen van het gewoon basis- en secundair onderwijs voorziet de begroting van de Vlaamse Gemeenschap in afzonderlijke kredieten per onderwijsniveau.

**Tabel 1 – Werkingsmiddelen gewoon basis- en secundair onderwijs (in duizend euro)**

	2014	2015
Gewoon basisonderwijs	452.981	452.445
Gewoon secundair onderwijs	428.315	414.819

**Bron: begrotingsdecreten<sup>8</sup>**

<sup>4</sup> Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de werkingsbudgetten in het secundair onderwijs en tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 wat de werkingsbudgetten betreft, punt 4.1, p. 12, Vlaams Parlement, stuk 1667 (2007-2008) – Nr. 1, 28 april 2008.

<sup>5</sup> Memorie van toelichting, p. 49. Om te vermijden dat bepaalde scholen door combinaties van verschillende leerlingenkenmerken extreem hoge bedragen zouden krijgen, wordt per leerlingenindicator het gemiddelde percentage berekend van alle gefinancierde of gesubsidieerde scholen. Vervolgens wordt per school de score vergeleken met de gemiddelde score vermeerderd met twee standaardafwijkingen.

<sup>6</sup> Memorie van toelichting, punt 4.1, p. 12.

<sup>7</sup> Memorie van toelichting, punt 4.4, p. 29. Zie ook het Rekenhofrapport van 2006 over de werkingsbudgetten van het basisonderwijs. Daarin had het Rekenhof aanbevolen te zorgen voor duidelijkheid, zekerheid en eenvoud in de berekeningswijze van de globale werkingsbudgetten voor het gesubsidieerd en het gefinancierd basisonderwijs.

<sup>8</sup> Tabel Administratieve Uitgaven BO2012 per basisallocatie, decreet van 19 december 2014 houdende de tweede aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2014 (zie ook Vlaams Parlement, stuk 19 (2014-2015) – Nr. 1, 17 oktober 2014) en decreet van 19 december 2014 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2015 (zie ook Vlaams Parlement, stuk 15 (2014-2015) – Nr. 1, 17 oktober 2014).

Het AgODi kent het werkingsbudget van het GO! rechtstreeks als dotatie toe aan de raden van bestuur van de scholengroepen. Die raden van bestuur wijzen de middelen toe aan de scholen. Het werkingsbudget van de gesubsidieerde scholen wordt toegekend aan de schoolbesturen<sup>9</sup>, die de middelen op hun beurt over de scholen verdelen. Bij elke uitbetaling krijgen alle scholen en schoolbesturen een mededeling van het ministerie<sup>10</sup> met de berekening van het werkingsbudget voor hun school of scholen.

Het GO! heeft 28 scholengroepen die alle basisscholen en secundaire scholen inrichten en besturen. Het gaat in totaal om 592 onderwijsinstellingen. Het VGO telt 759 schoolbesturen voor 2152 scholen en het OGO 241 schoolbesturen voor 608 instellingen. In het VGO heeft 14,76% van de schoolbesturen beide onderwijsniveaus, in het OGO is dat 8,30%. Het merendeel van de schoolbesturen in het gesubsidieerd onderwijs organiseert enkel basisonderwijs (69,30% in het VGO en 90,04% in het OGO)<sup>11</sup>.

De schaalgrootte van de besturen verschilt sterk. Van de schoolbesturen uit het gesubsidieerd onderwijs richt 58% maar één school in (laatste kolom van tabel 3 en 4). In het VGO varieert de schaalgrootte van 1 tot 22 scholen en richten 441 schoolbesturen slechts één school in. Het OGO heeft schoolbesturen met 1 tot 53 scholen. Hier hebben 140 inrichters slechts één school<sup>12</sup>.

**Tabel 2 – Aanbod scholen<sup>13</sup> per net (schooljaar 2013-2014)**

	GO!	VGO	OGO	Totaal
Aantal basisscholen	374	1.479	536	2.389
% aandeel basisscholen	15,65	61,91	22,44	100
Aantal secundaire scholen	218	673	72	963
% aandeel secundaire scholen	22,64	69,88	7,48	100
<b>Totaal aantal scholen</b>	<b>592</b>	<b>2.152</b>	<b>608</b>	<b>3.352</b>

*Bron: datawarehouse O&V*

**Tabel 3 – Scholenaanbod van VGO-schoolbesturen (schooljaar 2013-2014)**

Organisatie	Aantal IM	<sup>14</sup> Aantal scholen	1 op 1 (% IM)
Enkel basis	69,30%	48,66%	51,12%
Enkel secundair	15,94%	16,26%	6,98%
Basis + secundair	14,76%	Basis 20,07%	
		Secundair 15,01%	

*Bron: datawarehouse O&V*

<sup>9</sup> Voor het OGO is dat het gemeente- of provinciaal bestuur. De scholen van het VGO worden beheerd door schoolbesturen of inrichtende machten die de juridische vorm van een vzw hebben aangenomen.

<sup>10</sup> Vanaf het schooljaar 2013-2014 communiceert het AgODi de werkingsmiddelen via het digitaal portaal *Mijn Onderwijs*.

<sup>11</sup> Schooljaar 2013-2014.

<sup>12</sup> Schooljaar 2013-2014.

<sup>13</sup> In het gewoon basisonderwijs telt de kleinste school 12 leerlingen (autonome kleuterschool) en de grootste 1001 leerlingen. Het gemiddelde is 277 leerlingen, de mediaan 257 leerlingen. De kleinste school in het gewoon secundair onderwijs heeft 33 leerlingen (Koninklijk Werk IBIS in Bredene), de grootste 1824 leerlingen. Het gemiddelde is 452 en de mediaan 389.

<sup>14</sup> Aantal scholen beheerd door inrichtende machten van vorige kolom.



**Tabel 4 – Scholenaanbod van OGO-schoolbesturen (schooljaar 2013-2014)**

Organisatie	Aantal IM	<sup>15</sup> Aantal scholen	1 op 1 (% IM)
Enkel basis	90,04%	62,50%	55,19%
Enkel secundair	1,66%	2,96%	2,90%
Basis + secundair	8,30%	Basis 25,66%	
		Secundair 8,88%	

*Bron: datawarehouse O&V*

## 1.2 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek beperkt zich tot het gewoon basis- en secundair onderwijs. Het wenst een antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen:

1. Worden de werkingsmiddelen van de scholen correct toegekend en is de toekenning transparant, voorspelbaar en stabiel?
2. Is het toezicht van de overheid op de aanwending van de werkingsmiddelen toereikend en adequaat?
3. Worden de doelstellingen van de financiering gerealiseerd?

Het Rekenhof heeft zich bij zijn onderzoek gebaseerd op de regelgeving, officiële documenten en bestanden van de administratie. Het bevroeg personeelsleden van het AgODi.

Het heeft zich een beeld van de uitgaven en ontvangsten van de scholen gevormd op basis van de jaarrekeningen 2012 van 40 geselecteerde scholen. Door de scholen te selecteren en in te delen volgens het aantal leerlingen met SES-kenmerken, werd de invloed van dat criterium op de uitgaven onderzocht. De selectie houdt ook rekening met het aandeel van de drie onderwijsnetten in het onderwijsaanbod. Beide onderwijsniveaus zijn vertegenwoordigd door 20 scholen en de scholen uit gebieden met een sterke, matige en zwakke functionele verstedelijking zijn gelijkmatig vertegenwoordigd.

Door gesprekken met de directeurs en de administraties van die scholen peilde het Rekenhof naar de beleidskeuzes achter de cijfers. Op basis van dat beeld onderzocht het of de doelstellingen van de gedifferentieerde financiering worden gerealiseerd en zocht het naar verbanden tussen de financieringskenmerken en het uitgavenbeeld. Deze onderzoeksmethode werd vooraf met het departement besproken. De bevindingen werden voorgelegd aan de drie grootste onderwijskoepels.

Het Rekenhof heeft zijn onderzoek op 22 oktober 2013 aangekondigd bij de Vlaamse minister van Onderwijs, de secretaris-generaal van het departement Onderwijs en Vorming, de administrateur-generaal van het AgODi en de voorzitter van het Vlaams Parlement. Op 14 april 2015 werd het ontwerpverslag bezorgd aan de Vlaamse minister van Onderwijs. Gelijktijdig werd het ontwerp gestuurd naar de secretaris-generaal van het departement Onderwijs en Vorming, de administrateur-generaal van het AgODi en de inspecteur-generaal van de Onderwijsinspectie. Zij hebben elk afzonderlijk gereageerd op 13 mei 2015. De minister heeft geantwoord op 22 mei 2015. Het antwoord van de minister wordt besproken in hoofdstuk 7 en is integraal opgenomen als bijlage bij dit verslag.

<sup>15</sup> Aantal scholen beheerd door inrichtende machten van vorige kolom.



# Toekenning

Hoofdstuk

2

Volgens de regelgeving<sup>16</sup> verloopt de berekening van de werkingsmiddelen voor de scholen in verschillende stappen:

- de vaststelling van het globale werkingsbudget;
- de verdeling van het globale werkingsbudget in deelbudgetten;
- de vaststelling van een werkingsbudget per school.

## 2.1 Vaststelling van het globale werkingsbudget

Voor het gewoon leerplichtonderwijs zijn er twee globale werkingsbudgetten: een voor het gewoon basisonderwijs en een voor het gewoon secundair onderwijs. De vaststelling van de globale werkingsbudgetten vertrekt van een startbedrag, dat berekend wordt op basis van de kredieten in de begroting van het vorige jaar, vermeerderd met 30% van de loonkosten van het vastbenoemd MVD-personeel van het GO!<sup>17</sup>. Dat startbedrag wordt:

- aangepast aan de evolutie van de gezondheidsindex;
- voor 40% aangepast aan de puntenevolutie: dit is een weergave van de evolutie van het aantal leerlingen, rekening houdend met het onderwijsniveau, onderwijsvorm of studiegebied (zie verder);
- vermeerderd met de loonkosten die vrijkomen door de afvloeien van de rekenplichtig-correspondenten van het officieel onderwijs<sup>18</sup> en met 70% van de loonkosten die vrijkomen door de afvloeien van het vastbenoemd MVD-personeel van het GO!<sup>19</sup>.

Door de puntenevolutie slechts voor 40% in aanmerking te nemen, kunnen volgens de memorie van toelichting<sup>20</sup> geen al te grote schommelingen optreden bij sterke wijzigingen van leerlingenaantallen of grote verschuivingen naar zwaarder doorwegende studierichtingen.

**Tabel 5 – Globaal werkingsbudget gewoon basis- en secundair onderwijs (in duizend euro) voor het schooljaar 2013-2014**

	Basisonderwijs	Secundair onderwijs
<b>Startbedrag</b>	<b>439.581</b>	<b>417.055</b>
Aanpassing aan gezondheidsindexevolutie	101,4799%	101,4799%
40% aanpassing aan puntenevolutie	100,5650%	99,8980%
Afvloeien rekenplichtig-correspondenten	664	-
Afvloeien 70% MVD-personeel GO!	431	512
<b>Globaal werkingsbudget</b>	<b>449.701</b>	<b>423.307</b>

*Bron: begrotingsdocumenten begrotingsaanpassing 2014*

## 2.2 Verdeling van het globale werkingsbudget in deelbudgetten

Van het globale werkingsbudget wordt volgens het decreet 3% voorafgenomen voor scholen die voldoen aan het schoolkenmerk *neutraal onderwijs* en 4,5% voor scholen die verschillende

<sup>16</sup> Decreet van 4 juli 2008 betreffende de werkingsbudgetten in het secundair onderwijs en tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 wat de werkingsbudgetten betreft.

<sup>17</sup> Het percentage geldt tot 2015.

<sup>18</sup> Dat geldt enkel voor het basisonderwijs.

<sup>19</sup> Het percentage geldt tot 2015.

<sup>20</sup> Vlaams Parlement, stuk 1667 (2007-2008) – Nr. 1, 28 april 2008, p. 46 (commentaar bij artikel 79, §3).

*levensbeschouwelijke vakken* moeten organiseren<sup>21</sup>. Dat zijn de twee deelbudgetten voor de objectieve verschillen. Na die voorafnames wordt van het resterende bedrag een percentage voor de vier leerlingenkenmerken uitgetrokken. Dat wordt de *bandbreedte* genoemd<sup>22</sup>. Het aldus gevormde bedrag wordt in vier deelbudgetten verdeeld, één voor elk kenmerk. In het basisonderwijs wordt de bandbreedte gelijk over de vier leerlingenkenmerken verdeeld. In het secundair onderwijs is 10% bestemd voor het leerlingenkenmerk *buurt* en wordt de resterende 90% gelijk over de drie andere kenmerken verdeeld. Het budget na de voorafnames en de aftrek van de bandbreedte, is de basisfinanciering die wordt verdeeld volgens de overige schoolkenmerken (*onderwijsniveau, onderwijsvorm en studiegebied*).

In totaal zijn er dus zeven deelbudgetten, namelijk een deelbudget *neutraal onderwijs*, een deelbudget *levensbeschouwelijke vakken*, vier deelbudgetten *leerlingenkenmerken* en een deelbudget *schoolkenmerken*.

**Tabel 6 – Deelbudgetten gewoon basis- en secundair onderwijs (in duizend euro) voor het schooljaar 2013-2014**

	Basisonderwijs	Secundair onderwijs
<b>Globale werkingsbudget</b>	<b>449.701</b>	<b>423.307</b>
Deelbudget neutraal onderwijs	1.930	2.221
Deelbudget levensbeschouwelijke vakken	4.492	4.804
<i>Totaal deelbudgetten extra schoolkenmerken (objectieve verschillen)</i>	<i>6.422</i>	<i>7.025</i>
Deelbudget leerlingenkenmerk opleidingsniveau moeder	16.138	12.957
Deelbudget leerlingenkenmerk schooltoelage	16.138	12.957
Deelbudget leerlingenkenmerk thuistaal	16.138	12.957
Deelbudget leerlingenkenmerk buurt	16.138	4.319
<i>Totaal deelbudgetten leerlingenkenmerken</i>	<i>64.552</i>	<i>43.190</i>
Deelbudget schoolkenmerken	378.727	373.092

**Bron: begrotingsdocumenten begrotingsaanpassing 2014**

Het deelbudget *neutraal onderwijs* wordt gedeeld door alle leerlingen van het GO!, het deelbudget *levensbeschouwelijke vakken* door alle leerlingen van het officieel onderwijs<sup>23</sup>, met als resultaat een geldwaarde per leerling per kenmerk.

<sup>21</sup> Die voorafnames worden volgens het decreet als volgt berekend:

- voor het deelbudget *neutraal onderwijs*:  $V_1 = B * \text{lln\_Neu} * 3\% / (\text{lln\_tot} + \text{lln\_Neu} * 3\% + \text{lln\_LB} * 4,5\%)$ .
  - voor het deelbudget *levensbeschouwelijke vakken*:  $V_2 = B * \text{lln\_LB} * 4,5\% / (\text{lln\_tot} + \text{lln\_Neu} * 3\% + \text{lln\_LB} * 4,5\%)$
- waarbij B= globaal werkingsbudget; lln\_Neu = leerlingen in het gewoon basisonderwijs van het GO!; lln\_tot = het totaal aantal leerlingen in het gewoon basisonderwijs en lln\_LB = leerlingen van het officieel gewoon lager onderwijs. Voor het gewoon secundair onderwijs gebeurt de berekening op dezelfde wijze.

<sup>22</sup> In 2014 bedraagt de bandbreedte voor het gewoon basisonderwijs 14,5625% (stijgt vanaf 2012 jaarlijks met 0,1875% tot 15,5% in 2019) en voor het gewoon secundair onderwijs 10,375% (stijgt vanaf 2012 jaarlijks met 0,125% tot 11% in 2019).

<sup>23</sup> Voor het basisonderwijs: enkel de leerlingen van het lager onderwijs.

**Tabel 7 – Neutraal onderwijs en levensbeschouwelijke vakken (schooljaar 2013-2014)**

Aantal leerlingen	Basisonderwijs	Secundair onderwijs
Leerlingen neutraal onderwijs	95.987	77.197
<i>Geldwaarde per leerling neutraal onderwijs (euro)</i>	<i>20,10</i>	<i>28,77</i>
Leerlingen levensbeschouwelijke vakken	148.982	111.315
<i>Geldwaarde per leerling levensbeschouwelijke vakken (euro)</i>	<i>30,15</i>	<i>43,16</i>

**Bron: begrotingsdocumenten begrotingsaanpassing 2014**

De vier deelbudgetten *leerlingenkenmerken* worden gedeeld door het aantal leerlingen dat aantikt op het betreffende kenmerk, wat een bedrag per leerling voor elk leerlingenkenmerk oplevert (in totaal dus vier bedragen per leerling). Door de leerlingenaantallen af te toppen, voorkomt de berekening dat scholen die op één of meer leerlingenkenmerken hoog scoren, extreem hoge bedragen zouden krijgen<sup>24</sup>.

**Tabel 8 – Aantal aantickers en geldwaarden per leerlingenkenmerk (schooljaar 2013-2014)**

	Basisonderwijs	Secundair onderwijs
Aantal aantickers opleidingsniveau moeder	131.468	103.208
<i>Geldwaarde per leerling opleidingsniveau moeder (euro)</i>	<i>122,75</i>	<i>125,54</i>
Aantal aantickers schooltoelage	133.557	112.995
<i>Geldwaarde per leerling schooltoelage (euro)</i>	<i>120,83</i>	<i>114,67</i>
Aantal aantickers thuistaal	110.016	46.865
<i>Geldwaarde per leerling thuistaal (euro)</i>	<i>146,69</i>	<i>276,47</i>
Aantal aantickers buurt	161.737	105.874
<i>Geldwaarde per leerling buurt (euro)</i>	<i>99,78</i>	<i>40,79</i>

**Bron: begrotingsdocumenten begrotingsaanpassing 2014**

Iedere leerling telt naargelang de schoolkenmerken voor een aantal punten (tabel 9).

