

Beleidsaanbevelingen over de GOK-financiering en het GOK- beleid naar aanleiding van drie SONO-onderzoeken

Vlaamse Onderwijsraad
Koning Albert II-laan 37
BE-1030 Brussel
T +32 2 219 42 99

www.vlor.be
info@vlor.be

Wijs beleid door overleg

Advies op vraag van Hilde Crevits, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Onderwijs op 8 oktober 2018

Uitgebracht door de Algemene Raad op 28 maart 2019 met eenparigheid van stemmen

Vorbereiding: werkgroep Financiering gok op 27 november 2018, op 10 januari 2019, op 16 januari 2019, op 29 januari 2019, op 1 maart 2019 en op 15 maart 2019 onder voorzitterschap van Robert Hoogewijs

Werden geconsulteerd: Raad Secundair Onderwijs op 12 februari 2019, Raad Basisonderwijs op 27 februari 2019 en de commissie Diversiteit en Gelijke Onderwijskansen op 19 februari 2019.

Dossierbeheerders: Isabelle De Ridder en Marleen Colpin

1 Situering

De minister vraagt de Vlor om beleidsaanbevelingen te formuleren bij drie in oktober 2018 vrijgegeven SONO-onderzoeksrapporten: ¹

- Overzicht financiering Vlaams basis- en secundair onderwijs (2017, Steunpunt Onderwijsonderzoek, Kristof De Witte, Mike Smet & Ruben Van Assche) – ([SONO/2017.OL3.1/1](#));
- Specific interventions in equity funding. A review of Policy Interventions (2017, Steunpunt Onderwijsonderzoek, Kristof De Witte, Mike Smet en Ruben Van Assche) – ([SONO/2017.OL3.1/2](#));
- The impact of additional funds for schools with disadvantaged pupils : a regression discontinuity design (2017 Steunpunt Onderwijsonderzoek, Mike Smet, Kristof De Witte & Ruben Van Assche) - ([SONO/2017.OL3.1/3](#)).

Het eerste onderzoek is een beschrijvende studie van het huidige financieringsbeleid van het gewoon basisonderwijs en secundair onderwijs. De tweede studie is een systematische internationale literatuurstudie en geeft een gestructureerd overzicht van de effecten van enkele gangbare beleidsmaatregelen, die worden opgesplitst in interventies voor scholen, leerkrachten en leerlingen.² Het derde rapport onderzoekt het quasi-oorzakelijk effect van de bijkomende GOK-financieringsmiddelen³ in het secundair onderwijs op problematische afwezigheid, schoolse vertraging en verdere studies van leerlingen in scholen die deze middelen ontvangen.

2 Focus van dit advies

De Vlor is tevreden dat de minister via deze adviesvraag de dialoog met het werkveld over het GOK-beleid opnieuw op gang trekt.

De Vlor beschouwt GOK-beleid als beleid met als doelstelling de prestatiekloof die verklaard kan worden door achtergrondkenmerken, te reduceren. Hij formuleert in dit advies beleidsaanbevelingen bij het gehele GOK-beleid, waarvan de GOK-financiering⁴ een belangrijk deel uitmaakt. De twee zijn sterk verweven en kunnen dus heel moeilijk los van elkaar gezien

¹ Voor een gedetailleerde samenvatting van deze onderzoeken, verwijst de Vlor naar de website van het departement Onderwijs en Vorming: <https://data-onderwijs.vlaanderen.be/>

² Interventies gericht op scholen: verkleinen van de klasgrootte, duur van onderwijsprogramma's, extra financiering voor ICT, bijkomende financiering voor scholen met kansarme leerlingen. Interventies gericht op leerkrachten: verbeterde werkomstandigheden en prestatiegerichte verloning. Interventies gericht op leerlingen: voucherprogramma's en voorwaardelijke betalingsprogramma's.

³ Het GOK-programma voorziet sinds 2002 bijkomende uren-leraar voor scholen met een minimum aandeel aan kansarme leerlingen. Deze uren kunnen ingezet worden volgens een van de zes daarvoor voorziene thema's, die elk op een eigen manier de ongelijke kansen proberen te bestrijden.

⁴ Voor het basisonderwijs: de SES-lestijden (op basis van de leerlingenkenmerken) binnen de basisomkadering en de financiering op basis van leerlingenkenmerken binnen de werkingsmiddelen. Voor het secundair onderwijs: de extra-uren leraar voorzien in het kader van gelijke onderwijskansen en kansarmoede in de personeelsformatie en de financiering op basis van leerlingenkenmerken binnen de werkingsmiddelen. Wie de doelgroepleerlingen zijn, wordt bepaald aan de hand van een aantal indicatoren.

worden. Bovenstaande onderzoeken geven dat ook aan. Zij gaan in op de effecten van financiële stimulansen, maar ook op de effecten van andere beleidsmaatregelen.

