

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2007-2008

25 augustus 2008

VERSLAG

– van het Rekenhof –

over gelijke kansen in het gewoon basis- en secundair onderwijs

R E K E N H O F

Gelijke kansen in het gewoon basis- en secundair onderwijs

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, augustus 2008



REKENHOF

Gelijke kansen in het gewoon basis- en secundair onderwijs

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 19 augustus 2008

Inhoud

Bestuurlijke boodschap	5
Samenvatting	6
Inleiding	10
1 Uitwerking van het GOK-beleid door de Vlaamse overheid	12
1.1 Inleiding	12
1.2 Doelstellingen van het GOK-beleid	14
1.3 Instrumenten van het GOK-beleid.....	15
1.3.1 GOK-indicatoren	15
1.3.2 Toekenning en berekening van de GOK-uren.....	16
1.3.3 Aanwending door de scholen	16
1.4 Andere initiatieven voor gelijke onderwijskansen	21
1.5 Problemen van legistieke aard.....	25
1.5.1 Gebrek aan uniforme uitvoeringsregels inzake de minimumdrempel voor GOK-uren	26
1.5.2 Gebrek aan een eenduidige bepaling inzake bijkomende ondersteuning	26
1.5.3 Onaangepaste regelgeving inzake CLB's	27
1.5.4 Nooit uitgevoerde decretale regels inzake zorgbeleid	27
1.6 Budget voor het GOK-beleid.....	28
1.7 Nieuw financieringssysteem voor het leerplichtonderwijs.....	29
1.8 Conclusie.....	30
2 Uitvoering van het GOK-beleid	31
2.1 Inleiding	31
2.2 Toekenning van de middelen.....	31
2.2.1 Controle van de gegevens over GOK-leerlingen	31
2.2.2 Berekening en toekenning van GOK-uren.....	32
2.2.3 Aanwending van de GOK-uren	34
2.3 Enkele kengetallen over de GOK-uren	35
2.3.1 Basisonderwijs	35
2.3.2 Secundair onderwijs.....	37
2.4 Toepassing van het GOK-beleid door de scholen.....	39
2.4.1 Toepassing van de beleidscyclus.....	40
2.4.2 Invulling van het GOK-beleid.....	41
2.4.3 Vermenging van GOK-uren met zorgbeleid in het basisonderwijs	43
2.4.4 Beleidskracht versus vraag naar extra GOK- omkadering	44
2.4.5 GOK-beleid versus inschrijvingsbeleid	45
2.5 Externe ondersteuning van het GOK-beleid in de scholen.....	47
2.5.1 Overzicht van de ondersteuningsinstanties	47
2.5.2 Bevindingen van de scholen	49

2.6	Conclusie.....	50
3	Evaluatie en bijsturing van het GOK-beleid.....	53
3.1	Evaluatie.....	53
3.1.1	Evaluatie door de overheid.....	53
3.1.2	Kengetallen uit de statistische jaarboeken van het Vlaams onderwijs.....	54
3.1.3	Andere kwantitatieve overheidsanalyses.....	56
3.1.4	Onderwijskundig onderzoek (OBPWO).....	57
3.1.5	Analyses door het Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen	58
3.2	Bijsturing van het GOK-beleid.....	60
3.2.1	Aanpassingen aan het GOK-decreet	60
3.2.2	Financiële bijsturingen	60
3.2.3	Gedifferentieerde schooldoorlichtingen.....	61
3.2.4	Toepassing van de GOK-indicatoren voor de derde GOK-cyclus.....	61
3.2.5	Aangepaste ondersteuningsinstrumenten	61
3.3	Conclusie.....	62
4	Algemene conclusie.....	64
5	Aanbevelingen.....	66
6	Reactie van de minister	67
	Bijlage 1 Verdeling van de steekproef volgens een aantal relevante criteria	69
	Bijlage 2 Antwoord van de Vlaamse minister van Onderwijs	72

Bestuurlijke boodschap

Het Rekenhof heeft de uitwerking, de uitvoering en de evaluatie van het gelijkeonderwijskansenbeleid onderzocht, meer bepaald het geïntegreerde ondersteuningsaanbod. Dat kent bijkomende lestijden of uren toe aan de scholen van het gewoon basis- en secundair onderwijs.