**Tabel 9 – Punten voor de schoolkenmerken**

Schoolkenmerken	Aantal punten
Kleuteronderwijs	<sup>25</sup> 6
Lager onderwijs	8
1 <sup>ste</sup> graad + 2 <sup>de</sup> en 3 <sup>de</sup> graad ASO	16
2 <sup>de</sup> en 3 <sup>de</sup> graad TSO-BSO (zachte sector) en KSO (beeldende kunsten)	18
2 <sup>de</sup> en 3 <sup>de</sup> graad KSO (ballet en podiumkunsten)	20
2 <sup>de</sup> en 3 <sup>de</sup> graad TSO-BSO (harde sector)	22

Het deelbudget *schoolkenmerken* wordt omgezet in een geldwaarde per punt (deelbudget/ totaal aantal punten voor de schoolkenmerken).

<sup>24</sup> Met die aftopping wordt al rekening gehouden voor de berekening van de geldwaarde.

<sup>25</sup> Het aantal regelmatige kleuters wordt gewogen met een percentage van 88,48%.

**Tabel 10 – Totaal aantal punten en geldwaarde per punt (schooljaar 2013-2014)**

	Basisonderwijs	Secundair onderwijs
Totaal regelmatige leerlingen	661.523	434.029
Totaal aantal punten	4.575.976	7.494.366
Deelbudget schoolkenmerken (in duizend euro)	378.727	373.092
Geldwaarde per punt (euro)	82,76	49,78

**Bron: begrotingsdocumenten begrotingsaanpassing 2014**

Het totale werkingsbudget voor alle GO!-scholen wordt verminderd met 30% van de loonkosten van het MVD-personeel<sup>26</sup> en vermeerderd met de middelen die door cao VIII zijn toegekend voor het contractueel MVD-personeel. Voor het gewoon secundair onderwijs is bovendien in een transitiefonds<sup>27</sup> voorzien dat aan de dotatie wordt toegevoegd om alle verliezen van de secundaire scholen van dat net op te vangen.

De middelen voor de VGO-schoolbesturen worden verhoogd met de middelen tot harmonisering van de lonen tussen het onderhouds-, meesters-, vak- en dienstpersoneel van het VGO en dat personeel van het GO!, toegekend via de respectieve onderwijs-cao's<sup>28</sup>.

**Tabel 11 – Evolutie geldwaarden basisonderwijs (in euro)**

	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Geldwaarde per leerling <i>neutraal onderwijs</i>	19,88	19,92	20,10
Geldwaarde per leerling <i>levensbeschouwelijke vakken</i>	29,82	29,88	30,15
Geldwaarde per leerling <i>opleidingsniveau moeder</i>	116,69	119,32	122,75
Geldwaarde per leerling <i>schooltoelage</i>	112,68	119,17	120,83
Geldwaarde per leerling <i>thuis taal</i>	159,17	151,70	146,69
Geldwaarde per leerling <i>buurt</i>	96,04	97,79	99,78
Geldwaarde per punt			
VGO	83,38	83,42	83,99
GO!	81,48	81,75	82,60
OGO	82,18	82,23	82,79

**Bron: begrotingsdocumenten begrotingsaanpassing 2014 en mainframe ministerie Onderwijs**

<sup>26</sup> In 2016 60%, vanaf 2017 100%.

<sup>27</sup> In 2009 bedroeg dat fonds 1.250.000 euro. Jaarlijks wordt het fonds met 125.000 euro afgebouwd over een periode van tien jaar.

<sup>28</sup> Die cao-middelen worden verdeeld pro rata het aantal punten per school van het VGO, dat verkregen is voor de schoolkenmerken *onderwijsniveau* of *onderwijsvorm* en *studiegebied*.

**Tabel 12 – Evolutie geldwaarden secundair onderwijs (in euro)**

	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Geldwaarde per leerling <i>neutraal onderwijs</i>	27,59	28,29	28,77
Geldwaarde per leerling <i>levensbeschouwelijke vakken</i>	41,39	42,44	43,16
Geldwaarde per leerling <i>opleidingsniveau moeder</i>	114,50	120,61	125,54
Geldwaarde per leerling <i>schooltoelage</i>	107,54	115,16	114,67
Geldwaarde per leerling <i>thuis taal</i>	292,16	283,76	276,47
Geldwaarde per leerling <i>buurt</i>	37,98	39,57	40,79
Geldwaarde per punt			
VGO	48,67	49,89	50,69
GO!	47,45	48,84	49,77
OGO	47,82	49,01	49,78

**Bron: begrotingsdocumenten begrotingsaanpassing 2014 en mainframe ministerie Onderwijs**

### 2.3 Vaststelling van het werkingsbudget per school

Elke school ontvangt een basisbedrag per leerling op grond van de schoolkenmerken. De basisfinanciering kan worden verhoogd met een bedrag per leerling die voldoet aan een of meer leerlingenkenmerken. Een school van het GO! krijgt een aanvullend bedrag per leerling voor het kenmerk *neutraal onderwijs*. Een school van het officieel onderwijs krijgt een aanvullend bedrag per leerling voor het kenmerk *levensbeschouwelijke vakken*.

**Tabel 13 – Werkingsbudget per school (WB) per leerling (Iln) basisonderwijs (in euro) voor het schooljaar 2013-2014**

	Totaal	GO!	VGO	OGO
Gemiddelde	681,85	747,32	660,93	693,88
Laagste WB/Iln	451,78	569,59	451,78	452,84
Hoogste WB/Iln	1.019,41	1.019,41	982,47	1.003,04

**Bron: databank Agentschap voor Onderwijsdiensten**

**Tabel 14 – Werkingsbudget per school (WB) per leerling (Iln) secundair onderwijs (in euro) voor het schooljaar 2013-2014**

	Totaal	GO!	VGO	OGO
Gemiddelde	986,77	1.069,09	949,45	1.085,33
Laagste WB/Iln	671,98	860,85	671,98	758,84
Hoogste WB/Iln	1.398,74	1.358,33	1.398,74	1.372,17

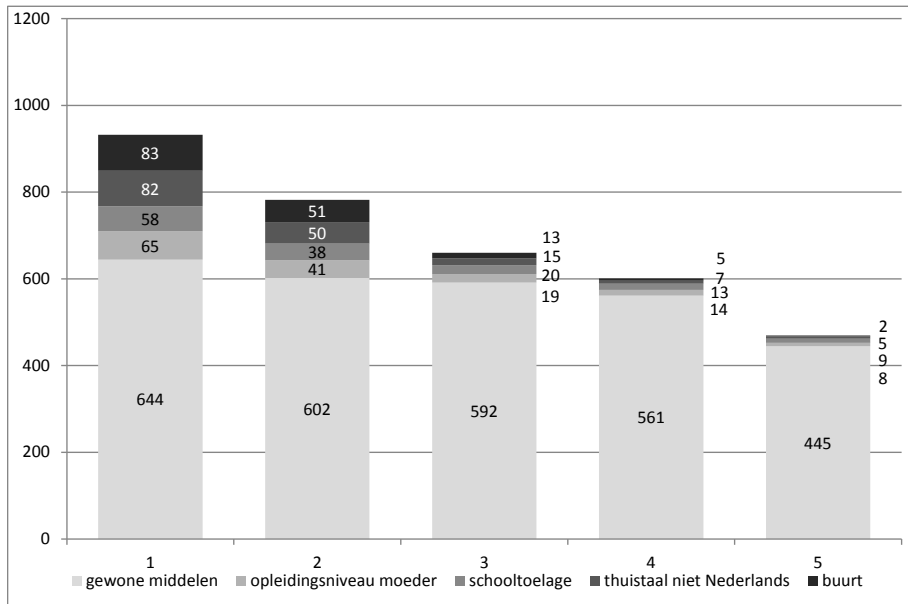
**Bron: databank Agentschap voor Onderwijsdiensten**

Zowel in het basis- als in het secundair onderwijs krijgt de school met het hoogste werkingsbudget per leerling het dubbele van wat de school met het laagste werkingsbudget per leerling krijgt.

In de onderstaande figuur werden de 2389 scholen van het basisonderwijs gerangschikt volgens het gemiddelde werkingsbudget per leerling en dan opgedeeld in vijf klassen van hoog naar laag. De uiterste klassen omvatten elk ongeveer 50 scholen, die sterk afwijken. De drie andere klassen zijn gelijkmatig verdeeld.



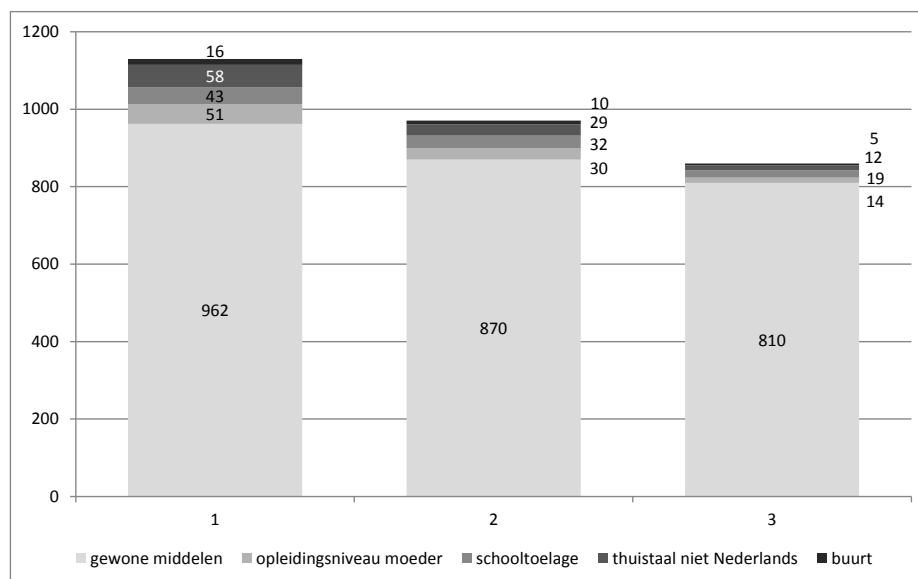
**Figuur 1 –Verdeling van het gemiddeld werkingsbudget per leerling basisonderwijs over school- en leerlingenkenmerken (in euro) voor het schooljaar 2013-2014<sup>29</sup>**



**Bron: databank Agentschap voor Onderwijsdiensten**

In de onderstaande figuur werden de 963 scholen van het secundair onderwijs gerangschikt volgens het gemiddelde werkingsbudget per leerling en dan opgedeeld in drie klassen van hoog naar laag.

**Figuur 2 –Verdeling van het gemiddeld werkingsbudget per leerling secundair onderwijs over school- en leerlingenkenmerken (in euro) voor het schooljaar 2013-2014**



**Bron: databank Agentschap voor Onderwijsdiensten**

<sup>29</sup> De gewone middelen omvatten de middelen voor de schoolkenmerken en de extra schoolkenmerken (objectieve verschillen).

Tabel 15 – Verdeling van de SES-middelen schooljaar 2013-2014 over de netten

	Basisonderwijs		Secundair onderwijs	
	SES-budget	<sup>30</sup> Gemiddeld SES-budget per leerling	SES-budget	Gemiddeld SES-budget per leerling
GO!	13.631.936	142	11.106.868	144
VGO	34.585.958	84	27.206.051	84
OGO	16.334.601	106	4.876.192	143
<b>Totaal</b>	<b>64.552.495</b>	<b>98</b>	<b>43.189.111</b>	<b>100</b>

Bron: databank Agentschap voor Onderwijsdiensten

Bijlage 1 geeft meer informatie over de spreiding van de SES-middelen per leerling over de scholen.

## 2.4 Berekening van de werkingsbudgetten door de administratie

Het AgODi is belast met de berekening en de uitbetaling van de werkingsmiddelen. Het Rekenhof heeft die berekening nagekeken. De berekening van de globale budgetten en de deelbudgetten bevat geen fouten. Voor de berekening van de werkingsbudgetten per school haalt het AgODi de gegevens over de schoolkenmerken en de leerlingenaantallen uit voldoende gecontroleerde databanken. De verzameling van correcte gegevens over de SES-leerlingen vormt echter een risico. Voor twee leerlingenkenmerken steunt het agentschap op betrouwbare databanken. Het leerlingenkenmerk *schooltoelage* wordt vastgesteld aan de hand van een bestand met de toegekende schooltoelagen van de afdeling Studietoelagen van het AHOVOS<sup>31</sup>. Ook de gegevens voor de indicator *buurt* zijn beschikbaar in de databanken van het onderwijsministerie. De gegevens voor de andere twee indicatoren, *opleidingsniveau van de moeder* en *thuistaal*, leveren de scholen echter zelf aan op basis van verklaringen op eer van de ouders. Ze sturen die leerlingengegevens elektronisch door naar de administratie. Werken met verklaringen op eer houdt geen volledige garantie in dat de gegevens juist zijn<sup>32</sup>. Voor de indicator *opleidingsniveau van de moeder* zal in de toekomst (gedeeltelijk) kunnen worden gesteund op de nieuwe leer- en ervaringsbewijzendatabank (LED)<sup>33</sup>.

De berekening verloopt verder nagenoeg volledig geautomatiseerd. De manuele input is zeer beperkt en er zijn voldoende controlepunten ingebouwd. Op de budgetparameters voert de administratie toereikende macro-controles uit, zoals de vergelijking van de nieuwe geldwaarde per punt en per leerling met die van de voorgaande jaren. Voor een aantal geselecteerde scholen controleren de schoolbeheerteams de volledige berekening van het werkingsbudget<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> Totale SES-budget gedeeld door het totaal aantal leerlingen.

<sup>31</sup> Het is echter onzeker of alle ouders die in aanmerking komen voor een schooltoelage, een aanvraag indienen.

<sup>32</sup> In zijn verslag over gelijke onderwijskansen in het gewoon basis- en secundair onderwijs (2008) heeft het Rekenhof het volgende aanbevolen: *Het is wenselijk bij de invoering van het nieuwe financieringssysteem indicatoren te kiezen die zowel betrouwbaar als verifieerbaar zijn. Het werken met verklaringen op eer als basis voor gegevensinzameling moet desgevallend worden aangevuld met verifieerbare informatie.*

<sup>33</sup> In de LED worden diploma's, certificaten, ervaringsbewijzen, getuigschriften, enz. geregistreerd die burgers hebben behaald. Het departement wijst er in zijn reactie op het ontwerpverslag op dat de LED geografisch en historisch onvolledig zal zijn, zodat de verklaringen op eer nog altijd noodzakelijk zullen zijn als aanvulling van de databank.

<sup>34</sup> Ze controleren de leerlingenaantallen, de omzetting van de leerlingenaantallen naar de punten, het aantal leerlingen dat aan een leerlingenkenmerk voldoet en het berekende voorschot of saldo.

Als de schoolbeheerteams fouten vinden, worden die geanalyseerd en volgen de nodige herberekeningen. Er wordt echter geen logboek bijgehouden van eventuele fouten.

## 2.5 Transparante, voorspelbare en stabiele werkingsmiddelen

De berekeningswijze van de werkingsmiddelen steunt op een complexe regelgeving. De vele parameters waarmee rekening moet worden gehouden, zorgen ervoor dat het financieringsmechanisme niet transparant en niet exact voorspelbaar is voor de scholen. Zo hebben ze geen zicht op de verrekening van de loonlast van het vastbenoemde MVD-personeel van het GO! en van de middelen die voortvloeien uit verschillende onderwijs-cao's. Scholen die op een leerlingenkenmerk hoog scoren, hebben evenmin zicht op de aftopping van de leerlingenaantallen.

Het AgODi communiceert het bedrag en de berekeningswijze van het werkingsbudget naar de scholen, maar deelt niet alle parameters en gegevens mee die noodzakelijk zijn om na te gaan of de berekening correct is. De scholen hebben geen inzicht in de berekening van de geldwaarde per punt en per leerlingenkenmerk. Bij een stijging van het globaal aantal SES-leerlingen, daalt bijvoorbeeld het bedrag. Ook de onderwijskoepels beschikken niet over voldoende gegevens om de berekeningen van de administratie te controleren. Die parameters worden evenmin openbaar gemaakt in een officieel document, zoals een regeringsbesluit, een ministerieel besluit of een omzendbrief. De scholen hebben verder geen informatie over de evolutie van de leerlingenpopulatie met schoolse achterstand in de buurten waar hun leerlingen wonen, en ze weten ook niet welke leerlingen een schooltoelage krijgen. Het agentschap besliste omwille van de privacywetgeving de identiteit van de begunstigden van een schooltoelage niet mee te delen aan de scholen.

Ongeveer 40% van de bezochte schooldirecties maakt een raming van de werkingsmiddelen op basis van de evolutie van het aantal leerlingen. Hun ramingen bleken het werkelijke bedrag wel te benaderen. Kleine basisscholen en directeurs van gemeentescholen en het GO! maken zelf geen ramingen en hebben minder inzicht in de berekening.

De meeste bezochte scholen klaagden niet over te sterke onvoorziene wijzigingen van de werkingsmiddelen. De indicator *buurt* houdt wel een risico in op (onverwachte) wijzigingen van de werkingsmiddelen. Om de buurten af te lijnen, gebruikt het AgODi de statistische sectoren van de FOD Economie. In het basisonderwijs genereert 9% van alle buurten extra middelen, in het secundair onderwijs is dat 11%. Van de buurten die in 2011-2012 extra financiering opleverden, zijn er 10% in 2012-2013 en 14% in 2013-2014 die geen middelen meer genereren. Omgekeerd zijn er van de buurten die in 2013-2014 extra financiering genereerden, 8% die in 2012-2013 en 12% die in 2011-2012 niets opleverden. Ook voor de berekening van de personeelsomkadering en voor het inschrijvingsrecht van de leerlingen worden indicatoren gebruikt, maar niet de indicator *buurt*. Het AgODi trad in zijn reactie op het ontwerpverslag bij dat de indicator *buurt* de meest complexe en minst transparante is.