De GOK-financiering is een onderdeel van de financiering⁵ van het basisonderwijs en secundair onderwijs. De Vlor gaat in dit advies niet in op het algemene financieringssysteem van het leerplichtonderwijs, maar spreekt zich wel uit over het snijvlak tussen de GOK-financiering en het overkoepelende mechanisme.

3 Geen eenduidige conclusies door een aantal beperkingen van de onderzoeken

De Vlor heeft de door de minister ter beschikking gestelde onderzoeken grondig geanalyseerd en besproken. Hij concludeert dat ze heel wat nuttige informatie aanreiken, maar geen eenduidige resultaten opleveren. Dat heeft volgens de Vlor te maken met een aantal contextfactoren die de evaluatie van de effecten die men in kaart wil brengen, sowieso beperken:

- Bij de start van de GOK-cycli is er geen nulmeting gebeurd. Er is dus geen vergelijkingsbasis.⁶
- Binnen het financieringsmechanisme zijn verschillende financieringsstromen identificeerbaar die met elkaar interageren. Het effect van een van die stromen, namelijk de financiering gebaseerd op leerlingenkenmerken, kan niet geïsoleerd worden.
- De beleidscontext is in de loop der jaren sterk veranderd. Naast de extra financiering hebben ongetwijfeld nog een aantal andere beleidsinterventies een rol gespeeld. De Vlor denkt hierbij aan de evoluties in schooltoelage (hoogte, automatisering, ...), de hervorming van de lerarenopleiding, de inzet van onthaalleerkrachten en vervolgschoolcoaches, projecten van flankerend onderwijsbeleid, ... Eventuele effecten op leerwinst laten zich dus moeilijk isoleren.
- De maatschappelijke context is de afgelopen jaren sterk veranderd. Zo zijn er door een aantal demografische evoluties vandaag meer GOK-leerlingen dan aan de start van de GOK-cycli.
- De resultaten van deze onderzoeken moeten gecomplementeerd worden met de resultaten van andere internationale onderzoeken zoals TIMSS, PIRLS en PISA.

De resultaten van deze onderzoeken kunnen volgens de Vlor niet veralgemeend worden, omdat:

- de resultaten van de laatste studie⁷ specifiek zijn voor het secundair onderwijs en moeten gezien worden binnen een bandbreedte van 8% onder en boven de drempelwaarden van 10% en 25%. Gezien de gegeven data zijn er geen uitspraken mogelijk over de impact in scholen met bijvoorbeeld 35% of meer doelgroepleerlingen.

⁵ Met de algemene term 'financiering' wordt de financiering van het gemeenschapsonderwijs bedoeld en de subsidiëring van het gesubsidieerd vrij onderwijs en het gesubsidieerd officieel onderwijs.

⁶ De onderzoekers geven als aanbeveling mee om een nulmeting uit te voeren. De Witte, K., Smet, M. & Van Assche, R. (2017). *The impact of additional funds for schools with disadvantaged students*. Steunpunt Onderwijsonderzoek, Gent, p. 9.

⁷ De Witte, K., Smet, M. & Van Assche, R. (2017). *The impact of additional funds for schools with disadvantaged students*. Steunpunt Onderwijsonderzoek, Gent.

- zoals de onderzoekers zelf aangeven, de gebruikte uitkomstvariabelen ruw van aard en niet volledig consistent zijn over tijd en onderwijsvormen.⁸
- wat de internationale vergelijking in de reviewstudie van beleidsinterventies⁹ betreft, de context van elk land zeer specifiek is en dat eventuele effecten in verschillende landen zich dus heel moeilijk laten vergelijken.

4 Beleidsaanbevelingen

De voorliggende onderzoeken geven, samen met een aantal andere onderzoeken¹⁰ wel aan dat, ondanks de inspanningen van het beleid en het werkveld, socio-economische status en etnisch-culturele afkomst deelname en studiesucces nog vaak negatief beïnvloeden. Ook internationale onderzoeken zoals PISA geven aan dat, ondanks de goede onderwijskwaliteit van het Vlaamse onderwijs, er een grote kloof bestaat tussen de prestaties van sterke en zwakke leerlingen. Bijkomende analyses van die resultaten tonen aan dat de groep zwakke leerlingen grotendeels bestaat uit leerlingen met een migratieachtergrond.¹¹

De Vlor vindt het belangrijk dat overheid en werkveld samen werken aan een beleid dat gelijke onderwijskansen voor alle leerlingen vooropstelt. Hij gaat in dit advies verder in op een aantal aspecten waarop kan ingezet worden om het gelijkeonderwijskansenbeleid te stimuleren.