Verder vond bijna 10% van de bezochte scholen dat hun werkingsuitkering in het recente verleden te sterk was gedaald door een wijziging van hun leerlingenpopulatie. In de bijlage 2 wordt de evolutie van de werkingsbudgetten weergegeven van het schooljaar 2013-2014 ten opzichte van het schooljaar 2011-2012, globaal en per leerling.

## 2.6 Conclusies

De regeling van de werkingsbudgetten is complex. De minister en de administratie maken de elementen waarmee rekening wordt gehouden om de globale werkingsbudgetten en de deelbudgetten vast te stellen, niet openbaar of delen die niet mee aan de scholen. Onder meer de impact van het vastbenoemde MVD-personeel en de cao's voor het onderwijspersoneel, die weliswaar beperkt is, belemmert de transparantie. Ook de aftopping van de werkingsmiddelen voor scholen die op een leerlingenkenmerk buitenmatig scoren, is niet bekend. Verder steunt de berekening van de werkingsbudgetten niet volledig op betrouwbare gegevens: de leerlingenkenmerken *opleidingsniveau van de moeder* en *thuistaal* zijn gebaseerd op ouderverklaringen op eer die de scholen verzamelen. Het aantal leerlingen dat beantwoordt aan de indicatoren *buurt* en *schooltoelage* is de scholen niet bekend. Door dat alles is een exacte berekening door de scholen van het te verwachten werkingsbudget niet mogelijk. Een ruwe raming op basis van de schommelingen van het leerlingenaantal, is wel mogelijk. De financiering is voldoende stabiel. Wel verschilt het gemiddelde werkingsbudget per leerling sterk van school tot school door de invloed van de leerlingen- en schoolkenmerken. Het hoogste is zowel in het basis- als in het secundair onderwijs meer dan het dubbele van het laagste.

Op basis van het aantal leerlingen en de informatie over de school- en leerlingenkenmerken berekent de administratie de werkingsbudgetten correct.

Toezicht

Hoofdstuk

3

### 3.1 Inleiding

Het begrotingsdecreet voorziet in afzonderlijke begrotingskredieten voor de werkingsbudgetten van het basis- en het secundair onderwijs. Het decreet van 4 juli 2008 regelt ook de werkingsbudgetten per niveau en stelt verschillende bedragen vast. De inrichtende machten dienen de toegekende budgetten dan ook aan te wenden voor het niveau waarvoor ze zijn bedoeld. Verder bepaalde de decreetgever dat elk schoolbestuur bij de aanwending rekening moet houden met een gelijke behandeling van al zijn scholen en van al zijn leerlingen<sup>35</sup>.

De basisscholen moeten volgens de regelgeving de werkingsmiddelen aanwenden voor de werking, de uitrusting, het groot onderhoud, voor het werken aan rationeel energiegebruik in hun scholen en om tegemoet te komen aan de kosteloosheid en aan de maximumfacturen<sup>36</sup>. Bij de secundaire scholen moeten de werkingsbudgetten dienen om de kosten te dekken die verbonden zijn aan de werking en de uitrusting van de school, aan het kosteloos verstrekken van leerboeken en schoolbehoeften aan de leerplichtige leerlingen en (voor de gesubsidieerde scholen) aan de uitgaven van de investeringen<sup>37</sup>. In beide onderwijsniveaus kunnen scholen met hun werkingsbudget ook personeel aanwerven.

Het toezicht is georganiseerd per net, zoals hieronder wordt uiteengezet<sup>38</sup>. Naast het toezicht door de overheid is toezicht door de betrokkenen (personeel, ouders) mogelijk in participatieorganen.

### 3.2 Regeling van het toezicht

#### 3.2.1 Gesubsidieerd onderwijs

De decreetgever heeft bepaald dat ieder schoolbestuur van het gesubsidieerd onderwijs aan het AgODi verantwoording moet afleggen over het gebruik van zijn werkingsmiddelen. De verificatiediensten van het AgODi kunnen ter plaatse controle uitoefenen zonder dat die controle betrekking mag hebben op de opportuniteit<sup>39</sup>.

De regering moet de controlemaatregelen nader bepalen en een methode ontwikkelen die het jaarlijks mogelijk maakt een globaal zicht te krijgen op de besteding van de werkingsbudgetten in het basisonderwijs<sup>40</sup> en in het secundair onderwijs<sup>41</sup>.

---

<sup>35</sup> Artikel 76 van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 en artikel 41 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2010, houdende de codificatie betreffende het secundair onderwijs.

<sup>36</sup> Artikel 76 van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997.

<sup>37</sup> Artikel 37 en 39 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2010, houdende de codificatie betreffende het secundair onderwijs.

<sup>38</sup> Het AgODi wijst er in zijn reactie op het ontwerpverslag terecht op dat een school aan de erkennings- en financieringsvoorwaarden moet voldoen om recht te hebben op subsidiëring of financiering. Dat wordt vooraf vastgesteld.

<sup>39</sup> Artikel 77, eerste alinea, van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997.

<sup>40</sup> Artikel 77, tweede alinea, van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997.

<sup>41</sup> Artikel 41 en 250 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2010 houdende de codificatie betreffende het secundair onderwijs.

- Voor de VGO-scholen regelt het besluit van de Vlaamse Regering van 3 februari 2006<sup>42</sup> de rekeningaflegging, maar het specificeert geen verdere controlemaatregelen. Het AgODi publiceerde over die controle een omzendbrief<sup>43</sup>. De VGO-scholen moeten zes maanden na de afsluitingsdatum van het boekjaar een financieel verslag en de bijbehorende bewijsstukken ter beschikking houden en de controle op de aanwending van de werkingstoelagen mogelijk maken. De jaarrekeningen en de boekhoudkundige stukken moeten gedurende zeven jaar op de door de inrichtende macht aangewezen plaats ter beschikking zijn van de personen belast met de controle. Ingevolge de vzw-wet<sup>44</sup> zijn grote vzw's verplicht een commissaris te benoemen. Die vzw's moeten bij de gepubliceerde jaarrekeningen een verklaring van hem toevoegen waarin die een uitspraak doet over het getrouw beeld van de jaarrekening.
- De verantwoording en de controle van de OGO-scholen zijn nog steeds geregeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 9 januari 1991<sup>45</sup>. Een omzendbrief<sup>46</sup> van het AgODi geeft instructies om de aanwending van de werkingsmiddelen te verantwoorden met een modelformulier, AL1 genoemd, dat uitsluitend voor het OGO geldt.

De Vlaamse Regering geeft aan het AgODi zijn controletaak in het oprichtingsbesluit<sup>47</sup>. Ook in de beheersovereenkomst 2011-2015 van het agentschap wordt de controle als strategische organisatiedoelstelling vermeld. Het agentschap moet nagaan of de scholen de toegekende middelen correct gebruiken. Zelf verwoordt het agentschap zijn missie als *bijdragen tot kwaliteitsvol onderwijs als een betrouwbare partner tussen het beleid, de scholen en andere actoren*. Naast zijn controleopdracht verzorgt het agentschap administratieve en financiële dienstverlening voor de scholen en ondersteunt en informeert het ze. In zijn jaarverslag benadrukt het agentschap dat het de scholen als klanten benadert en het belicht de controle maar zijdelings en kort.

Het AgODi verricht zijn controles ter plaatse met verificateurs. De belangrijkste opdracht van de verificateurs is de controle op de regelmatige inschrijving en financierbaarheid van de leerlingen<sup>48</sup>. In dat kader controleren ze ook twee kenmerken die de werkingsmiddelen beïnvloeden: de thuistaal en het opleidingsniveau van de moeder waarover de scholen verklaringen op eer hebben verzameld – die de verificateurs overigens niet verder onderzoeken. De controle die specifiek is gericht op de aanwending van de werkingsbudgetten, verrichten zij op basis van de jaarrekening en het financieel verslag van de inrichtende macht en de gevoerde boekhouding. De controle houdt echter geen doorlichting in van de gehele jaarrekening. Er wordt bijvoorbeeld niet gekeken naar de financiële gezondheid van de inrichtende macht.

---

<sup>42</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 3 februari 2006 houdende de controlemaatregelen inzake de aanwending van de werkingsmiddelen in het vrij gesubsidieerd onderwijs.

<sup>43</sup> NO/2005/04 van 21 december 2005 betreffende de controle op de aanwending van de werkingsmiddelen in het gesubsidieerd vrij onderwijs.

<sup>44</sup> Artikel 17, §5, van de vzw-wet van 27 juni 1921.

<sup>45</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 9 januari 1991 houdende de controlemaatregelen inzake de aanwending van de werkingstoelagen in het gesubsidieerd onderwijs.

<sup>46</sup> OND/IV/4.2 van 19 maart 1993. Toepassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 januari 1991 betreffende de controle over de aanwending van de toelagen in het gesubsidieerd officieel onderwijs, de feitelijke verenigingen en natuurlijke personen.

<sup>47</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 2 september 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap AgODi.

<sup>48</sup> De leerlingentelling is van belang voor de berekening van zowel het werkingsbudget als van de personeelsomkadering.

Het agentschap ziet er alleen op toe dat de school de werkingsmiddelen aanwendt voor haar werking. De verificateurs kijken daarvoor de verantwoordingsstukken na voor een selectie van uitgaven. Daarnaast gaat het AgODi na of gekleurde middelen (middelen voor ICT-coördinatie en nascholing) werden aangewend voor de uitgaven waarvoor ze bedoeld zijn. Elk jaar stellen de bevoegde diensthoofden van het agentschap en de hoofdverificateurs specifieke aandachtspunten vast in een interne instructie en een modelverslag voor de schoolbezoeken. Zo controleerden de verificateurs naast de gekleurde middelen specifiek de toepassing van de wetgeving betreffende overheidsopdrachten en de verantwoording van de uitgaven voor woon-werkverkeer.

De verdeling van het werkingsbudget over de onderwijsniveaus kijken de verificateurs niet na.

### 3.2.2 GO!

De GO!-scholen leggen aan de Vlaamse Regering verantwoording af over het gebruik van hun werkingsmiddelen in de jaarrekening van het GO!. Het bijzonder decreet betreffende het GO!<sup>49</sup> regelt het toezicht op de scholengroepen voor rekening van het Gemeenschapsonderwijs. De financiële controle op het beheer van de scholengroepen wordt verricht door een college van vijf accountants, aangesteld door de Vlaamse Regering. De controle heeft betrekking op de aanwending van door de Vlaamse Gemeenschap ter beschikking gestelde financiële middelen, waaronder de werkingsmiddelen, maar niet expliciet op de verdeling van de werkingsmiddelen over de scholengroepen, de scholen en de onderwijsniveaus. Elk lid van het college stelt jaarlijks een verslag op van zijn bevindingen en deelt het mee aan de raad van bestuur van de betrokken scholengroep en aan de coördinator van het college van accountants. Het verslag wordt gevoegd bij het GO!-jaarverslag.

Het toezicht door de verificateurs van het AgODi is beperkt tot een controle van de financierbare leerlingen.

## 3.3 Jaarrekeningen en schoolrekeningen

Het Rekenhof heeft van de bezochte scholen de rekeningen ingekeken en kon zich daardoor een beeld vormen van de mate waarin zij een goede basis zijn voor het toezicht op de aanwending van de werkingsmiddelen.

### 3.3.1 Schoolrekeningen VGO

De VGO-scholen worden beheerd door vzw's. De vzw-wet van 27 juni 1921 legt de verplichting op een dubbele boekhouding te voeren, uitgezonderd aan kleine vzw's. De vzw's moeten hun rekeningen bij de Nationale Bank neerleggen<sup>50</sup>. Kleine vzw's mogen een vereenvoudigde boekhouding voeren<sup>51</sup>. Zij mogen een financieel verslag voorleggen dat de toestand en de verichtingen op kasbasis weergeeft. Zij dienen hun jaarrekening neer te leggen bij de griffie van de rechtbank van koophandel. Op grond van de mogelijkheid die het decreet van 15 juli 2005

<sup>49</sup> Bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het Gemeenschapsonderwijs.

<sup>50</sup> Samen met het verslag van de commissaris als het om een vzw gaat van een welbepaalde grootte.

<sup>51</sup> Artikel 17, §2, van de vzw-wet van 27 juni 1921.



betreffende het onderwijs XV verleent<sup>52</sup>, hebben de onderwijskoepels eigen modellen ontwikkeld die de vzw-schoolbesturen kunnen gebruiken voor hun boekhouding<sup>53</sup>. Zo is er een model voor vzw's met een dubbele boekhouding en een voor vzw's met een vereenvoudigde boekhouding.

De jaarrekeningen van de vzw's die een rekening hebben neergelegd bij de Nationale Bank, zijn vrij op de website van de Bank te raadplegen. Het AgODi ziet er niet op toe dat de scholen die daartoe verplicht zijn door de vzw-wetgeving, daadwerkelijk hun jaarrekening bij de Nationale Bank neerleggen. Het ziet er evenmin op toe dat alle kleine vzw's hun verplichtingen nakomen.

Behalve twee kleine basisscholen voerden de bezochte VGO-scholen een volledige boekhouding. Hoewel de scholen het model gebruiken, rapporteren ze in de gepubliceerde rekeningen op uiteenlopende wijze. Niet alle rekeningen geven bijvoorbeeld een gedetailleerde opsplitsing van de ontvangen overheidssubsidies<sup>54</sup>.

Ongeveer 40%<sup>55</sup> van de schoolbesturen richt verschillende scholen in, al dan niet van hetzelfde onderwijsniveau. Ze beheren de werkmiddelen van al hun scholen gezamenlijk en stellen één jaarrekening op. De regelgeving laat ook toe dat die schoolbesturen voor de verschillende scholen en niveaus gezamenlijk verantwoording afleggen over de aanwending van de werkingsuitkeringen. De verificateurs van het AgODi worden dus geconfronteerd met vzw's en jaarrekeningen die niet overeenkomen met de schoolentiteiten die de basis vormen voor de berekening en toekenning van de werkmiddelen.

Van de ingekeken vzw-rekeningen geeft 60% een beeld van alle ontvangsten en uitgaven van de school (of scholen). In veel gevallen is er nog een vzw opgericht, meestal een oudervereniging, die een deel van de kosten voor leerlingenactiviteiten en pedagogisch materiaal voor haar rekening neemt. Die oudervereniging financiert die kosten met opbrengsten uit activiteiten of met vrijwillige ouderbijdragen. Een kleine minderheid van de bezochte VGO-scholen werkt bovendien samen met een patrimonium-vzw, waarvan de rekening over de investeringen in de schoolgebouwen van verschillende scholen rapporteert. Ondanks de vermelde beperkingen geven de jaarrekeningen van de VGO-scholen een reëel beeld van de ontvangsten en uitgaven.

### 3.3.2 Schoolrekeningen OGO

De steden en gemeenten voeren het beheer, de boekhouding en een groot deel van de administratie van de OGO-scholen. Ze verwerken de verrichtingen van hun scholen in hun eigen rekening onder de rubriek *onderwijs*. De meeste stellen daarnaast voor het AgODi een afzonderlijke verantwoordingsrekening op volgens het hierboven vermelde modelformulier ALI.

---

<sup>52</sup> Afdeling III, hoofdstuk X, artikel X.5, §1, van OD XV van 15 juli 2005.

<sup>53</sup> Bijvoorbeeld: VSKO-model voor het voeren van een vereenvoudigde boekhouding in het katholiek onderwijs (Belgisch Staatsblad van 7 april 2006).

<sup>54</sup> De rekeningen van kleine en grote vzw's geven door hun aard een verschillend beeld van de subsidies en investeringen voor schoolgebouwen. De grote vzw's nemen de subsidies en investeringen gespreid volgens de gebruiksduur in rekening, terwijl de kleine vzw's ze volledig in rekening brengen in het jaar van de ontvangst of uitgave. Bij die kleine vzw's vormen de grote investeringen en het onderhoud van gebouwen samen één kostenrubriek.

<sup>55</sup> Zie tabel 3 van dit verslag.

Dat model<sup>56</sup> is een eenvoudige staat van kasinkomsten en -uitgaven die rapporteert volgens een voorgeschreven indeling van een twintigtal kostensoorten (schoolbehoeften, verwar- ming, huur, enzovoort).

In de rekeningen van de steden en gemeenten zijn de kosten van de individuele scholen moei- lijk te achterhalen, ook al omdat ze indirecte schoolkosten niet of niet volledig toewijzen aan de onderwijs- of schoolbegroting. Omgekeerd hebben niet alle uitgaven van de onderwijs- begroting betrekking op de eigen scholen (bijvoorbeeld flankerend onderwijsbeleid) of het leerplichtonderwijs (bijvoorbeeld naschoolse opvang).

De ALI-rekeningen geven wel een beeld van de ontvangsten en uitgaven van de individuele scholen, maar een aantal van die rekeningen rapporteert slechts over de schooluitgaven ten bedrage van de werkingsuitkering en andere subsidies van de Vlaamse Gemeenschap, terwijl ze andere schoolontvangsten en -uitgaven niet opnemen. Zowel directe kosten, zoals voor leerlingenactiviteiten, als indirecte kosten, zoals voor groenonderhoud, onderhoud van ge- bouwen en administratieve diensten geleverd door gemeentepersoneel, worden niet altijd op- genomen in de ALI-rekeningen.

Bij de meeste bezochte OGO-scholen zijn er bovendien, zoals in het VGO, ouderverenigingen die inkomsten voor de school realiseren. Met die inkomsten betalen ze kosten van leerlin- genactiviteiten en soms ook leermiddelen. Bij ongeveer 30% van de bezochte OGO-scholen int de oudervereniging ouderbijdragen met een aparte (bank)rekening en worden noch de inkomsten, noch de uitgaven in de ALI-rekening opgenomen.

### 3.3.3 Schoolrekeningen GO!

Het GO! voert een dubbele boekhouding volgens een schema vastgesteld bij besluit van de Vlaamse Regering<sup>57</sup>. De jaarrekening van het GO! moet niet gedetailleerd en afzonderlijk rap- porteren over de verrichtingen van de scholengroepen. Die leggen hun rekening voor aan het centrale niveau van het GO!, dat ze verwerkt in zijn jaarrekening. De scholengroepen zelf moeten geen afzonderlijk verslag uitbrengen over de ontvangsten en uitgaven van de scholen die deel uitmaken van de scholengroep<sup>58</sup>.

De rekening van het GO! rapporteert over alle dotaties, investeringen en afschrijvingen voor schoolgebouwen (uitgezonderd dotaties voor kleine infrastructuurwerken) op centraal ni- veau voor alle scholengroepen samen.

De Raad van het GO! stelt de criteria vast voor de verdeling tussen de scholengroepen van de werkingsmiddelen, de middelen voor eigenaarsonderhoud en die voor kleine infrastructuur- werken<sup>59</sup>. Ook het convenant van 6 oktober 2008, ondertekend door de onderwijsminister en de afgevaardigd-bestuurder van het GO!, regelt aspecten van de dotatieverdeling naar de

<sup>56</sup> Volgens het AgODi kan dit model worden afgeschaft.

<sup>57</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 6 juli 1999 betreffende een geïntegreerde economische boekhouding en budget- taire rapportering voor de scholengroepen en het centrale niveau van het GO! (getroffen in uitvoering van het bijzon- der decreet van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs inzonderheid de artikelen 44, §1, 2°, 46, §1 en §4, 49 en 52).

<sup>58</sup> Het bijzonder decreet, het besluit van 6 juli 1999 en de interne instructies van het GO!.

<sup>59</sup> Artikel 36, 2°, van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het Gemeenschapsonderwijs.

scholengroepen. Het AgODi betaalt de werkingsdotaties rechtstreeks aan de raden van bestuur van de scholengroepen volgens de afgesproken verdeling, en deelt aan de individuele scholen het bedrag aan werkingsmiddelen mee. De raden van bestuur wijzen de middelen toe aan hun scholen<sup>60</sup>. Die verdeelwijze zorgt ervoor dat de scholen in werkelijkheid niet over de werkingsuitkeringen beschikken die het agentschap hen meedeelt.

Bijna alle scholengroeprekeningen geven een volledig beeld van de leerlingenbijdragen. 75% van de bezochte scholen had een oudervereniging, maar zij storten de inkomsten die ze realiseren op de scholengroeprekening. Niettemin zijn er enkele methodescholen waar de oudervereniging als afzonderlijke vzw de ouderbijdragen int en activiteiten organiseert en enkele secundaire scholen waar de oudervereniging met een afzonderlijke vzw een boekenfonds uitbaat.

### 3.4 Ontwikkelingen in het toezicht

Het Rekenhof stelde vast dat de controle door de verificateurs van het AgODi beter kan georganiseerd worden. De controle op onder andere de gekleurde middelen betreft kleine bedragen en heeft dus een beperkte relevantie. Dat wordt ook zo ervaren door de directeurs van de bezochte scholen.

Elk onderwijsnet kent eigen controlemechanismen, zoals hierboven beschreven. Het agentschap kan grotendeels op die verschillende controlemechanismen vertrouwen. Het heeft echter geen methodiek uitgewerkt om de controleresultaten daadwerkelijk te gebruiken. Samenhangend daarmee hanteert het ook geen risicoanalyse om, zo nodig, eigen verificaties te verrichten.

Ook de onderwijsinspectie kan aandacht hebben voor financiële aspecten. In het CIPO-referentiekader<sup>61</sup> zijn elementen opgenomen die het financieel beheer betreffen. Het toezicht op het *logistiek* proces bekijkt naast *welzijn* het *materieel beheer*. Dat subproces omvat de financiële middelen, de kostenbeheersing voor leerlingen/cursisten, de uitrusting en de infrastructuur. Van een echt financiële controle door de onderwijsinspectie is uiteraard geen sprake: zij onderzoekt die aspecten voornamelijk vanuit het oogpunt van de onderwijskwaliteit. De vraag rijst of de financiële controle door de financierende of subsidiërende overheid niet precies moet focussen op de onderwijskwaliteit en -effectiviteit. De overheid mag weliswaar de aanwending van de toegekende middelen niet beoordelen op opportuniteit, maar als de onderwijskwaliteit ernstig in het gedrang komt door slecht financieel beheer, moet de overheid dat kunnen detecteren en maatregelen kunnen treffen<sup>62</sup>. De instrumenten daartoe zijn echter onvoldoende uitgebouwd. Noch bij het AgODi, noch bij de onderwijsinspectie is onder andere de vereiste competentie om financiële verslagen te interpreteren, voldoende gegarandeerd. De onderwijsinspectie kan nu al risico's signaleren aan het AgODi, maar ook daartoe ontbreken afdoende afspraken.

<sup>60</sup> Artikel 23, §1, 4°, a) van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het Gemeenschapsonderwijs.

<sup>61</sup> Context, input, proces en output.

<sup>62</sup> Omdat de controle geen betrekking mag hebben op de opportuniteit van de aanwending wil AgODi graag over de finaliteit van de controle een standpunt op het niveau van de gehele Vlaamse overheid.

Bij een risicogerichte aanpak hangt de frequentie van de controle af van de inschatting van de risico's. Die aanpak vervangt niet de verantwoordingsplicht van de scholen. Scholen moeten echter hun rekeningen niet indienen bij het AgODi. Ze hebben ook een verantwoordingsplicht ten opzichte van de eigen betrokkenen: personeel, ouders, enz. Die verantwoordingsplicht is niet geregeld. In de schoolraad moeten de financiële rapporten niet worden besproken.

Het is logisch dat de risicogerichte aanpak – op basis van signalen van hetzij de onderwijsinspectie, hetzij andere controle-instanties – geldt voor alle netten. Op dit ogenblik heeft het AgODi niet alleen geen methodiek om gebruik te maken van de resultaten van andere controle-instanties, maar is zijn aanpak en bevoegdheid in de netten verschillend.

Het Rekenhof constateerde tijdens zijn interviews de wil tot reorganisatie van het toezicht op de aanwending van de werkingsmiddelen. Het agentschap heeft de controle van de aanwending en de optimalisatie ervan opgenomen in zijn kerntakenplan.

### 3.5 Verplichting tot verantwoording voor de nationale rekeningen

De verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie verplicht de overheid in haar nationale rekeningen verslag uit te brengen over alle verrichtingen binnen de overheidssector<sup>63</sup>. De decreetgever bepaalde specifiek<sup>64</sup> dat ze van de onderwijsinstellingen voldoende financiële gegevens kon krijgen om de nationale rekeningen op te stellen. De scholen hebben de boekhoudkundige verplichting ervoor te zorgen dat de Vlaamse Gemeenschap de vereiste jaarsaldi uit de afgelegde rekeningen kan afleiden. Die jaarsaldi heeft ze nodig om haar Europese verplichtingen na te komen.

Alle onderwijsinstellingen zijn in de nationale rekeningen terug te vinden onder de sector *overheid*:

- de VGO-scholen vallen onder de rubriek *andere instellingen n.e.g.*<sup>65</sup>,
- de verrichtingen van de OGO-scholen staan in de rubrieken *gemeenten en provincies*,
- de verrichtingen van het GO! staan in de rubriek *Vlaamse Gemeenschap*, waaronder ook de universiteiten en de hogescholen vallen.

Het INR<sup>66</sup> stelt de nationale rekeningen op volgens de Europese richtlijnen. De Vlaamse overheid en het INR geven echter geen praktische uitwerking aan de voormelde bepaling van de decreetgever. Het INR gebruikt de rekeningen van de VGO-scholen nog niet. Het rapporteert uitsluitend over de werkingsuitkeringen van de onderwijsbegroting. De eigen ontvangsten

<sup>63</sup> Dat houdt de verrichtingen in van alle institutionele eenheden die tot de niet-marktproducenten behoren:

- en waarvan de output is bestemd voor individueel of collectief verbruik,
- en die voornamelijk wordt gefinancierd uit verplichte betalingen van eenheden die tot andere sectoren behoren, en alle institutionele eenheden die zich in hoofdzaak bezighouden met de herverdeling van het nationale inkomen en vermogen.

<sup>64</sup> Artikel X.5 van het decreet betreffende het onderwijs XV van 15 juli 2005, voor wat het basisonderwijs betreft en artikel 43 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2010 houdende de codificatie betreffende het secundair onderwijs.

<sup>65</sup> Niet elders genoemd.

<sup>66</sup> Het INR brengt daarvoor de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie van de FOD Economie, de Nationale Bank van België en het Federaal Planbureau samen.

van de scholen worden niet verwerkt en er wordt geen rekening gehouden met niet-aangewende jaarsaldi of schulden. Daardoor zijn de nationale rekeningen, wat de rubriek betreft waaronder de VGO-scholen vallen, vrij ruw.

### **3.6 Conclusies**

Het toezicht op de aanwending van de werkingsbudgetten is per onderwijsnet verschillend geregeld. Ook de financiële rapportering is verschillend. De jaarrekeningen leveren financiële informatie, maar zijn weinig gericht op een rapportering over onderwijsuitgaven en onderwijsthema's.

De controles door het AgODi zijn beperkt en niet evenwichtig. De scholen moeten hun rekeningen bij het agentschap niet indienen. Het AgODi hanteert geen risicoanalyse en steunt niet op de controles van andere instanties die specifiek zijn voor de onderwijsnetten. Ook de onderwijsinspectie heeft de mogelijkheid onderzoek naar het financieel beheer in de focus van haar onderzoek op te nemen en zou input kunnen geven voor een risicoanalyse, maar daarover zijn geen afdoende afspraken met het AgODi. In het algemeen is er overigens weinig aandacht voor risico's van tekortkomingen in het financieel beheer die de onderwijskwaliteit in het gedrang brengen. Een deel van het toezicht zou plaatselijk bij de scholen kunnen worden georganiseerd (uitgeoefend door ouders, personeel, betrokkenen, ...), maar de verantwoordingsplicht over het financieel beheer en de aanwending van de middelen ten aanzien van participatieorganen is weinig of niet uitgewerkt.

De Vlaamse overheid beschikt niet over een dienst die de rekeningen van de VGO-scholen in het basis- en secundair onderwijs verzamelt en verwerkt. Het INR rapporteert in de nationale rekeningen maar beperkt over de verrichtingen van die scholen.



# Aanwending en doelstellingen

Hoofdstuk

4

## 4.1 Aanwending

### 4.1.1 Inleiding

De Vlaamse Regering moet volgens het decreet een methode ontwikkelen die het mogelijk maakt jaarlijks een globaal zicht te krijgen op de besteding van de werkingsbudgetten in het basis- en secundair onderwijs<sup>67</sup>. Tot nu toe is dat niet gebeurd.

Om een beeld te krijgen van de uitgaven en ontvangsten van de scholen, heeft het Rekenhof de jaarrekeningen 2012 van 40 geselecteerde scholen geanalyseerd. Het is niet mogelijk een volledig en correct algemeen beeld te geven voor die scholen samen omdat de financiering, de gevoerde boekhouding en de jaarrekeningen verschillen per net. Hierna volgen dan ook de overzichten van de ontvangsten en uitgaven voor elk net afzonderlijk. De cijfers in de tabellen zijn indicatief: ze zijn immers het resultaat van een steekproef en de rekeningen kennen, zoals aangegeven in het vorige hoofdstuk, enkele beperkingen.

De gebruikte ontvangsten- en uitgavenrubrieken hebben dezelfde betekenis en inhoud als de rubrieken van het minimum algemeen rekeningstelsel voor ondernemingen, van de VSKO-rekeningstelsels (dubbele en vereenvoudigde boekhouding) en van het GO!-rekeningstelsel. Bijlage 3 geeft een gedetailleerde indeling van de ontvangsten en uitgaven. De personeelskosten voor het gefinancierde of gesubsidieerde personeel (op basis van de toegekende lestijden of uren-leraar) worden niet in de rekeningen opgenomen.

### 4.1.2 Aanwending van werkingsmiddelen in VGO-scholen

#### *Ontvangsten*

**Tabel 16 – Ontvangsten bezochte basisscholen VGO in 2012**

Ontvangsten	% van werkings- uitkering	% van totale ontvangsten
Leerlingenbijdragen	44%	25%
Werkingsmiddelen	100%	56%
Andere overheidssubsidies	4%	2%
Investeringsubsidies	11%	6%
Schenken en giften	4%	2%
Andere, uitzonderlijke en financiële opbrengsten	15%	9%
<b>Totaal</b>	<b>178%</b>	<b>100%</b>

*Bron: boekhouding en gesprekken bezochte scholen*

<sup>67</sup> Artikel 77 van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 en artikel 250 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2010 houdende de codificatie betreffende het secundair onderwijs.



**Tabel 17 – Ontvangsten bezochte secundaire scholen VGO in 2012**

Ontvangsten	% van werkings- uitkering	% van totale ontvangsten
Leerlingenbijdragen	53%	28%
Werkingsmiddelen	100%	54%
Andere overheidssubsidies	5%	3%
Investeringsubsidies	10%	5%
Schenken en giften	1%	1%
Andere, uitzonderlijke en financiële opbrengsten	17%	9%
<b>Totaal</b>	<b>186%</b>	<b>100%</b>

*Bron: boekhouding en gesprekken bezochte scholen*

De leerlingenbijdragen en de werkingsmiddelen leveren iets meer dan 80% van de totale ontvangsten. De leerlingenbijdragen zijn ongeveer half zo groot als de werkingsuitkeringen. De overheidssubsidies vertegenwoordigen meer dan 60% van de inkomsten. De andere ontvangsten zijn relatief beperkt en bestaan vooral uit huuropbrengsten en inkomsten uit nevenactiviteiten (bijvoorbeeld restaurantdagen en schoolfeesten).

### ***Uitgaven***

**Tabel 18 – Uitgaven bezochte basisscholen VGO in 2012**

Uitgaven	% van werkings- uitkering	% van totale uitgaven
Verbruikte goederen en grondstoffen	20%	12%
Terreinen en gebouwen	14%	9%
Nutsvoorzieningen en energie	14%	9%
Administratie en diverse werkingskosten	30%	18%
Didactisch materiaal, bibliotheek, schoolbehoeften	17%	10%
Leerlingenactiviteiten	13%	8%
Personeelskosten	29%	18%
Afschrijvingen gebouwen	13%	8%
Overige afschrijvingen	9%	5%
Financiële kosten – leningen en leasing	5%	3%
<b>Totaal</b>	<b>164%</b>	<b>100%</b>

*Bron: boekhouding en gesprekken bezochte scholen*

Tabel 19 – Uitgaven bezochte secundaire scholen VGO in 2012

Uitgaven	% van werkings- uitkering	% van totale uitgaven
Verbruikte goederen en grondstoffen	26%	15%
Terreinen en gebouwen	13%	7%
Nutsvoorzieningen en energie	13%	7%
Administratie en diverse werkingskosten	33%	19%
Didactisch materiaal, bibliotheek, schoolbehoeften	4%	2%
Leerlingenactiviteiten	23%	13%
Personeelskosten	28%	16%
Afschrijvingen gebouwen	22%	12%
Overige afschrijvingen	10%	6%
Financiële kosten – leningen en leasing	5%	3%
<b>Totaal</b>	<b>177%</b>	<b>100%</b>

*Bron: boekhouding en gesprekken bezochte scholen*

Een grote kostenfactor van de VGO-scholen zijn de 3 posten die betrekking hebben op de schoolinfrastructuur (terreinen en gebouwen, afschrijvingen van gebouwen en financiële kosten voor leningen en leasing<sup>68</sup>). Samen nemen ze 32% in van de werkingsuitkering in het basisonderwijs en 40% in het secundair onderwijs. De overheid subsidieert de investeringen voor 60% (secundair) of 70% (basis). Die investeringssubsidies vormen voor de bezochte VGO-scholen 5 à 6% van hun inkomsten (10 à 11% van het werkingsuitkeringbedrag). Het niet-gesubsidieerde deel van de investeringen moet met de werkingsmiddelen of andere inkomsten worden gefinancierd. Dat algemene beeld van het VGO is echter vertekend omdat het zowel steunt op scholen met een volledige boekhouding als op scholen met een vereenvoudigde boekhouding (vooral basisscholen). Die laatste boeken geen afschrijvingen en nemen de investeringssubsidies niet jaarlijks in resultaat a rato van de afschrijvingen. In de VGO-scholen met een volledige boekhouding bedragen de investeringssubsidies 13% van de werkingsmiddelen en de afschrijvingen van de schoolgebouwen 27% van de werkingsmiddelen<sup>69</sup>. Het verschil tussen de investeringssubsidies en de afschrijvingen is dus gemiddeld 14% van het werkingsuitkeringbedrag. Daarnaast financieren de scholen ook het onderhoud van de infrastructuur<sup>70</sup> met werkingsmiddelen of andere inkomsten.

Bij bijna 10% van de VGO-scholen kan de inrichtende macht zorgen voor een belangrijke inbreng voor de financiering van de investeringen. Die inbreng neemt verschillende vormen aan (bijvoorbeeld kwijtscheldingen of betaling van werken door een andere rechtspersoon) en kan daardoor niet worden geraamd op basis van de jaarrekeningen. De reële kosten voor de infrastructuur liggen dus wellicht iets hoger dan uit de tabellen blijkt.

De bezochte scholen met erfpachtverplichtingen<sup>71</sup> moesten gemiddeld 6% van de werkingsmiddelen daaraan besteden. Bij de schoolbesturen die meerdere scholen inrichten, zijn die

<sup>68</sup> Kleine scholen met een vereenvoudigde boekhouding boeken onder de post 'financiële kosten' de aflossingen van leningen en scholen met een dubbele boekhouding boeken daaronder uitsluitend het intrestgedeelte van de aflossing.