4.1 Gelijke kansen als noodzakelijke beleidsprioriteit

De Vlor heeft al herhaaldelijk aangegeven dat het gelijkeonderwijskansenbeleid blijvende en bijkomende aandacht vereist. Voor hem moet de realisatie van gelijke onderwijskansen ook tijdens de volgende regeerperiode hoog op de beleidsagenda blijven staan en moet dat zich vertalen in beleidsacties en een adequate financiering.¹²

4.2 Adequate financiering

4.2.1 Behoud GOK-financieringsmechanisme en de gekozen kenmerken

De raad is van mening dat deze onderzoeken geen aanleiding geven tot een fundamentele aanpassing van de financiering van gelijke onderwijskansen. De onderzoeksresultaten zijn immers globale analyses die geen uitspraak doen over eventuele effecten in individuele scholen. Bovendien zijn de resultaten van de globale analyse niet eenduidig en ook niet altijd transfereerbaar naar de Vlaamse context.

⁸ De Witte, K., Smet, M. & Van Assche, R. (2017). *The impact of additional funds for schools with disadvantaged students*. Steunpunt Onderwijsonderzoek, Gent, p. 8.

⁹ De Witte, Smet & Van Assche (2017). *Specific interventions in equity funding*. Steunpunt Onderwijsonderzoek, Gent.

¹⁰ Bijvoorbeeld: Rekenhof. 2017. *Gelijke onderwijskansen in het gewoon basisonderwijs*; Franck, E. & Nicaise, I. (2017). *Equity funding of schools: what do we learn from the literature about its effectiveness?*, Steunpunt Onderwijsonderzoek, KU Leuven, research paper SONO/2017/1.3/2.

¹¹ <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/programme-for-international-student-assessment-pisa>

¹² Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. *Memorandum voor de nieuwe Vlaamse Regering*, 29 november 2018, p. 35.

De Vlor blijft de keuze steunen om een deel van de werkings- en omkaderingsmiddelen te berekenen op basis van leerlingenkenmerken.¹³ Op basis van de voorliggende onderzoeken ziet hij geen redenen om aan dat mechanisme te sleutelen. Hij ziet ook geen redenen om de indicatoren te wijzigen omdat uit onderzoek blijkt dat de gekozen indicatoren wel degelijk de bepalende kenmerken weergeven die verschillen in leerwinsten bloot leggen.¹⁴

4.2.2 Geïntegreerde financiering in het secundair onderwijs

In het gewoon basisonderwijs is de financiering op basis van SES-kenmerken geïntegreerd in de reguliere financiering.¹⁵ In het secundair onderwijs is die inkanteling van de middelen nog niet geregeld, hoewel die aangekondigd was bij de hervorming van het secundair onderwijs.¹⁶ De Vlor vraagt de overheid hier dringend werk van te maken. Financiering voorzien voor drie jaar en die cyclus voortdurend verlengen, draagt immers niet bij tot een langetermijnperspectief. Enkel door een structurele en gegarandeerde financiering kan echt ingezet worden op een structureel Vlaams GOK-beleid.

4.2.3 Nood aan transparante verantwoording over gelijkekansenbeleid

De integratie van de financiering op basis van SES-kenmerken in de reguliere financiering heeft het voordeel dat de scholen een langetermijnperspectief krijgen om een schoolspecifiek structureel beleid te voeren. Het zorgt ook voor minder planlast. De integratie van de middelen in de reguliere financiering heeft echter wel als nadeel dat de middelen minder zichtbaar worden.

Bij integratie van de middelen dringt de Vlor aan op een transparante verantwoording van hoe de school werkt aan haar gelijkekansenbeleid. Die verantwoording kan kaderen in het totale kwaliteitsbeleid dat elke school verwacht wordt te voeren, uitgaande van haar specifieke context. Dat niet elke school voor dezelfde uitdagingen staat wat betreft gelijke onderwijskansen, is essentieel om mee in rekening te nemen. De Vlor vindt het daarom goed dat gelijke kansen expliciet deel uitmaken van het referentiekader voor onderwijskwaliteit¹⁷ en dat de inspectie toeziet op de implementatie en uitvoering van het gelijkekansenbeleid binnen een school.

4.2.4 Onderzoek naar inzet GOK-middelen buitengewoon onderwijs

De Vlor wijst erop dat in het buitengewoon basisonderwijs en secundair onderwijs vandaag geen werkingsmiddelen op basis van SES- of GOK-profielen van leerlingen gegenereerd kunnen worden. Nochtans zijn daar de noden op het gebied van het realiseren van gelijke onderwijskansen ook groot. De indicatoren die gebruikt worden voor de omkaderingsmiddelen zijn ook niet dezelfde als voor het gewone basisonderwijs en secundair onderwijs. Dat maakt elke

¹³ Tenzij anders gespecificeerd wordt bedoeld: werkingsmiddelen en personeelsomkadering die scholen genereren op basis van het aantal leerlingen dat beantwoordt aan kenmerken voor SES (gewoon basisonderwijs) en GOK (gewoon en buitengewoon secundair onderwijs en buitengewoon basisonderwijs).