<sup>69</sup> De verhouding tussen de investeringssubsidies en de werkingsbudgetten voor het gehele VGO ligt hoger.

<sup>70</sup> De uitgaven voor eigenaarsonderhoud worden niet gesubsidieerd door de overheid en doorgaans niet geactiveerd. Ze worden in het jaar van de uitgave in rekening genomen onder de rubriek *terreinen en gebouwen*.

<sup>71</sup> De kosten voor erfpachten werden verwerkt onder de post *terreinen en gebouwen*.

kosten niet toegewezen aan de ingerichte scholen. De bezochte grote schoolbesturen rapporteren in hun gepubliceerde vzw-rekeningen<sup>72</sup> erfpachtverplichtingen voor 8% van de werkingsmiddelen. In een beperkt aantal scholen zijn de erfpachtverplichtingen vrij hoog, 10 of 20%. In die scholen neemt de erfpachtgever meer eigenaarsonderhoud ten laste.

In de basisscholen vertegenwoordigen de personeelskosten<sup>73</sup> voor de arbeiders 18% van de werkingsuitkering (11% van de totale uitgaven), in de secundaire scholen 24% (14% van de totale uitgaven). De kosten voor busbegeleiding en toezicht (personeelskosten, maar niet voor arbeiders) liggen in de basisscholen hoger dan in de secundaire scholen, terwijl de secundaire scholen meer arbeiders aanwerven.

De leerlingenbijdragen worden in tabel 20 samengebracht met de uitgaven voor verbruikte goederen en grondstoffen, leerlingenactiviteiten, didactisch materiaal, bibliotheek en schoolbehoeften.

**Tabel 20 – Uitgaven gefinancierd met leerlingenbijdragen (% van werkingsuitkering-bedrag)**

	Basis	Secundair
<b>Ontvangsten</b>		
Leerlingenbijdragen	44%	53%
<b>Uitgaven</b>		
Verbruikte goederen en grondstoffen	20%	26%
Leerlingenactiviteiten	13%	23%
Didactisch materiaal, bibliotheek, schoolbehoeften	17%	4%

**Bron: rekeningen bezochte scholen**

De basisscholen kunnen door de regelgeving voor de kostenbeheersing in het basisonderwijs bepaalde kosten maar beperkt doorrekenen aan de ouders. Daardoor zijn hun uitgaven voor *didactisch materiaal, bibliotheek en schoolbehoeften* die ze met de werkingsmiddelen financieren, hoger dan in de secundaire scholen en zijn de kosten voor verbruikte goederen lager, in het bijzonder de goederen bestemd voor doorverkoop. De secundaire scholen hebben geen gelijkaardige verplichting tot beheersing van de kosten voor de ouders. Hun uitgaven voor leerlingenactiviteiten zijn wellicht onderschat omdat enkele bezochte scholen daarover geen volledige informatie konden geven.

### **Jaarresultaten en financiële toestand**

Uit de onderstaande tabel blijkt dat de financiële toestand van de bezochte VGO-scholen in het algemeen goed is. De scholen hebben gemiddeld een batig jaarresultaat van bijna 10%, waardoor ze gemiddeld een reserve hebben kunnen vormen die overeenkomt met de wer-

<sup>72</sup> De gepubliceerde rekeningen zijn doorgaans gecontroleerd door bedrijfsrevisoren, zodat er een grotere garantie is op volledigheid dan bij rekeningen van kleine vzw's die geen controleverplichting hebben.

<sup>73</sup> De personeelskosten voor het gesubsidieerde personeel (op basis van de toegekende lestijden of uren-leraar) worden niet in de rekeningen van de scholen opgenomen.

kingsuitkering van bijna één jaar (100%). De hoogste en laagste waarden<sup>74</sup> liggen bij de bezochte scholen echter ver uit elkaar. Achter het globale beeld schuilen dus grote verschillen. Gemiddeld besteedt een bezochte VGO-school ongeveer 16% van de werkingsuitkering aan de afbetaling van schulden (intresten en kapitaal). Voor een deel ontstaan de reserves door een algemeen voorzichtig of restrictief beleid. Daarnaast is de opbouw van reserves vooral gericht op infrastructuurnoden.

**Tabel 21 – Financiële toestand van de bezochte scholen VGO op 31 december 2012**

	%	Hoogste	Laagste
Jaarresultaat (jaarsaldo/werkingsuitkering)	10%	27%	-8%
Gecumuleerd (overgedragen) resultaat/werkingsuitkering	99%	197%	-15%
Geldbeleggingen en liquiditeiten/werkingsuitkering	94%	178%	23%
Kapitaalaflossingen en intresten/werkingsuitkering	16%	42%	0%

**Bron: rekeningen en gesprekken bezochte scholen**

#### 4.1.3 Aanwending van werkingsmiddelen in het GO!

##### **Ontvangsten**

**Tabel 22 – Ontvangsten bezochte basisscholen GO! in 2012**

Ontvangsten	% van de werkingsdotaties	% van de totale ontvangsten
Leerlingenbijdragen	14%	11%
Werkingsdotatie	100%	77%
Bijzondere overheidssubsidies voor werking	4%	3%
Investeringsubsidies	0%	0%
Schenken en giften	2%	2%
Andere werkingsopbrengsten	9%	7%
<b>Totaal</b>	<b>129%</b>	<b>100%</b>

**Bron: boekhouding en gesprekken bezochte scholen en scholengroepen van het GO!**

**Tabel 23 – Ontvangsten bezochte secundaire scholen GO! in 2012**

Ontvangsten	% van de werkingsdotaties	% van de totale ontvangsten
Leerlingenbijdragen	43%	28%
Werkingsdotatie	100%	65%
Bijzondere overheidssubsidies voor werking	3%	2%
Investeringsubsidies	0%	0%
Schenken en giften	0%	0%
Andere werkingsopbrengsten	8%	5%
<b>Totaal</b>	<b>154%</b>	<b>100%</b>

**Bron: boekhouding en gesprekken bezochte scholen en scholengroepen van het GO!**

<sup>74</sup> De tabel vermeldt de op één na hoogste/laagste waarde om te vermijden dat abnormale en extreme waarden het beeld vertekenen. Het hoogste jaarresultaat bedraagt 63%, het laagste -11%, het hoogste gecumuleerd resultaat 259%, het laagste -70%, het hoogste geldbeleggingen en liquiditeiten 259% en het laagste 11%.

**Tabel 24 – Ontvangsten van alle scholen GO! in 2012 (in euro)**

Ontvangsten	
Totale werkingsdotatie scholengroepen GO! <sup>75</sup>	148.735.009
Dotaties voor eigenaarsonderhoud, kleine infrastructuurwerken, CLB, diverse gekleurde middelen	38.573.725
Totaal uitkeringen Vlaamse Gemeenschap excl. investeringsdotatie	187.308.734

**Bron: boekhouding van het GO!**

In het GO! bedraagt het aandeel van de leerlingenbijdragen voor alle scholengroepen 31%<sup>76</sup> ten opzichte van de werkingsdotaties. In de bezochte basisscholen was dat 14%, in de secundaire scholen 43%. Op basis van de centrale boekhouding van het GO! was een opsplitsing van de leerlingenbijdragen mogelijk naar bijdragen voor didactische kosten en niet-didactische kosten.

**Tabel 25 – Leerlingenbijdragen alle scholen GO! in 2012**

Ontvangstencategorie	%
Maaltijden, broodjes, dranken, snoep en versnaperingen	43%
Bijdrage leerlingen zonder recht op vervoer	1%
Bijdrage voor- en naschoolse opvang	6%
Bijdrage didactische kosten (uitstappen en materialen)	50%
<b>Totaal leerlingenbijdragen</b>	<b>100%</b>

**Bron: boekhouding/administratie van het GO!**

De didactische kosten die de scholen bij de ouders verhalen, zijn ongeveer van eenzelfde grootte als de kosten voor maaltijden, dranken en opvang. Bijna de helft van de deelname van de ouders in de didactische kosten is bestemd voor schoolreizen en didactische uitstappen.

## **Uitgaven**

**Tabel 26 – Uitgaven bezochte basisscholen GO! in 2012**

Uitgaven	% van werkingsdotaties	% van totale uitgaven
Verbruikte goederen en grondstoffen	2%	2%
Terreinen en gebouwen	10%	8%
Nutsvoorzieningen en energie	18%	14%
Administratie en diverse werkingskosten	24%	19%
Didactisch materiaal, bibliotheek, schoolbehoeften	12%	9%
Leerlingenactiviteiten	13%	10%
Personeelskosten	38%	30%
Afschrijvingen gebouwen	0%	0%
Overige afschrijvingen	10%	8%
Financiële kosten – leningen en leasing	0%	0%
<b>Totaal</b>	<b>127%</b>	<b>100%</b>

**Bron: boekhouding en gesprekken bezochte scholen**

<sup>75</sup> Totaal van alle werkingsuitkeringen van de GO!-scholen, zoals berekend door het AgODi.

<sup>76</sup> Totaal van de leerlingenbijdragen in de rekening van het GO!/totale werkingsdotatie uitgekeerd aan de GO!-scholengroepen.

**Tabel 27 – Uitgaven bezochte secundaire scholen GO! in 2012**

Uitgaven	% van werkingsdotaties	% van totale uitgaven
Verbruikte goederen en grondstoffen	1%	1%
Terreinen en gebouwen	26%	18%
Nutsvoorzieningen en energie	22%	15%
Administratie en diverse werkingskosten	23%	15%
Didactisch materiaal, bibliotheek, schoolbehoeften	10%	7%
Leerlingenactiviteiten	31%	21%
Personeelskosten	29%	20%
Afschrijvingen gebouwen	0%	0%
Overige afschrijvingen	7%	3%
Financiële kosten – leningen en leasing	0%	0%
<b>Totaal</b>	<b>149%</b>	<b>100%</b>

*Bron: boekhouding en gesprekken bezochte scholen*

De kostenfactor van de GO!-scholen die betrekking heeft op de schoolinfrastructuur bedraagt 10% van de werkingsdotatie in het basisonderwijs en 26% in het secundair onderwijs. De Vlaamse Gemeenschap financiert de grote infrastructuurwerken op het centrale niveau van het GO! (Raad GO!) aan 100% met investeringsmachtigingen en investeringsdotaties. Die verrichtingen zijn terug te vinden in de jaarrekening van het GO! en werden niet opgenomen in de tabellen hierboven. Op het niveau van de scholen en de scholengroepen zijn er kosten voor schoolgebouwen die worden gefinancierd met specifieke Vlaamse overheidsmiddelen voor eigenaarsonderhoud en kleine infrastructuurwerken en eventueel ook met werkingsmiddelen. In de rekening van de scholengroepen worden die kosten volledig in resultaat genomen in het jaar waarin ze die kosten maken (in de tabellen *terreinen en gebouwen*). De GO!-scholen en scholengroepen boeken dus geen afschrijvingen van gebouwen. Het GO! heeft geen financiële kosten voor leningen en leasing omdat het geen leningen mag aangaan.

In de basisscholen vertegenwoordigen de personeelskosten 38% van de werkingsdotatie (30% van de totale uitgaven), in de secundaire scholen 29% (20% van de totale uitgaven).

### **Jaarresultaten en financiële toestand**

De onderstaande tabel over de financiële toestand van de scholengroepen steunt op de interne rapportering van het GO! over alle scholengroepen. De totale gecumuleerde reserves van de scholengroepen zijn vanaf 2000<sup>77</sup> opgebouwd uit de saldi van alle middelen die de GO!-scholengroepen ontvingen van de Vlaamse Gemeenschap (eigenaarsonderhoud, dotatie kleine infrastructuurwerken, CLB, diverse gekleurde middelen zoals die voor nascholing). Ze omvatten ook de waarde van de materieel vaste activa (na afschrijving) met uitzondering van de schoolgebouwen.

<sup>77</sup> De eerste jaarrekening van de scholengroepen in het GO! is van 2000.

**Tabel 28 – Financiële toestand van alle scholengroepen GO! op 31 december 2012**

	%	Hoogste	Laagste
Jaarresultaat (jaarsaldo/werkingsuitkering)	4%	7%	-9%
Gecumuleerde reserves vanaf 2000/werkingsdotaties 2012	52%	67%	13%
Geldbeleggingen en liquiditeiten/werkingsdotaties 2012	72%	96%	10%

*Bron: boekhouding/administratie van het GO! en rapport van het college van accountants van het GO! en het AgODi*

#### 4.1.4 Aanwending van werkmiddelen in OGO-scholen

##### **Ontvangsten**

**Tabel 29 – Ontvangsten bezochte basisscholen OGO in 2012**

Ontvangsten	% van de werkingsuitkering	% van de totale ontvangsten
Leerlingenbijdragen	8%	7%
Werkingsmiddelen	100%	84%
Bijzondere overheidssubsidies voor werking	4%	3%
Investeringsubsidies	1%	1%
Schenken en giften	2%	2%
Andere werkingsopbrengsten	4%	3%
<b>Totaal</b>	<b>119%</b>	<b>100%</b>

*Bron: boekhouding en gesprekken bezochte scholen, steden en gemeenten*

**Tabel 30 – Ontvangsten bezochte secundaire scholen OGO in 2012**

Ontvangsten	% van de werkingsuitkering	% van de totale ontvangsten
Leerlingenbijdragen	7%	6%
Werkingsmiddelen	100%	78%
Bijzondere overheidssubsidies voor werking	13%	10%
Investeringsubsidies	0%	0%
Schenken en giften	1%	1%
Andere werkingsopbrengsten	7%	5%
<b>Totaal</b>	<b>128%</b>	<b>100%</b>

*Bron: boekhouding en gesprekken bezochte scholen, steden en gemeenten*

Naast de werkingsuitkering genereren de OGO-scholen weinig andere inkomsten. Dat heeft de volgende redenen:

- De leerlingenbijdragen zijn laag doordat een aantal gemeenten tussenkomt in de kosten van de leerlingenactiviteiten.
- De leerlingenbijdragen worden vrij vaak niet in de school- en gemeenterekening geboekt, maar in de rekening van een vzw of feitelijke vereniging<sup>78</sup>.
- Voor de investeringsubsidies wordt het beeld vertekend door de beperkte steekproef. De investeringsubsidies worden niet gelijkmatig over de gebruiksduur van de gebouwen in

<sup>78</sup> Zo vermijden de steden en gemeenten dat een groot aantal kleine ontvangsten en uitgaven langs de gemeenteboekhouding moeten verlopen.

rekening gebracht en slechts één van de zeven bezochte OGO-scholen ontving in 2012 een investeringssubsidie.

## ***Uitgaven***

**Tabel 31 – Uitgaven bezochte basisscholen OGO in 2012**

Uitgaven	% van werkings- uitkering	% van totale uitgaven
Verbruikte goederen en grondstoffen	6%	3%
Terreinen en gebouwen	22%	12%
Nutsvoorzieningen en energie	26%	14%
Administratie en diverse werkingskosten	27%	14%
Didactisch materiaal, bibliotheek, schoolbehoeften	18%	10%
Leerlingenactiviteiten	9%	5%
Personeelskosten	69%	37%
Afschrijvingen gebouwen	0%	0%
Overige afschrijvingen	1%	1%
Financiële kosten – leningen en leasing	7%	4%
<b>Totaal</b>	<b>185%</b>	<b>100%</b>

*Bron: boekhouding en gesprekken bezochte scholen, steden en gemeenten*

**Tabel 32 – Uitgaven bezochte secundaire scholen OGO in 2012**

Uitgaven	% van werkings- uitkering	% van totale uitgaven
Verbruikte goederen en grondstoffen	18%	9%
Terreinen en gebouwen	15%	8%
Nutsvoorzieningen en energie	30%	15%
Administratie en diverse werkingskosten	17%	9%
Didactisch materiaal, bibliotheek, schoolbehoeften	15%	8%
Leerlingenactiviteiten	1%	1%
Personeelskosten	60%	31%
Afschrijvingen gebouwen	32%	16%
Overige afschrijvingen	5%	3%
Financiële kosten – leningen en leasing	0%	0%
<b>Totaal</b>	<b>193%</b>	<b>100%</b>

*Bron: boekhouding en gesprekken bezochte scholen, steden en gemeenten*

De selectie van de secundaire scholen van het OGO bestond slechts uit twee TSO/BSO-scholen. In die scholen lopen de uitgaven voor de gebouwen op tot 47% van de werkingsuitkering (terreinen en gebouwen en afschrijvingen gebouwen), doordat de lokale overheid aanzienlijke renovatiewerken zonder overheidsbijdrage financierde. Door het hoge verbruik van goederen en materialen voor de werkplaatsen lopen die kosten op tot 18% van de werkingsuitkering. De kosten voor (afschrijving van) didactische investeringsgoederen, nutsvoorzieningen en energie liggen licht hoger dan bij de basisscholen. Door dit alles bedragen de kosten van de betrokken scholen 193% van de werkmiddelen.



De OGO-scholen hebben de hoogste uitgaven in verhouding tot hun werkingsuitkering. Maar het hoge percentage geeft nog geen volledig beeld van de kosten van die scholen. Niet alle bezochte scholen konden op basis van gegevens uit de gemeentebegroting het beeld vervolledigen met:

- de gemiddelde jaarlijkse onderhoudskosten voor de gebouwen,
- de geschiktmakingswerken en renovaties die de lokale overheden volledig zelf financieren zonder subsidie van AGION,
- de kosten voor groenonderhoud,
- de kostprijs van de kleine interventies van de gemeentearbeiders,
- de kostprijs van diensten voor het financieel beheer en de boekhouding die de gemeente-administratie levert.

Bij de OGO-scholen vormen de personeelskosten veruit de belangrijkste kostenpost. Het aandeel ervan is aanzienlijk hoger dan in de VGO-scholen en de GO!-scholen. Steden en gemeenten betalen meer pedagogisch personeel met werkingsmiddelen of eigen middelen dan de andere inrichtende machten<sup>79</sup>. Bij de bezochte OGO-scholen gaat het meestal om een extra klasleraar om de splitsing van klassen mogelijk te maken.

Ook het aandeel van de nutsvoorzieningen loopt hoog op omdat de kosten voor naschools gebruik van de gemeentescholen mee in rekening worden gebracht.

De lokale overheden financieren het tekort van de schoolrekening. Dat tekort bedraagt in de bezochte scholen gemiddeld 65% van de werkingsmiddelen. In twee scholen werd al een deel van de inbreng (1%-2%) van het lokale bestuur in de tabel verwerkt als een schenking.

### ***Jaarresultaten en financiële toestand***

OGO-scholen hebben slechts uitzonderlijk een eigen rechtspersoonlijkheid en hun financiële toestand is verweven met die van de inrichtende stad of gemeente. Daardoor is het niet mogelijk een beeld te geven van de financiële toestand van de OGO-scholen.

## **4.2 Doelstellingen**

### **4.2.1 Financiering volgens onderwijsniveau**

De Vlaamse Gemeenschap geeft hogere werkingsmiddelen voor een leerling van het secundair onderwijs dan voor een leerling van het basisonderwijs. Vooral bij het VGO en GO! garanderen de rekeningen niet dat de werkingsbudgetten volledig worden besteed aan het niveau waarvoor ze zijn bedoeld. De schoolbesturen doen een voorafname op de werkingsmiddelen, bijvoorbeeld voor reservevorming, schoolinfrastructuur (dagelijks onderhoud, eigenaarsonderhoud en renovaties) of administratie. De gemeenschappelijke kosten worden meestal niet toegewezen aan de verschillende onderwijsniveaus.

Het is moeilijk te beoordelen of de grootte van het verschil in werkingsbudget per leerling tussen de niveaus verantwoord is. Als een schoolbestuur de toegekende middelen herverdeelt

---

<sup>79</sup> Zie ook punt 4.2.6.

tussen de niveaus, gaat het meestal om een verschuiving van het secundair naar het basis-onderwijs. Daarbij wordt in de eerste plaats rekening gehouden met de reële noden van de instellingen en met de prioriteiten voor het begrotingsjaar. Vooral noden op het vlak van de schoolinfrastructuur wegen in het VGO door bij de budgettaire toewijzing.

#### 4.2.2 Kleuter- en lager onderwijs

Een leerling in het lager onderwijs staat in de huidige financiering voor acht punten, een leerling in het kleuteronderwijs voor zes. Bovendien wordt voor kleuters gewogen met een percentage van 88,48%. De raad van het GO! verdeelt de werkingsmiddelen verschillend van die decretale berekeningsnormen. Het kleuteronderwijs krijgt er meer middelen dan het volgens de regelgeving genereert. Ook de andere koepels onderschrijven het standpunt dat het kleuteronderwijs nagenoeg evenveel kost als het lager onderwijs. Een ruime meerderheid van de basisscholen ervaart in elk geval een kostenverschil dat kleiner is dan het verschil in de huidige financiering. Zij wezen op duurder didactisch materiaal in de lagere afdeling, zoals werk- en handboeken of digitale borden. Die kostensoorten betreffen evenwel minder dan 20% van de werkingsuitgaven<sup>80</sup>. Er zijn echter onvoldoende reële kostprijsgegevens beschikbaar om een precieze kostenverhouding te bepalen.

#### 4.2.3 Onderwijsvorm (ASO, TSO en BSO) en studiegebied (bijvoorbeeld handel of bouw)

Twee op de drie secundaire scholen die verschillende onderwijsvormen aanbieden, stellen dat de onderwijsvorm en het studiegebied een invloed hebben op de kosten. De onderwijsvormen TSO en BSO zijn volgens hen duurder vanwege de didactische kosten en de inrichting van praktijklokalen. Er zijn ook aanwijzingen dat de onderhoudskosten voor TSO/BSO-gebouwen en -lokalen hoger liggen en dat het energieverbruik er hoger is door de didactische machines. Verder maken ze in het TSO en het BSO een onderscheid tussen de harde (bijvoorbeeld auto, hout, bouw) en de zachte sectoren (handel, personenzorg, voeding, toerisme). De didactische kosten liggen bij de harde sectoren hoger, in het bijzonder de investeringen in het machinepark. Uit de gesprekken en het uitgavenbeeld blijkt dat de kostensoorten waarbinnen de verschillen tussen de studiegebieden zich voordoen (terreinen en gebouwen, nutsvoorzieningen en energie, didactisch materiaal en overige afschrijvingen), ongeveer 30% van de werkingskosten betreffen. Ten slotte organiseren TSO/BSO-opleidingen veel minder pedagogische uitstappen (leerlingenactiviteiten).

Doordat bij de scholen onvoldoende kostprijsgegevens beschikbaar zijn, is het niet mogelijk de juiste kostenverhouding te bepalen tussen ASO, TSO en BSO. Relatief veel TSO/BSO-scholen boeken bovendien de aankoop en verkoop van leermiddelen (bijvoorbeeld kleine werktuigen voor de technische vakken) niet in de schoolrekening. De vakleerkrachten organiseren een gezamenlijke aankoop van werktuigen of ze verwijzen de leerlingen naar de gepaste handelszaken. Daardoor is er geen goed beeld van die kosten.

---

<sup>80</sup> Didactisch materiaal en schoolbehoeften of afschrijvingen van pedagogische uitrusting (elk ongeveer 10% van de werkingsuitkering).

#### 4.2.4 Neutraal onderwijs

De Grondwet (artikel 24) waarborgt de keuzevrijheid van de ouders. Het GO! heeft de grondwettelijke verplichting die vrije keuze te waarborgen door een initiatief te nemen als het aanbod van neutraal onderwijs lacunes vertoont. Die verplichting brengt met zich dat kleinere scholen of dunbevolkte studierichtingen worden ingericht of in stand gehouden. Dat leidt tot extra kosten. Daarom wordt op het globale werkingsbudget een voorafname gedaan, bestemd voor scholen die voldoen aan het schoolkenmerk neutraal onderwijs.

Door aan alle GO!-scholen een gelijk bedrag per leerling toe te kennen, komen de middelen niet alleen terecht bij de kleine scholen, maar ook bij de grote scholen, die niet met dunbevolkte studierichtingen kampen die de kosten per leerling opdrijven.

#### 4.2.5 Onderricht in erkende godsdiensten en niet-confessionele zedenleer

Het officieel onderwijs (OGO en GO!) heeft de grondwettelijke verplichting aan zijn leerlingen de keuze aan te bieden tussen onderricht in een van de erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer. De decreetgever nam aan dat die verplichting bijkomende kosten meebrengt op het vlak van infrastructuur, energie, onderhoud en leermiddelen, doordat er een bijkomende nood is aan lokalen die specifiek worden ingericht voor dat onderricht. De decreetgever onderbouwde die overweging met een onderzoek uit 2001<sup>81</sup>. Dat onderzoek concludeerde dat de extra kosten niet expliciet in rekening werden gebracht, maar kwantificeerde dat verschil toch. Op basis daarvan stelde de decreetgever de percentages vast voor de voorafnames.

Op het globale werkingsbudget wordt een voorafname gedaan, bestemd voor scholen die verschillende levensbeschouwelijke vakken moeten organiseren. De bezochte scholen gaven aan dat de grondwettelijke verplichting beperkt extra werkingskosten meebrengt. Er is nood aan extra klasruimte. Concreet gaat het bij meerkosten dus voornamelijk om energieverbruik en de reiniging van die lokalen. Daarnaast zijn er kosten van tijdschriften en boeken voor godsdiensten en niet-confessionele zedenleer. De verantwoordelijken van de eredienst zorgen voor de inrichting van het klaslokaal en de leermiddelen. De infrastructuurkosten komen in het GO! niet ten laste van de werkingskosten.

#### 4.2.6 Leerlingenkenmerken (SES) en hun invloed op werkingskosten

##### *Scholen met veel SES-leerlingen*

Slechts bij de bezochte scholen met veel SES-leerlingen is er volgens de directies een verband tussen het aantal SES-leerlingen en de werkingskosten. De specifieke kosten zijn terug te vinden onder de posten *verbruikte goederen*, *didactisch materiaal*, *bibliotheek*, *schoolbehoeften* en *leerlingenactiviteiten*, maar ook onder de posten *afschrijvingen ICT* en *onderhoud van gebouwen*. De scholen met veel SES-leerlingen investeren extra in ICT-materiaal en SMART-borden en besteden ook meer middelen aan de inrichting, herstelling en verfraaiing van de leslokalen. Tolkenkosten komen weinig voor en zijn ook beperkt. Daarnaast liggen de bijdragen van de ouders voor leerlingenactiviteiten er lager.

<sup>81</sup> Deloitte & Touche: *Inkomsten en uitgaven van scholen in Vlaanderen – kwantificering van objectiveerbare verschillen*.

Het algemeen verband tussen het aantal SES-leerlingen en de kosten spreekt slechts zwak uit de jaarrekeningen. De onderstaande tabel geeft een beeld van het verband tussen het SES-profiel<sup>82</sup> van de school, de leerlingenbijdragen (voor didactische activiteiten en materialen, dranken en maaltijden), verbruikte goederen, de uitgaven voor didactische leermiddelen (exclusief investeringen) en uitgaven voor leerlingenactiviteiten. Uit de vergelijking blijkt dat de scholen met veel SES-leerlingen het minst uitgeven aan leerlingenactiviteiten, ze vragen ook de laagste bijdrage aan de ouders daarvoor. Uit de gesprekken blijkt dat ze niet minder activiteiten organiseren, maar vooral voor minder dure activiteiten opteren. De didactische uitgaven verschillen minder dan 1%. Lage SES-scholen verhogen de didactische uitgaven door ouders bij te laten dragen voor verbruikte goederen. Bij scholen met een gemengd leerlingenprofiel en bij scholen met veel SES-leerlingen worden, volgens de financiële verslaggeving, didactische materialen minder aangerekend aan de ouders. Uit de schoolbezoeken bleek overigens dat een school met een beperkt aantal SES-leerlingen zelden of nooit specifieke acties of uitgaven verricht.

**Tabel 33 – Uitgaven en leerlingenbijdragen in % van de werkmiddelen – bezochte scholen volgens SES-profiel**

	Leerlingen- bijdrage	Verbruikte goederen	Didactische uitgaven	Leerlingen- activiteiten
SES-laag	51%	23%	11%	20%
SES-midden	35%	15%	11%	17%
SES-hoog	29%	14%	11%	13%

**Bron: boekhouding en gesprekken bezochte scholen**

Bij VGO-scholen zijn de verschillen tussen scholen met een verschillend profiel groter dan in de andere netten. Volgens het GO! heeft de extra personeelsomkadering voor SES-leerlingen een invloed op de kosten, zoals meer lokalen en meer verwarming. Eén van de bezochte scholengroepen illustreerde dat met de aanwending van de extra lestijden voor SES-leerlingen in het basisonderwijs: de scholengroep wendt 54% van die lestijden aan voor klassplitsing en de overige voor extra zorg. De bandbreedte van de extra personeelsomkadering op basis van leerlingenkenmerken<sup>83</sup> is echter kleiner dan de bandbreedte van de werkmiddelbudgetten voor SES-kenmerken. De extra kosten kunnen in elk geval niet volledig worden verklaard door de klassplitsingen. Bovendien werden bij de schoolbezoeken klassplitsingen eerder zelden ingeroepen als een belangrijke reden van hogere kosten.

### **Armoedebestrijding**

Uit de gesprekken met de schooldirecteurs blijkt dat de SES-kosten bij de helft van de bezochte scholen aanleunen bij armoedebestrijding, zoals financiële tegemoetkoming voor extra-murosactiviteiten en leermiddelen. Dergelijke kosten en initiatieven voor armoedebestrijding komen voor in scholen met meer dan 7% SES-budget, zowel in secundaire scholen

<sup>82</sup> Basisonderwijs: SES-laag genereert minder dan 7% van de werkmiddelen door SES-kenmerken, SES-midden 7% tot 15% en SES-hoog meer dan 15%.

Secundair onderwijs: SES-laag genereert minder dan 7% van de werkmiddelen door SES-kenmerken, SES-midden 7% tot 11% en SES-hoog meer dan 11%.

<sup>83</sup> De bandbreedte werd vanaf 1 september 2012 op 8,85% vastgesteld.

als in basisscholen. Die scholen hebben ook relatief veel (door ouders) onbetaalde facturen en ze verstrekken gratis dranken of maaltijden.

De raad Basisonderwijs van de VLOR heeft een advies over kinderen in armoede<sup>84</sup> geformuleerd, waarin hij stelt dat het niet de bedoeling kan zijn dat de scholen met hun werkingsmiddelen aan armoedebestrijding doen. Als scholen maaltijden betalen is het volgens de raad aangewezen dat zij daarvoor een bijdrage van het OCMW bedingen.

Slechts 8% van de bezochte scholen geniet van een flankerend onderwijsbeleid van de gemeente of stad dat is gericht op SES-leerlingen, terwijl een derde van de bezochte scholen veel SES-leerlingen heeft. De lokale overheden organiseren naschoolse opvang, geven organisatorische en financiële steun voor socioculturele participatie en via het OCMW komen ze tegemoet in de schoolkosten.

### ***Weinig extra pedagogisch personeel***

Bij de invoering van de financiering volgens leerlingenkenmerken was extra leerlingenbegeleiding een van de doelstellingen (zie ook hoofdstuk 1). Leerlingen met een lagere sociaal-economische status kunnen bijkomende leerlingenbegeleiding nodig hebben. De scholen kunnen met de werkingsmiddelen, naast werklieden en administratief personeel, dan ook pedagogisch personeel aanwerven<sup>85</sup>. Het aangeworven pedagogisch personeel wordt dan tijdelijk aangesteld, meestal voor een beperkt aantal uren. Voor die zogenaamde Tivoli-uren of lestijden die worden betaald met werkingsmiddelen, kan de school gebruik maken van de loonadministratie en de uitbetaling door het AgODi.

Uit het onderzoek van de schoolrekeningen en uit de gesprekken bleek dat weinig bezochte scholen pedagogisch personeel betaalden met hun werkingsmiddelen. Pas in het schooljaar 2012-2013 werden Tivoli-uren ook in het secundair onderwijs mogelijk. Cijfers van het AgODi geven aan dat op 1 februari 2014 22% van alle scholen gebruik maakt van Tivoli-uren. Van de scholen die Tivoli-uren gebruiken zijn 96% nog steeds basisscholen. De OGO-scholen richten 63% van die uren in, de VGO-scholen 31% en de GO!-scholen 6%. De OGO-scholen werven het meeste Tivoli-personeel aan doordat de lokale overheden, naast de werkingsmiddelen van de Vlaamse Gemeenschap, ook lokale overheidsmiddelen aan het onderwijs kunnen besteden. Als een school Tivoli-uren aanwendt, gaat het slechts om gemiddeld 2,3% van de personeelsomkadering.

### ***Verband tussen verschillende SES-kenmerken***

Bij de huidige spreiding van de schoolbevolking is er tussen de vier leerlingenkenmerken een hoge correlatie. Het aantal leerlingen dat per school voldoet aan de voorwaarden van een bepaald kenmerk, benadert sterk het aantal dat aan (één of meer) andere kenmerken voldoet. Gemiddeld is er een correlatie van 0,78.

---

<sup>84</sup> Advies op eigen initiatief van 6 november 2013.

<sup>85</sup> Het AgODi betaalt die personeelsleden uit en vordert de loonkosten terug van het schoolbestuur.

De hoogste correlatie van 0,92 komt voor tussen het kenmerk *opleidingsniveau moeder* en het kenmerk *schooltoelage*<sup>86</sup>. Alle overige correlaties liggen tussen 0,72 en 0,79. Het kenmerk *schooltoelage* steunt op betrouwbare gegevens. Het kenmerk *opleidingsniveau moeder* steunt daarentegen op niet-gecontroleerde ouderverklaringen. De scholen die bij de huidige berekeningswijze een hoog werkingsbudget krijgen op basis van die twee kenmerken, zouden ook bij een berekening louter op basis van het kenmerk *schooltoelage* (van de twee samengevoegde deelbudgetten) een hoge uitkering krijgen. Bij 53,66% van de basisscholen en bij 59,36% van de secundaire scholen zou de werkingsuitkering verhoogen. Ondanks de hoge correlatie tussen beide kenmerken heeft de alternatieve berekening toch een sterke invloed op de hoogte van de werkingsuitkering van een beperkt aantal scholen (zie onderstaande tabellen).

**Tabel 34 – Impact van de alternatieve berekening op de werkingsmiddelen van de scholen**

	Procentuele wijziging totaal werkingsbudget
Hoogste toename secundaire scholen	2,65%
Hoogste afname secundaire scholen	-6,01%
Hoogste toename basisscholen	5,70%
Hoogste afname basisscholen	-7,56%

**Tabel 35 – Impact van de alternatieve berekening op de werkingsmiddelen van de scholen**

Wijziging totaal werkingsbudget	Vermindering meer dan -2%	-2% tot en met +2%	Verhoging met meer dan 2%
Aantal secundaire scholen	3,53%	95,53%	0,94%
Aantal basisscholen	5,06%	91,17%	3,77%

### **Ligging van de school**

De geselecteerde scholen werden ingedeeld in vier klassen volgens de graad van verstedelijking<sup>87</sup>: grootstad of centrumstad en sterk, matig of zwak verstedelijkt. De scholen uit de groot- en centrumsteden zijn overwegend scholen uit de hoge SES-klasse, die uit een zwak verstedelijkt gebied hoofdzakelijk uit de lage SES-klasse. Scholen buiten een groot- of centrumstad compenseren hun laag SES-budget gedeeltelijk door meer andere inkomsten te genereren in verhouding tot hun werkingsuitkering.