¹⁴ Franck, E. & Nicaise, I. (2017). *Equity funding of schools: what do we learn from the literature about its effectiveness?* Steunpunt Onderwijsresearch, KU Leuven, research paper SONO/2017/1.3/2.

¹⁵ Sinds het schooljaar 2012-2013 worden de GOK-lestijden opgenomen in de basisomkadering als SES-lestijden.

¹⁶ De Vlor kaartte dit uitblijven van een decretales basis voor de GOK-middelen in het secundair onderwijs en het buitengewoon onderwijs aan in zijn advies over Onderwijsdecreet XXVIII. (Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over onderwijsdecreet XXVIII](#), 25 januari 2018, p. 7)

¹⁷ Bijvoorbeeld 'Het schoolteam biedt elke lerende een passende begeleiding met het oog op gelijke onderwijskansen. <http://mijnschoolisok.be/>. Het referentiekader voor Onderwijskwaliteit kwam in samenspraak met alle onderwijsverstrekkers tot stand.

vergelijking moeilijk. Het laatste onderzoek over de inzet van GOK-middelen in het buitengewoon onderwijs dateert van 2007.¹⁸ De Vlor vraagt hierover nieuw onderzoek zodat voor de GOK-financiering in het buitengewoon onderwijs ook een eenduidig en transparant mechanisme uitgewerkt kan worden.

4.2.5 Nood aan bijkomende middelen

4.2.5.1 Afzien van verdere besparingen

De basisfinanciering volstaat vandaag niet om het onderwijs te organiseren zoals het zou moeten.¹⁹ Om te vermijden dat scholen budgetten verschuiven en bijvoorbeeld middelen die bedoeld zijn voor gelijke onderwijskansen inzetten daar waar de noden het hoogst zijn (bijvoorbeeld voor infrastructuur), moet de overheid afzien van verdere besparingen in het onderwijs zodat scholen kunnen beschikken over de volledige enveloppe van omkaderings- als werkingsmiddelen. Alle onderwijsniveaus zijn vandaag ondergefinancierd. Een eerste stap in optrekking van de middelen zou kunnen zijn om de werkingsmiddelen van het kleuteronderwijs op hetzelfde niveau als die van het lager onderwijs te brengen.

4.2.5.2 Uitvoeren voorziene groeipad GOK-middelen

Daarnaast wijst de Vlor erop dat de uitdagingen voor het gelijkeonderwijskansenbeleid van scholen steeds complexer worden: onze maatschappij en onze scholen worden diverser, de segregatie van het onderwijs neemt toe, de armoedecijfers zijn weinig bemoedigend, ... De overheid moet die complexiteit in rekening nemen en het groeipad dat voorzien werd voor de GOK-middelen onverkort uitvoeren. Dat groeipad mag niet langer vertraagd worden zoals momenteel het geval is.²⁰ Dat moet gezien worden in combinatie met de verantwoordingsplicht van scholen en een aantal flankerende maatregelen waarop de Vlor hieronder ingaat.

4.3 Inzetten op monitoring

4.3.1 Afspraken over indicatoren om effecten te meten

Bij de start van de GOK-cycli is niet afgesproken welke indicatoren gebruikt zouden worden om de vooruitgang in het GOK-beleid te meten. Dat heeft als gevolg dat elk effectenonderzoek eigen indicatoren tracht te definiëren en de vergelijking tussen onderzoeken en effecten dan ook moeilijk is. De Vlor vraagt de overheid om met het werkveld na te denken over welke indicatoren in toekomstig onderzoek best gebruikt worden om het effect van het gelijkekansenbeleid te meten.

¹⁸ Ghesquière, P., Mercken, I., Avau, G. & Petry, K. (2007). *Onderzoek over mogelijke extra inspanningen van scholen in het buitengewoon onderwijs ten gevolge van de aanwezigheid van GOK-kenmerken bij de leerlingenpopulatie. Eindrapport*. Onderzoek in opdracht van het Vlaamse Ministerie van Werk, Onderwijs en Vorming. Leuven: KULeuven.

¹⁹ De Vlor gaf dit al aan in zijn advies van 2015 over de aanwending van de werkingsbudgetten in het leerplichtonderwijs. Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Toekenning en aanwending van de werkingsbudgetten voor het gewoon basis- en secundair onderwijs](#). Advies naar aanleiding van de evaluaties van het Rekenhof en de KU Leuven, 24 september 2015.

²⁰ Decreet betreffende de werkingsbudgetten in het secundair onderwijs en tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 wat de werkingsbudgetten betreft 4 juli 2008.

4.3.2 Blijvend nood aan metingen prestatiekloof

4.3.2.1 Op Vlaams niveau

De raad vraagt dat de overheid verder systematisch evalueert of de prestatiekloof gedicht wordt. En dus, met andere woorden, bij elke meting van leerprestaties en leerloopbanen blijft nagaan hoe de groepen die beantwoorden aan SES- of GOK-indicatoren het doen. De Vlor denkt aan de volgende metingen: peilingen van de eindtermen, monitoring van leerloopbanen, doorstroom in secundair en naar hoger onderwijs, ongekwalificeerde uitstroom, spijbelcijfers enzovoort.

4.3.2.2 Op schoolniveau

Ook scholen moeten de prestatiekloof en de evoluties die zij daarin zien, in beeld brengen. Een transparante formulering van doelstellingen en actiepunten, gevolgd door monitoring, evaluatie en bijsturing zijn daarvoor noodzakelijk. Dat gebeurt vandaag nog te weinig.

4.4 Professionalisering en ondersteuning van scholen

Het is voor schoolbesturen en schoolteams niet evident om efficiënt en doelmatig op de snel op elkaar volgende maatschappelijke uitdagingen rond gelijke kansen in te spelen. Schoolbesturen zijn de eindverantwoordelijken voor de onderwijskwaliteit en voor het goed beheer van middelen. Ze zijn betrokken bij interne kwaliteitszorg en kunnen impact hebben door doelen gericht op realiseren van onderwijskwaliteit te stellen, te interveniëren, druk uit te oefenen, ondersteuning te bieden, maar ook door het sociaal kapitaal en actoren met elkaar te verbinden.²¹ De Vlor heeft vertrouwen in het beleidsvoerend vermogen van schoolbesturen, maar stelt vast dat de ondersteuning en het inzicht van schoolbesturen in financieel beleid en de daaraan gekoppelde motivatie- en communicatieplicht nog versterkt kan worden.²²

Op het niveau van de school ziet de Vlor volgende ondersteunings- en professionaliseringsnoden:

- Ondersteuning bij en inzichten in het uittekenen van een geïntegreerd (gelijkeonderwijskansen)beleid op maat van de school zijn noodzakelijk: hoe doelstellingen en acties scherp formuleren, een proces doorlopen, beleid monitoren en bijsturen, reflecteren over het beleid?
- Het is belangrijk dat scholen inzicht krijgen in, en op de hoogte blijven van welke ingrepen werken op het vlak van gelijke onderwijskansen, bijvoorbeeld met betrekking tot talenbeleid, oriënteringsbeleid en ouderwerking en daarvoor samenwerken met de pedagogische begeleidingsdiensten.
- Scholen hebben toegang tot de databanken van de overheid. Zij hebben echter ondersteuning nodig bij het interpreteren en analyseren van die gegevens zodat zij voor de eigen school een monitoring kunnen opzetten en een zelfevaluatie kunnen uitvoeren. Investeren in datageletterdheid van scholen is voor de Vlor dan ook een prioriteit.
- Scholen kunnen ondersteuning en professionalisering gebruiken om hun beleidsvoerend vermogen verder te ontwikkelen.
- Uitwisselen van goede praktijken rond het realiseren van gelijke onderwijskansen kan stimulerend werken.

²¹ Vlaamse Onderwijsraad. Algemene Raad. [Onderwijskwaliteit in breed perspectief](#). 20 december 2018.

²² Vlaamse Onderwijsraad. Algemene Raad. [Toekenning en aanwending van de werkingsbudgetten voor het gewoon basis- en secundair onderwijs](#). Advies naar aanleiding van de evaluaties van het Rekenhof en de KU Leuven, 24 september 2015.

Voor individuele leraren vindt de Vlor het belangrijk en noodzakelijk dat zij inzichten verwerven en geprofessionaliseerd worden

- in nieuwe (wetenschappelijke) resultaten op het vlak van didactiek die kunnen bijdragen aan het verkleinen van de prestatiekloof op basis van achtergrondkenmerken. De implementatie van didactische werkvormen kadert in een pedagogische visie. Dit vraagt van leraren tijd en een zekere wetenschappelijke geletterdheid.
- op het vlak van kennis van structurele reproductiemechanismen en sociale uitsluiting in onderwijs.