Door een ligging in een zwak verstedelijkt gebied kunnen de kosten voor leerlingenactiviteiten hoger liggen. Dat heeft vooral gevolgen voor basisscholen, aangezien de wetgeving hen verplicht de ouderbijdrage voor leerlingenactiviteiten te beperken. 43% van de bezochte scholen (17/40), hoofdzakelijk basisscholen (13), stelde dat de ligging de werkingskosten verhoogt. Daarvan ligt ruim de helft (9) in een gemeente met een zwakke verstedelijking.

<sup>86</sup> Bij de invoering van de financieringsregeling volgens leerlingenkenmerken bedroeg de correlatie 0,76.

<sup>87</sup> De scholen werden ingedeeld in vier klassen volgens een typologie van Belgische gemeenten naar functionele verstedelijgingsgraad: zwak, matig, sterk of grootstad/centrumstad (Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie: [http://economie.fgov.be/nl/binaries/80325-Mono0%209%20Verstedelijking-nl-defapril\\_tcm325-92953.pdf](http://economie.fgov.be/nl/binaries/80325-Mono0%209%20Verstedelijking-nl-defapril_tcm325-92953.pdf)). De steekproefscholen waren gelijkmatig verdeeld over de vier klassen.

**Tabel 36 – Procentuele verhouding van totale middelen en SES-middelen tot de werkingsuitkering volgens graad van verstedelijking**

Verstedelijking	Totale middelen/WM	SES-middelen/WM
Groot- en centrumstad	158%	16%
Verstedelijking sterk en matig	166%	12%
Verstedelijking zwak	167%	7%

**Bron: boekhouding en gesprekken bezochte scholen****4.2.7 Evolutie van de sociale mix<sup>88</sup>**

De onderstaande tabellen tonen de evolutie van de sociale mix in de basis- en secundaire scholen. Sedert de invoering van de financiering volgens leerlingenkenmerken is het aantal scholen met een goede sociale mix alleen gestegen voor het kenmerk *thuisstaal*. Bij de andere drie kenmerken daalde het aantal scholen met een goede mix en steeg het aantal kansrijke scholen. Toch was het aantal kansarme scholen bij de meeste indicatoren stabiel of maar licht stijgend. Bij de indicator *schooltoelage* in het basisonderwijs en bij de indicator *opleidingsniveau moeder* in het secundair onderwijs steeg het aantal kansarme scholen.

**Tabel 37 – Basisonderwijs – indicator opleidingsniveau moeder**

	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014
Kansarm	12,6%	12,5%	12,5%	12,6%	12,8%	12,6%
Kansrijk	24,2%	26,0%	27,4%	28,7%	29,7%	30,0%
Goede mix	63,2%	61,5%	60,1%	58,7%	57,5%	57,4%

**Bron: databank Agentschap voor Onderwijsdiensten****Tabel 38 – Secundair onderwijs – indicator opleidingsniveau moeder**

	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014
Kansarm	9,5%	10,1%	10,4%	10,8%	11,2%	12,2%
Kansrijk	23,9%	24,9%	24,9%	26,1%	25,5%	25,9%
Goede mix	66,6%	65,0%	64,7%	63,1%	63,3%	61,9%

**Bron: databank Agentschap voor Onderwijsdiensten****Tabel 39 – Basisonderwijs – indicator schooltoelage**

	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014
Kansarm	9,6%	9,1%	9,8%	10,9%	11,1%	11,5%
Kansrijk	18,6%	17,5%	18,8%	21,0%	22,8%	22,7%
Goede mix	71,8%	73,4%	71,4%	68,1%	66,1%	65,8%

**Bron: databank Agentschap voor Onderwijsdiensten**

<sup>88</sup> Indeling in kansrijke en kansarme scholen die de studiedienst van de Vlaamse Regering gebruikt voor zijn rapportering over de Vlaamse Regionale Indicatoren (VRIND).

**Tabel 40 – Secundair onderwijs – indicator schooltoelage**

	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014
Kansarm	5,1%	4,6%	5,0%	5,6%	5,5%	5,7%
Kansrijk	10,9%	10,7%	11,0%	10,3%	12,0%	11,7%
Goede mix	84,0%	84,7%	84,0%	84,1%	82,5%	82,6%

**Bron: databank Agentschap voor Onderwijsdiensten**

**Tabel 41 – Basisonderwijs – indicator thuistaal**

	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014
Kansarm	16,2%	16,1%	16,5%	16,8%	16,8%	17,4%
Kansrijk	57,1%	57,7%	56,7%	54,9%	53,9%	53,3%
Goede mix	26,7%	26,2%	26,8%	28,3%	29,3%	29,3%

**Bron: databank Agentschap voor Onderwijsdiensten**

**Tabel 42 – Secundair onderwijs – indicator thuistaal**

	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014
Kansarm	16,4%	16,1%	16,6%	16,2%	16,4%	16,7%
Kansrijk	51,3%	50,4%	48,9%	48,9%	48,2%	47,1%
Goede mix	32,3%	33,5%	34,5%	34,9%	35,4%	36,2%

**Bron: databank Agentschap voor Onderwijsdiensten**

**Tabel 43 – Basisonderwijs – indicator buurt**

	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014
Kansarm	20,0%	20,8%	20,4%	20,9%	20,7%	20,6%
Kansrijk	52,7%	53,9%	55,5%	54,8%	55,9%	56,5%
Goede mix	27,3%	25,3%	24,1%	24,3%	23,4%	22,9%

**Bron: databank Agentschap voor Onderwijsdiensten**

**Tabel 44 – Secundair onderwijs – indicator buurt**

	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014
Kansarm	14,6%	14,7%	15,7%	15,3%	15,3%	15,4%
Kansrijk	32,7%	33,0%	33,4%	34,3%	34,0%	36,0%
Goede mix	52,7%	52,3%	50,9%	50,4%	50,7%	48,6%

**Bron: databank Agentschap voor Onderwijsdiensten**

Het steunpunt voor beleidsrelevant onderzoek *Studie- en Schoolloopbanen* heeft een onderzoek verricht naar de evolutie van de schoolse segregatie in Vlaanderen<sup>89</sup>. Dat onderzoek is

<sup>89</sup> Wouters, T. & Groenez, S. (2013). De evolutie van schoolse segregatie in Vlaanderen. Een analyse voor de schooljaren 2001-2002 tot 2011-2012. Leuven: Steunpunt SSL, rapport nr. SSL/2013.08/2.2.1. <https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/427394/2/ssl-2013.08-2-2-1-de-evolutie-van-schoolse-segregatie-in-vlaanderen.pdf>.



voor een groot deel gericht op de periode die voorafgaat aan de invoering van de SES-middelen (2008-2009). Het kan dus maar beperkt aangeven of de toekenning van SES-middelen het gewenste effect heeft gehad.

Het steunpunt onderzocht de segregatie tussen twee groepen (indicator- en niet-indicatorleerlingen), afgebakend op basis van het opleidingsniveau van de moeder, de thuistaal en het krijgen van een schooltoelage. De vastgestelde algemene trend is een stijging van de segregatie, behalve voor het individueel leerlingenkenmerk *thuistaal*, waarvoor een dalende trend te zien is. Over de periode 2001 tot 2011 wordt de groep aantikkende leerlingen op de indicator *thuistaal* groter. Die toename gaat gepaard met een meer evenredige spreiding van die leerlingen over de scholen.

De publicatie formuleert ook een conclusie over segregatie tussen de netten en tussen de onderwijsvormen van het secundair onderwijs. Vooral de segregatie tussen de onderwijsvormen bleek significant te zijn: 50% van de totale segregatie in de tweede en derde graad van het secundair onderwijs is eigenlijk segregatie tussen ASO, BSO, KSO en TSO.

Ten slotte belichtte het onderzoek nog de rol van de scholen met de meeste en de minste indicatorleerlingen. In het kleuter- en vooral in het lager onderwijs werd de groep van kansarme scholen kansarmer.

### 4.3 Conclusies

De Vlaamse Regering beschikt niet over een methodiek om globaal of per onderwijsnet een beeld te krijgen van de aanwending van de werkmiddelen, hoewel het decreet dat vereist.

In het algemeen is de financiële toestand van de scholen goed:

- De bezochte VGO-scholen hebben gemiddeld een batig jaarresultaat van bijna 10% en ze hebben gemiddeld een reserve die ongeveer overeenkomt met de werkingsuitkering van één schooljaar. Achter het globale beeld schuilen echter aanzienlijke verschillen tussen de scholen.
- Ook het geconsolideerde financieel saldo van de scholengroepen van het GO! is globaal positief.
- Doordat het financieel beheer van de OGO-scholen verweven zit met dat van de gemeenten, is het niet mogelijk een beeld te krijgen van hun financiële toestand. De OGO-scholen hebben de hoogste uitgaven in verhouding tot de werkmiddelen. De lokale besturen financieren het deficit van de schoolrekening.

De bijdragen van ouders voor leerlingenactiviteiten en didactische verbruiksgoederen vormen een belangrijk deel van de inkomsten van de Vlaamse scholen. Bij de VGO-scholen zijn ze half zo groot als de werkingsuitkeringen en bij het GO! bedragen ze ongeveer één derde van de werkingsdotaties. In het OGO zijn de leerlingenbijdragen het laagst.

De uitgaven voor de schoolinfrastructuur vormen in de VGO-scholen een belangrijke kostenpost. Het OGO financiert het niet-gesubsidieerde deel van de investeringen, evenals andere kosten, met lokale overheidsmiddelen.

Uit het onderzoek van de aanwending kan worden geconcludeerd dat het verschil tussen de werkingsmiddelen voor het kleuteronderwijs en het lager onderwijs niet spoort met het beperkte verschil in de werkelijke kosten. Of de grootte van het verschil tussen het basisonderwijs en secundair onderwijs verantwoord is, valt moeilijker te beoordelen. Als inrichtende machten middelen tussen de niveaus herverdelen, gaat het meestal om een verschuiving naar het basisonderwijs. Ook leveren de schoolboekhoudingen onvoldoende kostprijsgegevens voor een beoordeling van de verschillen tussen de onderwijsvormen en studiegebieden, hoewel er aanwijzingen zijn dat het studiegebied ongeveer 30% van de werkingskosten beïnvloedt.

De middelen voor neutraal onderwijs worden niet uitsluitend aangewend om de extra kosten te dragen die dunbevolkte scholen of studierichtingen met zich brengen. De onderbouwing van de middelen die het officieel onderwijs ontvangt voor het onderricht in erkende godsdiensten en niet-confessionele zedenleer is beperkt.

Alleen bij de bezochte scholen met veel SES-leerlingen was er volgens de directies een verband tussen het aantal SES-leerlingen en de werkingskosten. Uit de rekeningen bleek dat het bestedingspatroon van de scholen weinig verschilt naargelang het aantal SES-leerlingen. De didactische uitgaven zijn nagenoeg gelijk, maar de uitgaven voor leerlingenactiviteiten liggen bij scholen met veel SES-leerlingen wel lager. De leerlingenbijdragen en de (doorverkochte) verbruikte goederen liggen er ook lager. De werkingsmiddelen worden maar zeer beperkt ingezet voor bijkomend pedagogisch personeel. De extra gemaakte kosten leunen vooral aan bij armoedebestrijding. Scholen komen bijvoorbeeld tussen in de ouderbijdrage voor extra-murosactiviteiten.

Sedert de invoering van de financiering volgens leerlingenkenmerken is het aantal scholen met een goede sociale mix alleen gestegen voor het kenmerk *thuis taal*. Bij de andere drie kenmerken daalde het aantal scholen met een goede mix.

# Algemene conclusies

Hoofdstuk

# 5

De berekening van de werkingsbudgetten verloopt correct, maar is complex en weinig transparant. De administratie, of de minister, maakt niet alle bepalende elementen bekend. De berekening steunt ook niet volledig op betrouwbare gegevens doordat voor de leerlingenkenmerken *opleidingsniveau van de moeder* en *thuistaal* wordt gewerkt met verklaringen op eer. Een exacte berekening door de scholen van het te verwachten werkingsbudget is niet mogelijk, maar een ruwe raming op basis van de evolutie van het aantal leerlingen wel. De financiering is immers voldoende stabiel. Toch verschilt het gemiddelde werkingsbudget per leerling sterk van school tot school door de invloed van de leerlingen- en schoolkenmerken.

Het toezicht op de aanwending van de werkingsbudgetten en de financiële rapportering is per onderwijsnet verschillend. De controles door het AgODi zijn beperkt en niet evenwichtig. De scholen moeten hun rekeningen niet bij het agentschap indienen. Het agentschap hanteert geen risicoanalyse en steunt niet op de controles van andere instanties die specifiek zijn voor de onderwijsnetten. Ook met de onderwijsinspectie heeft het geen afdoende afspraken. In het algemeen is er overigens weinig aandacht voor risico's van (ernstige) tekortkomingen in het financieel beheer die de onderwijskwaliteit in het gedrang brengen. De verantwoordingsplicht van de scholen over hun financieel beheer ten aanzien van betrokkenen (in participatieorganen bijvoorbeeld) is weinig of niet uitgewerkt.

De Vlaamse Regering beschikt niet over een methodiek om globaal of per onderwijsnet een beeld te krijgen van de aanwending van de werkingsmiddelen. In het algemeen is de financiële toestand van de scholen goed, hoewel er sterke verschillen zijn tussen de scholen. Buiten de toegekende werkingsbudgetten vormen de bijdragen van ouders voor leerlingenactiviteiten en (doorverkochte) didactische verbruiksgoederen een belangrijk deel van de inkomsten van de scholen. De uitgaven voor de schoolinfrastructuur vormen in de VGO-scholen een belangrijke kostenpost. Het OGO financiert het niet-gesubsidieerde deel van de investeringen, evenals andere kosten, met lokale overheidsmiddelen.

Uit het onderzoek van de aanwending concludeert het Rekenhof dat het verschil tussen de werkingsmiddelen voor het kleuteronderwijs en het lager onderwijs niet overeenkomt met het beperkte verschil in de werkelijke kosten. De grootte van de verschillen tussen de onderwijsniveaus, onderwijsvormen en studierichtingen is door gebrek aan kostprijsgegevens moeilijker te beoordelen. Als inrichtende machten middelen tussen de niveaus herverdelen, gaat het meestal om een verschuiving naar het basisonderwijs. De middelen voor neutraal onderwijs worden niet uitsluitend aangewend om de extra kosten te dragen die dunbevolkte scholen of studierichtingen met zich brengen.

Hoewel SES-leerlingen zwaarder doorwegen in de financiering, bleek uit de rekeningen dat het bestedingspatroon van de scholen weinig verschilt naargelang het aantal SES-leerlingen. De uitgaven voor leerlingenactiviteiten liggen bij scholen met veel SES-leerlingen wel lager en ook de inkomsten door leerlingenbijdragen en verbruikte goederen liggen er lager. Voor bijkomend pedagogisch personeel worden de werkingsmiddelen maar zeer beperkt ingezet. Alleen de scholen met veel SES-leerlingen legden een verband tussen het aantal SES-leerlingen en de werkingskosten, maar het ging dan vooral om uitgaven die aanleunen bij armoedebestrijding.

De doelstelling om met de financiering volgens leerlingenkenmerken een betere sociale mix in de schoolpopulaties te bekomen, is niet gerealiseerd.

# Aanbevelingen

Hoofdstuk

6

- Het is raadzaam dat de decreetgever de regeling van de werkingsbudgetten vereenvoudigt en een aantal elementen in de berekening herbekijkt:
  - Het is wenselijk dat de huidige verhouding tussen de werkingsbudgetten voor het kleuter- en lager onderwijs wordt aangepast.
  - Er kan worden overwogen de spreiding van de middelen voor neutraal onderwijs te herbekijken.
  - Het is wenselijk het gewicht van de leerlingenkenmerken in de berekening van de werkingsbudgetten te herbekijken. Opdat de extra middelen een effectief gelijke onderwijskansenbeleid van de scholen voldoende zouden ondersteunen, kan worden overwogen ze selectiever toe te kennen. Aangezien het verband tussen de werkingskosten en het voeren van een gelijke onderwijskansenbeleid uit de rekeningen slechts zwak blijkt, kan ook worden overwogen de middelen voor het personeelskader te vergroten. Tegelijk kan worden nagegaan of het aantal leerlingenkenmerken kan worden beperkt tot deze die betrouwbaar zijn.
- De overheid dient ervoor te zorgen dat de scholen de werkingsmiddelen voldoende inzetten om de gelijke kansen op het vlak van onderwijs (leerprestaties) te bevorderen. Voor armoedebestrijding kan zij onder meer het gemeentelijk flankerend onderwijsbeleid stimuleren.
- Het is raadzaam dat de minister of de administratie de informatie openbaar maakt die bepalend is voor de vaststelling van de werkingsbudgetten, of die ten minste aan de scholen meedeelt.
- De Vlaamse Regering dient een methode te ontwikkelen en toe te passen om een globaal zicht te krijgen op de besteding van de werkingsbudgetten. Dat kan informatie opleveren om onder andere na te gaan of de verschillen in werkingsbudget tussen de onderwijsniveaus, de onderwijsvormen en studierichtingen moeten worden aangepast.
- De Vlaamse Regering en de administratie moeten het toezicht op de aanwending van de werkingsmiddelen bijsturen. Het toezicht kan meer steunen op een risicoanalyse, op de controles van andere instanties die specifiek zijn voor de onderwijsnetten en op de bevindingen van de onderwijsinspectie. Daarvoor moeten de mogelijkheden van inzage van de rekeningen worden benut, kunnen afspraken worden gemaakt met andere controleinstanties en kan eventueel een elektronische indiening van de rekeningen door de scholen bij het onderwijsministerie worden overwogen.
- De verantwoordingsplicht van de scholen over hun financieel beheer en de aanwending van de middelen tegenover betrokkenen (in de schoolraad bijvoorbeeld) dient te worden uitgewerkt.