4.5 Afstemming en samenwerking met andere beleidsdomeinen

De Vlor stelt vast dat het realiseren van gelijke kansen niet enkel door onderwijs opgenomen kan worden. Onderwijs heeft daarin een verantwoordelijkheid, maar mechanismen van sociale uitsluiting die in de samenleving verankerd geraakt zijn, kunnen niet door onderwijs alleen opgelost worden. Als die systemen van sociale reproductie niet ook op andere vlakken aangepakt worden, dan zullen de inspanningen die onderwijs levert nooit volstaan. Samenwerking met andere beleidsdomeinen, met lokale overheden (cf. de initiatieven op het vlak van flankerend onderwijsbeleid) en met intermediaire organisaties op het vlak van welzijn, integratie, huisvesting, werk, cultuur, jeugdwerk, gezondheid, ... is daarom nodig. Samenwerking met andere beleidsdomeinen hoeft niet altijd meer middelen te kosten, maar kan ook zorgen voor een efficiëntieverhoging die tot nog toe onderbenut is gebleven. Voor een dergelijke beleidsdomeinoverstijgende en geïntegreerde aanpak pleitte de Vlor al in 2016 in zijn advies over de horizontale beleidsplannen gelijke kansen en integratiebeleid.²³ Ondanks zijn aandringen, ziet hij hierin weinig vooruitgang.

De Vlor pleit voor een coherente visie op het realiseren van gelijke kansen in de maatschappij van vandaag en morgen. Daarvoor is het nodig dat de voltallige Vlaamse Regering haar verantwoordelijkheid neemt en dat alle beleidsdomeinen samen nadenken over een transversale aanpak.

4.6 Bijkomende aandachtspunten GOK-beleid

4.6.1 Centrale rol van de leraar faciliteren

Een van voorliggende onderzoeken toont aan dat scholen met veel GOK-leerlingen het grootste lerarenverloop hebben en de minst ervaren leraren tewerkstellen.²⁴ Aangezien de leraar een sterke impact heeft op het studiesucces en het welbevinden bij leerlingen,²⁵ is dat een betreurenswaardige vaststelling. De Vlor spreekt zich niet uit over de arbeidsvoorwaarden van leraren, maar raadt de overheid aan met het werkveld in gesprek te gaan over het beperken van dit verloop. De oorzaken van dit verloop kunnen zeer divers zijn: huisvesting, mobiliteit, lerarentekort...

²³ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over de horizontale beleidsplannen gelijke kansen en integratiebeleid](#), 14 januari 2016.

²⁴ De Witte, K., Smet, M. & Van Assche, R. (2017). *Specific interventions in equity funding*. Steunpunt Onderwijsonderzoek, Gent. p. 5.

²⁵ Hattie, J. (2009). *Visible Learning: A Synthesis of over 800 Meta-Analyses relating to Achievement*. London: Routledge.

Om scholen met veel GOK-leerlingen aantrekkelijk te maken voor leraren, ziet de Vlor mogelijkheden in een versterkt professionaliseringsbeleid (vrijmaken van tijd en middelen), een voldoende groot team om de uitdagingen aan te gaan, adequate klasgroepen, een betere aanvangsbegeleiding en de verdere versterking van de lerarenopleiding. In de lerarenopleiding moeten alle facetten van het realiseren van gelijke onderwijskansen (omgaan met diversiteit in de klas, omgaan met heterogene groepen, ...) meer aandacht krijgen.

4.6.2 Belang van vroege participatie

4.6.2.1 Betaalbare en kwaliteitsvolle kinderopvang baby's en peuters en adequate financiering kleuteronderwijs

De Vlor stelt vast dat vroege participatie aan kinderopvang en aan school gelijke onderwijskansen vooruithelpt.²⁶ In de kinderopvang voor baby's en peuters en in de kleuterschool wordt immers de basis gelegd voor het latere leren op school (o.a. taalvaardigheid). Vastgesteld wordt dat kinderen uit kansarme gezinnen minder participeren aan kinderopvang voor baby's en peuters of aan het kleuteronderwijs. Zij stromen minder in en participeren minder regelmatig.²⁷ Investeren in betaalbare en kwaliteitsvolle kinderopvang voor baby's en peuters en in initiatieven die ouders coachen in het omgaan met hun kind (bijvoorbeeld spelinitiatieven), zijn daarom noodzakelijk. Deze investeringen moeten door het beleidsdomein welzijn uitgevoerd worden en kunnen niet op de onderwijsfinanciering verhaald worden. Daarnaast vindt de Vlor het aangewezen om verder na te denken over nog meer acties die de kleuterparticipatie kunnen aanzwengelen.

Dat kinderen naar de kleuterschool gaan, is van belang voor hun verdere schoolloopbaan, maar nog belangrijker is dat zij kwaliteitsvol onderwijs krijgen, rekening houdend met hun noden. Bovendien heeft kwaliteitsvol onderwijs ook een stimulerende en preventieve rol: het zet aan tot (meer) participatie. De adequate financiering van het kleuteronderwijs blijft daarom een aandachtspunt.²⁸

4.6.2.2 Aandacht voor 'verzorging'²⁹ in het kleuteronderwijs

Onderzoek geeft aan dat ouders van kinderen die minder regelmatig participeren aan het kleuteronderwijs, vooral bezorgd zijn over de verminderde 'verzorging' die aan hun kleuter besteed wordt (in vergelijking met thuis of de kinderopvang voor baby's en peuters).³⁰ De Vlor vindt het daarom raadzaam om daar aandacht aan te besteden in het kleuteronderwijs en daarover ook te overleggen met het beleidsdomein Welzijn.

Het hoge aantal kleuters per kleuteronderwijzer maakt het moeilijker om elk kind de nodige verzorging en de juiste leerkansen te kunnen bieden. De Vlor pleit voor een verhoging van het aantal uren kinderverzorging in alle kleuterscholen.³¹ In een recent onderzoek werd ook het

²⁶ Bellens, K. & De Fraine, B. (2012). *Wat werkt? Kenmerken van effectief basisonderwijs*. Acco Leuven. & Roose, I., Pulinx, R. & Van Avermaet, P. (2014). *Kleine kinderen, grote kansen. Hoe kleuterleraren leren omgaan met armoede en ongelijkheid*. Brussel: Koning Boudewijnstichting in samenwerking met de Vlaamse overheid.

²⁷ Departement Onderwijs & Vorming (2016). [Onderzoek naar kleuterparticipatie: eindrapport](#).

²⁸ Zie ook: Vlaamse Onderwijsraad, Raad Basisonderwijs. [Advies over kleuterparticipatie](#), 8 februari 2017.

²⁹ 'Verzorging' als vertaling van het Engelse 'care' en om het onderscheid te maken met 'zorg'.

³⁰ Vandenbroeck, M., Peeters, J., Peleman, B. & Van Laere, K. (2018). *De staat van het kind, kind van de staat. Naar een pedagogiek van de voorschoolse voorzieningen*. Antwerpen: Gompel&Svacina bvba.

³¹ Zie ook: Vlaamse Onderwijsraad, Raad Basisonderwijs. [Advies over kleuterparticipatie](#), 8 februari 2017.

belang aangegeven van de talige interactie die kleuters hebben tijdens momenten van verzorging.³²

4.6.3 Inzetten op taalbeleid

Verschillende onderzoeken wijzen erop dat taal een cruciale factor is in studiesucces en in de strijd tegen ongelijke onderwijskansen.³³ Ondanks de inspanningen die op dit vlak de afgelopen jaren gebeurd zijn, ziet de Vlor daar nog groeikansen. Het is belangrijk om daarop zo vroeg mogelijk in de ontwikkeling van het kind in te zetten. De Vlor stelt daarom een aantal maatregelen voor die het taalbeleid in scholen kunnen stimuleren:

- Onderzoek toont aan dat leraren op alle onderwijsniveaus vaak onvoldoende kennis hebben van taalgericht onderwijs, waaronder NT2-strategieën. Hieraan kan verholpen worden door leraren methoden en technieken bij te brengen die (meer)talige ontwikkeling bij kinderen en jongeren stimuleren;
- Inzetten van taalcoaches in scholen. Dat zijn leraren met een talige achtergrond die andere leraren kunnen ondersteunen;
- Professionaliseren van leerkrachten die anderstalige nieuwkomers begeleiden, zowel in het onthaalonderwijs als na de instroom in het reguliere onderwijs;
- Inzetten op leesbevordering buiten school. Buitenlandse projecten hebben op dat vlak goede resultaten opgeleverd;³⁴
- Het is belangrijk dat ook ouders betrokken worden in het taalbeleid van een school. De taal van de ouders en de oefenmogelijkheden die in het gezin voorzien worden, zijn belangrijk.

4.6.4 Inzetten op studiekeuze en kostenbeheersing

De Vlor vindt het belangrijk om blijvend in te zetten op een goede studieloopbaanbegeleiding, waarbij aandacht gaat naar ondersteuning van het studiekeuzeproces bij leerlingen en hun ouders. Het is nodig om scholen en schoolteams bewust te maken van sociale achterstellingsmechanismen die ook in de schoolse context spelen en hen aan te zetten hierover te reflecteren.³⁵

De Vlor stelt ook vast dat in het secundair onderwijs kansarme leerlingen hun keuze voor een bepaalde studierichting vaak noodgedwongen laten afhangen van de kostprijs. De ene studierichting is immers duurder dan de andere. Voor de Vlor moet studiekeuze echter gebaseerd zijn op talent en mag zij niet bepaald zijn door de kostprijs of de socio-economische achtergrondkenmerken van de leerling. Om te voorkomen dat de kostprijs van studierichtingen een drempel wordt voor leerlingen, moeten scholen blijvend werk maken van kostenbeheersing

³² Peleman, B., Van Avermaet, P. & Vandenbroeck, M. (2019). *De overgang naar de kleuterschool voor kinderen uit gezinnen in armoede*. Gent: Vakgroep Sociaal Werk en Sociale Pedagogiek – Steunpunt Diversiteit en Leren, UGent.