# Reactie van de minister

Hoofdstuk



Op 22 mei 2015 deelde de Vlaamse minister van Onderwijs als reactie op het ontwerpverslag mee (zie bijlage 4) dat de audit de moeilijkheden binnen het financieringssysteem van het leerplichtonderwijs kenbaar heeft gemaakt. Het is volgens haar een nuttig instrument om samen met de administratie te bekijken welke elementen kunnen worden bijgestuurd.

De berekening van de werkingsmiddelen, hoewel complex, gebeurt correct. De minister zal met haar administratie bekijken hoe de berekening transparanter kan, zodat de parameters en berekeningselementen kunnen worden bekendgemaakt aan de scholen en schoolbesturen. Met betrekking tot de leerlingenindicatoren wijst de minister erop dat zij goede voorspellers van ongelijke onderwijskansen zijn. Ze werkt aan de verhoging van de verifieerbaarheid van de indicatoren die nog onvoldoende betrouwbaar zijn. Voor de indicator opleidingsniveau van de moeder zal in de toekomst kunnen worden gesteund op de nieuwe Leer- en Ervaringsbewijzendatabank (LED).

Een ander aandachtspunt is het toezicht op de aanwending van de werkingsbudgetten en de financiële rapportering die per net verschillend is. Met het AgODi zal de minister bekijken hoe consistente informatie kan worden verzameld, zonder bijkomende planlast voor de scholen te genereren. De rol van de inspectie in dit toezicht is volgens de minister beperkt. Zij doet immers geen uitspraken over het beleid van de scholen. Wel beoordeelt de inspectie het GOK-beleid van de scholen.

De Vlaamse Regering draagt kleuterparticipatie hoog in het vaandel. De huidige budgettaire context maakt het voor de regering echter niet mogelijk een budget vrij te maken voor gelijk-schakeling van de werkingsmiddelen voor het kleuter- en het lager onderwijs.

Het Rekenhof stelde vast dat het bestedingspatroon van de scholen weinig verschilt naargelang het aantal SES-leerlingen. De minister wijst erop dat de scholen die middelen vrij kunnen besteden, rekening houdend met hun eigen lokale context. Hun SES-beleid kan zo uit vele facetten bestaan, waardoor de aanwending van de SES-middelen niet altijd goed traceerbaar is. Zij is ervan overtuigd dat de SES-middelen mee het verschil maken in het realiseren van gelijke kansen binnen het onderwijs. Wel wil zij de effecten van de inzet van die middelen op de kwaliteit van het schoolbeleid in beeld laten brengen met het nieuwe referentiekader van de inspectie. De minister zal laten onderzoeken of op basis van het Rekenhofverslag en ander aanvullend onderzoek wijzigingen dienen te worden aangebracht aan het gewicht van de leerlingenkenmerken en of de SES-middelen eventueel selectiever kunnen worden toegekend. Dat geldt ook voor de aanbeveling eventueel de middelen voor het personeelskader te verhogen.

Voor het optimaliseren van de garantie van het neutraal karakter van het onderwijs zijn al gesprekken gestart.

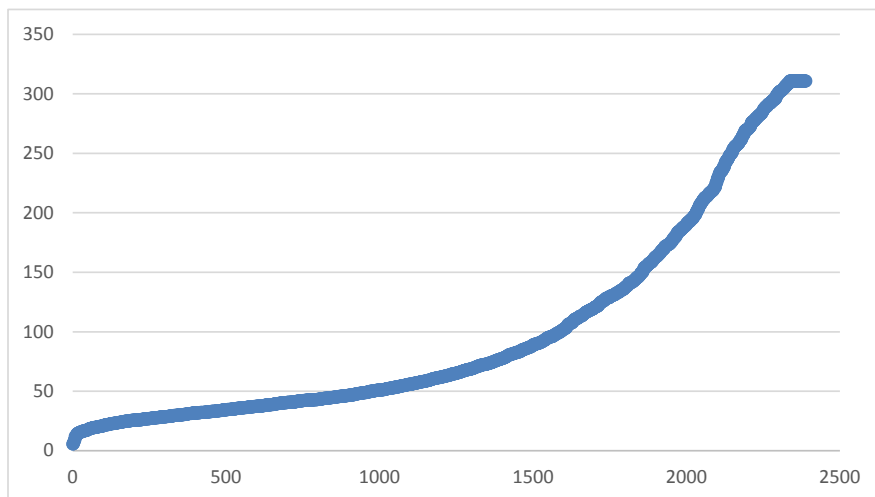


# Bijlagen

## BIJLAGE 1

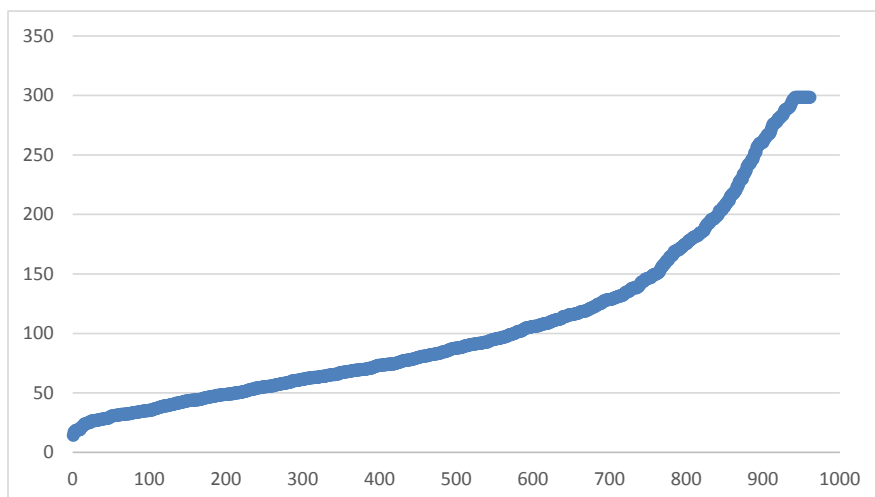
### SES-middelen

*Figuur 1 – SES-middelen per leerling in het gewoon basisonderwijs (schooljaar 2013-2014)*



Op de X-as zijn de scholen gerangschikt volgens hoogte van de SES-middelen per leerling – in euro. De basisscholen ontvangen gemiddeld 98,5 euro per leerling. Het minimum bedraagt 5,5 euro en het maximum 311 euro.

*Figuur 2 – SES-middelen per leerling in het gewoon secundair onderwijs (schooljaar 2013-2014)*



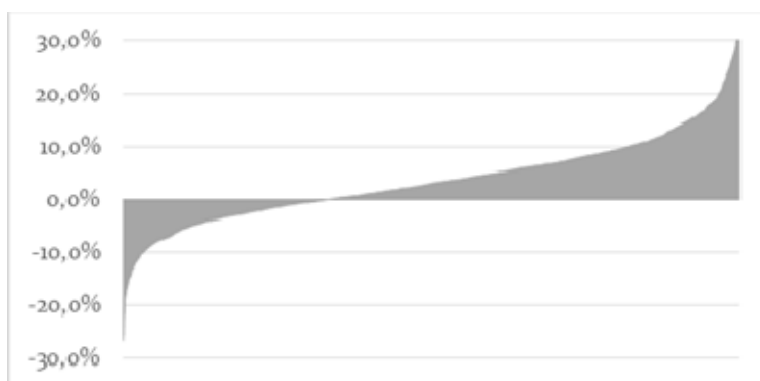
Op de X-as zijn de scholen gerangschikt volgens hoogte van de SES-middelen per leerling – in euro. De secundaire scholen ontvangen gemiddeld 106 euro per leerling. Het minimum bedraagt 14,5 euro en het maximum 298,5 euro.

## BIJLAGE 2

### Evolutie van de werkingsbudgetten

Op de X-as zijn de scholen gerangschikt volgens af- en toename.

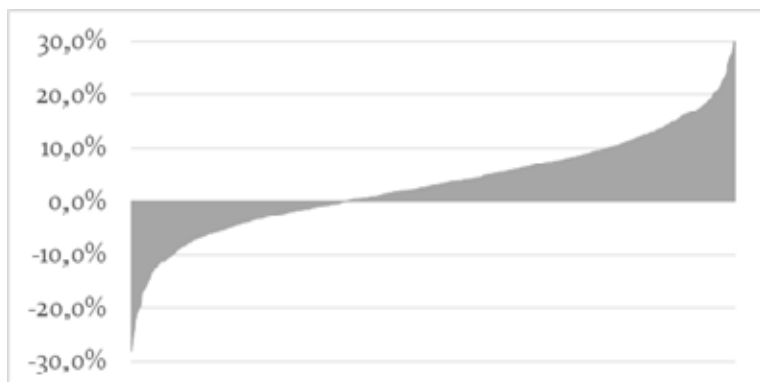
*Figuur 1 – Evolutie van de werkingsbudgetten in het gewoon basisonderwijs (schooljaar 2013-2014 ten opzichte van schooljaar 2011-2012)*



*Figuur 2 – Evolutie van de werkingsbudgetten in het gewoon basisonderwijs per leerling (schooljaar 2013-2014 ten opzichte van schooljaar 2011-2012)*



**Figuur 3 – Evolutie van de werkingsbudgetten in het gewoon secundair onderwijs (schooljaar 2013-2014 ten opzichte van schooljaar 2011-2012)**



**Figuur 4 – Evolutie van de werkingsbudgetten in het gewoon secundair onderwijs per leerling (schooljaar 2013-2014 ten opzichte van schooljaar 2011-2012)**



## BIJLAGE 3

### Ontvangsten en uitgaven

#### *Ontvangsten*

- Leerlingenbijdragen
  - Leerlingenbijdragen voor onderwijsactiviteiten
  - Bijdragen van de ouders voor voor- en naschoolse opvang
  - Verkoop van goederen en materialen (voornamelijk boeken en cursussen)
  - Overige leerlingenbijdragen (voornamelijk aan leerlingen verkochte maaltijden)
- Werkingsmiddelen: werkingsmiddelen ontvangen van het Vlaams ministerie van Onderwijs en Vorming
- Bijzondere overheidssubsidies voor werking: nascholing, ICT, vergoedingen woon/werkverkeer, middagtoezicht, busbegeleiding of voor- en naschoolse opvang
- Investeringsubsidies: investeringsubsidies van AGIO
- Schenkingen en giften
- Andere werkingsopbrengsten
  - Verkoop van goederen en diensten voortkomend uit de onderwijsactiviteit
  - Inkomsten uit praktijklessen (bijvoorbeeld didactisch kapsalon en restaurant)
  - Naschoolse activiteiten (taal-, computercursussen), fondsenwerving (pensenkermis, restaurantdag, kaas- en wijnavond)
- Financiële opbrengsten en uitzonderlijke opbrengsten: financiële opbrengsten en opbrengsten die geen verband houden met de operationele en financiële activiteiten van een school

#### *Uitgaven*

- Verbruikte goederen en grondstoffen: de VGO-scholen boeken uitgaven voor didactische verbruiksgoederen (bijvoorbeeld boeken, schriften, kopieën) samen met die voor dranken en maaltijden onder 'verbruikte goederen', als ze aan de ouders worden gefactureerd.
- Terreinen en gebouwen: onderhoud en herstelling, aankoop van installaties, machines, meubilair en uitrusting (voor kleine vzw's ook investeringen)
- Nutsvoorzieningen en energie
- Administratiekosten en diverse werkingskosten: inclusief leerlingenvervoer (intern en extern), uitzonderlijke kosten en overige financiële kosten

- Didactisch materiaal, bibliotheek en schoolbehoeften
- Leerlingenactiviteiten: bijvoorbeeld sportdagen, extra-murosactiviteiten, filmvoorstellingen, studiereizen
- Personeelskosten: arbeiders, pedagogisch personeel, administratief personeel, busbegeleiding, toezicht en overige personeelskosten
- Afschrijvingen gebouwen
- Overige afschrijvingen
- Financiële kosten: financiële kosten voor leningen en leasing

## BIJLAGE 4

### Antwoord van de Vlaamse minister van Onderwijs

22 mei 2015

Geachte heer,

Het ontwerpverslag met betrekking tot de werkingsbudgetten voor het gewoon basis- en secundair onderwijs heb ik in goede orde ontvangen. Ik waardeer de grondigheid van het geleverde werk. Zoals gevraagd in het begeleidend schrijven van 14 april 2015 geef ik mijn reactie op de geformuleerde conclusies en aanbevelingen.

Een eerste conclusie is dat de berekening van de werkingsmiddelen, hoewel zeer complex, toch correct en foutloos verloopt. De dienstbrieven die AgODi aan de scholen overmaakt, bevatten vandaag al veel informatie. Omwille van de complexiteit dringt u aan op meer transparantie in de berekeningswijzen. Hiertoe zal ik met mijn administratie bekijken hoe deze berekening transparanter kan zodat de parameters en berekeningselementen bekend gemaakt kunnen worden aan de scholen en schoolbesturen.

Met betrekking tot de indicatoren die vastgesteld worden op basis van een verklaring op eer (opleidingsniveau van de moeder en thuistaal) is de vaststelling dat deze onvoldoende betrouwbaar en verifieerbaar zijn. Het belang van deze indicatoren is dat zij goede voorspellers zijn van ongelijke onderwijskansen.

Meerdere onderzoeken bevestigen dit. Ondertussen verhogen we de verifieerbaarheid van deze indicatoren. Voor de indicator opleidingsniveau van de moeder zal men in de toekomst kunnen steunen op de nieuwe Leer en Ervaringsbewijzendatabank (LED).

Een ander aandachtspunt dat u aanhaalt is het toezicht op de aanwending van de werkingsbudgetten en de financiële rapportering die per net verschillend is. Hierbij stipt u ook aan dat de controle door AgODi niet evenwichtig zou zijn. Met AgODi zal ik bekijken hoe we hier consistente informatie kunnen verzamelen, zonder echter bijkomende planlast voor de scholen te genereren. Aanvullend wijst u erop dat er ook met de inspectie geen afdoende afspraken zijn. De rol voor inspectie is hier echter slechts beperkt. Decretaal dienen zij zich bij doorlichtingen aan het CIPO-kader (Context, Input, Proces, Output) te houden. Zij doen dan ook geen afspraken over het te voeren/gevoerde beleid van de scholen. Echter, de inspectie levert bij elke doorlichting in het basisonderwijs en desgevallend in de focus van een doorlichting in het secundair onderwijs wél een appreciatie af van het gevoerde GOK-beleid van de school. Op het terrein worden dus jaarlijks ongeveer 600 scholen van dichtbij bekeken en wordt de kwaliteit van het schoolbeleid, ook met betrekking tot zorg en gelijke kansen, ingeschat.

U wijst ook op het verschil tussen de werkingsmiddelen voor het kleuter- en het lager onderwijs. U stelt hierbij dat dit niet overeenkomt met het beperkte verschil in de werkelijke kosten. De Vlaamse Regering draagt kleuterparticipatie hoog in het vaandel. Een gelijkschakeling van de werkingsmiddelen vraagt echter extra middelen. Uit een eerste ruwe berekening blijkt hiervoor ongeveer 60 miljoen euro nodig te zijn. De huidige budgettaire context maakt het niet mogelijk om dergelijk budget vrij te maken.

Op het vlak van de besteding van de SES-middelen geeft u aan dat het bestedingspatroon van de scholen weinig verschilt naargelang het aantal SES-leerlingen. SES-middelen worden inderdaad niet gekleurd aan de schoolbesturen toegekend. Het toekennen van de SES-middelen gaat ervan uit dat scholen, om kwaliteitsvol onderwijs voor deze leerlingen te voorzien, extra werkingsmiddelen nodig hebben. Scholen kunnen deze middelen vrij besteden, rekening houdende met hun eigen lokale context. Hun SES-beleid kan zo uit vele facetten bestaan. Hierdoor is de aanwending van deze SES-middelen niet altijd (goed) traceerbaar. Ik ben ervan overtuigd dat de SES-middelen mee het verschil maken in het realiseren van gelijke kansen binnen het onderwijs. Mijn interesse gaat vooral uit naar de effecten van de inzet van deze middelen op de kwaliteit van het schoolbeleid. De plannen van de inspectie om tot een gezamenlijk referentiekader te komen in inspectie 2.0 zijn daartoe voor mij een ideale gelegenheid.

Omtrent het gewicht van de leerlingenkenmerken legt u de aanbeveling neer om deze te herbekijken en om de SES-middelen eventueel nog selectiever toe te kennen. Ik zal onderzoeken of op basis van deze audit en ander aanvullend onderzoek er hier verdere wijzigingen dienen aangebracht te worden. Dit geldt ook voor de aanbeveling om de middelen voor het personeelskader te verhogen.

Met betrekking tot het garanderen van het neutraal karakter van het onderwijs, kan ik bevestigen dat er momenteel reeds gesprekken lopen om dit verder te optimaliseren.

Deze audit heeft enkele moeilijkheden binnen het financieringssysteem van het leerplichtonderwijs kenbaar gemaakt. Het is echter een nuttig instrument om samen met mijn administratie te bekijken aan welke elementen we tegemoet kunnen komen.

Met vriendelijke groeten,

Hilde Crevits

Viceminister-president van de Vlaamse Regering  
Minister van Onderwijs









U kunt dit verslag raadplegen of downloaden op de website van het Rekenhof.

Daar kunt u zich ook abonneren op de RSS-feeds om op de hoogte te blijven van nieuwe publicaties.



**ADRES**

Rekenhof  
Regentschapsstraat 2  
B-1000 Brussel

**TEL.**

+32 2 551 81 11

**FAX**

+32 2 551 86 22

[www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be)