³³ Vanbuel, M., Boderé, A. & Van den Branden, K. (2017). *Helpen talenbeleid en taalscreening taalgrenzen verleggen? Een reviewstudie naar effectieve taalstimuleringsmaatregelen*. Gent: Steunpunt Onderwijsonderzoek.

³⁴ Vanbuel, M., Boderé, A. & Van den Branden, K. (2017). *Helpen talenbeleid en taalscreening taalgrenzen verleggen? Een reviewstudie naar effectieve taalstimuleringsmaatregelen*. Gent: Steunpunt Onderwijsonderzoek.

³⁵ Voorbeelden van dergelijke mechanisme zijn: het ontradend effect dat een intakegesprek kan hebben, het verschil in het omgaan met het advies van de klassenraad bij kansarme en kansrijke ouders. Kansarme ouders zullen minder geneigd zijn om dit advies in vraag te stellen.

en moet de overheid de differentiatie van studietoelagen naar studierichting volgens kostprijs op de agenda zetten.

4.6.5 Hulpverlening toegankelijker maken

Ouders van kansarme leerlingen blijken minder goed geïnformeerd over de beschikbare ondersteuning en hulpverlening. Nochtans is dit net heel belangrijk.

De school heeft via de zorgcoördinator (basisonderwijs) en de interne leerlingenbegeleider (secundair onderwijs) een signaalfunctie. Zij moeten melden bij het clb wanneer ze inschatten dat ondersteuning aangewezen is. Het clb heeft een draaischijffunctie en moet ook voldoende uitgerust zijn om deze functie te kunnen vervullen. Via het clb kunnen kinderen en hun ouders ondersteuning krijgen, geïnformeerd worden of doorverwezen worden.

5 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Als de overheid effecten van de GOK-financiering wil isoleren, dan stelt de Vlor voor om:

- duidelijk omschreven doelstellingen en indicatoren voorop te stellen;
- ook scholen te betrekken met meer dan 35%-SES-leerlingen. Om een inzicht te verwerven in de effecten van de GOK-financiering, moet het hele spectrum aan scholen betrokken worden;
- afspraken te maken over welke vergelijkingsbasis gehanteerd wordt, welk beginpunt gekozen wordt (aangezien er nooit een nulmeting is gebeurd).

Daarnaast stelt de Vlor voor om bijkomend onderzoek uit te voeren naar:

- de inzet van GOK-middelen in het buitengewoon onderwijs;
- de verschillende financieringsstromen³⁶ binnen het leerplichtonderwijs en hoe zij zich tot elkaar verhouden;
- GOK-scholen die het goed doen: wat zijn hun onderscheidende kenmerken? Het gaat hier dan zowel om scholen in Brussel, als scholen in een (groot)stedelijke of plattelandscontext;
- de motieven van ervaren leraren om GOK-scholen vroegtijdig te verlaten;
- het gebied waarbinnen scholen hun leraren rekruteren omdat dit een impact kan hebben op het verloop van leraren.

Verder pleit de Vlor voor meer meetmomenten (longitudinaal, maar evenzeer kwalitatief) van de effectiviteit van bepaalde interventies en om gericht in te gaan op de praktijkvragen van scholen.

De Vlor wijst erop dat praktijkgericht onderwijsonderzoek enkel succesvol kan zijn en zowel voor de onderzoekers als voor de scholen een meerwaarde kan betekenen, als van bij de start een goede samenwerking tussen de betrokken actoren opgezet en gegarandeerd wordt. Daarvoor moet de overheid een meer structureel georganiseerde samenwerking faciliteren.

³⁶ Het gaat hierbij niet enkel om de onderwijsfinanciering maar ook om financiering afkomstig van bijvoorbeeld flankerend onderwijsbeleid, projectmiddelen etc.

De Vlor is ook zeer geïnteresseerd in de uitkomsten van een aantal geplande SONO-onderzoeken. Hij dringt aan op een snelle vrijgave van de resultaten.

6 Tot slot

De Vlor heeft in dit advies zijn ideeën omtrent de GOK-financiering en het GOK-beleid op een rijtje gezet. Hij is ervan overtuigd dat tot nog toe in heel wat scholen de GOK-middelen een positieve stimulans geweest zijn voor het uitbouwen van een zinvol GOK-beleid gericht op het verkleinen van de prestatiekloof tussen kansarme leerlingen en kansrijke leerlingen. Het GOK-beleid verdient echter blijvende aandacht en heeft nood aan extra stimulansen. De Vlor heeft hiertoe in dit advies een aanzet gegeven. Hij is steeds bereid tot verder overleg hierover.

Mia Douterlungne
administrateur-generaal

Ann Verreth
voorzitter