Met het gelijkeonderwijskansenbeleid wil de Vlaamse overheid komen tot een betere doorstroming en meer gekwalificeerde uitstroom van de kansarme leerlingen. Die algemene doelstellingen zijn echter niet gekwantificeerd, noch is er in een tijdpad voorzien. Bovendien is er in de praktijk geen zichtbare relatie tussen de algemene doelstellingen en de doelstellingen op schoolniveau. Aangezien de resultaten van het beleid op macroniveau niet gemeten worden, heeft de overheid er geen zicht op of de extra omkadering de doorstroming en gekwalificeerde uitstroom daadwerkelijk bevordert. Toch heeft het onderzoek positieve effecten vastgesteld: de scholen zijn beleidsmatiger gaan werken en de aandacht voor gelijke onderwijskansen is toegenomen. Het gelijke-onderwijskansenbeleid is trouwens goed ingebed in een reeks van overheidsmaatregelen die dat beleid ondersteunen.

Het Rekenhof stelde verder vast dat – op enkele uitzonderingen na – de administratie het pakket lestijden en uren van het geïntegreerde ondersteuningsaanbod voor de scholen correct berekent, maar de toekenning zelf is niet controleerbaar in zover ze op verklaringen op eer steunt. De financiering van het GOK-beleid is niet decretaal vastgelegd, hoewel dat vereist is door de grondwettelijke bepalingen inzake onderwijs.

Het is raadzaam ook na de invoering van een nieuw financieringssysteem de scholen te verplichten het gelijkeonderwijskansenbeleid voort te zetten, zo niet dreigen de geleverde inspanningen verloren te gaan. De overheid dient in dat kader onder meer te onderzoeken welke concentratie van middelen voor scholen met veel kansarme leerlingen aangewezen is en hoe er intenser met andere beleidsdomeinen kan worden samengewerkt.

Samenvatting

Inleiding

Het Rekenhof heeft een onderzoek uitgevoerd naar het gelijke-onderwijskansenbeleid (GOK-beleid) in het gewoon basis- en secundair onderwijs, meer bepaald naar de pijler geïntegreerd ondersteuningsbeleid. Het richtte zijn onderzoek op de uitwerking van het beleid door de Vlaamse overheid en de uitvoering ervan tijdens de tweede GOK-cyclus door de administratie en de scholen. Ook de evaluatie en bijsturing werden onderzocht.

Uitwerking van het GOK-beleid door de Vlaamse overheid

Met het GOK-beleid beoogt de Vlaamse overheid een betere doorstroming en meer gekwalificeerde uitstroom van kansarme leerlingen. Zij heeft echter geen uitgangssituatie vastgesteld en haar doelstellingen niet gekwantificeerd. Evenmin is er in een tijdpad voorzien.

Het GOK-decreet kent bijkomende uren toe aan scholen met een voldoende aantal GOK-leerlingen, die met GOK-indicatoren worden geïdentificeerd. De GOK-uren worden telkens toegekend voor een periode van drie schooljaren (GOK-cyclus). Het decreet geeft autonomie aan de scholen om een eigen GOK-beleid uit te werken, maar ze moeten wel een beleidscyclus toepassen: de problemen en de oorzaken analyseren op basis van de beginsituatie, doelen stellen, processen en acties uitwerken, evalueren en bijsturen. Het GOK-decreet werkt die voorwaarde onvolledig uit. Het geeft niet aan hoe scholen hun beginsituatie moeten analyseren. De overheid stelt evenmin kwaliteitseisen aan de doelstellingen van de scholen: in hoeverre ze gekwantificeerd of specifiek moeten zijn, of er in een tijdpad moet worden voorzien, enz. De uitvoeringsbesluiten verwarren het begrip doelstellingen en het begrip instrumenten. Die verwarring leidt ertoe dat de verwachte effecten van de instrumenten en acties op de algemene doelstellingen onduidelijk zijn. Bovendien verplichten de uitvoeringsbesluiten de scholen een aantal instrumenten te gebruiken om hun doelstellingen te bereiken, terwijl het decreet de scholen daarin vrij laat. De overheid vraagt de scholen niet bij hun zelfevaluatie het effect na te gaan van hun GOK-beleid op de doorstroming en de gekwalificeerde uitstroom. Het begrip *leerwinst* is bovendien niet gedefinieerd en reglementering over een leerlingvolgsysteem is er niet.

Het GOK-beleid is wel goed ingebed in een geheel van andere overheidsmaatregelen.

Het onderzoek bracht een aantal problemen van legistieke aard aan het licht. Zo interpreteert het uitvoeringsbesluit voor het basisonderwijs een decretale toekenningsvoorwaarde voor GOK-omkadering op een andere wijze dan het uitvoeringsbesluit voor het secundair onderwijs en werden de bepalingen uit het GOK-decreet over het zorgbeleid nooit uitgevoerd.

Het budget voor het GOK-beleid wordt bepaald door de Vlaamse Regering en is afhankelijk van de beschikbare begrotingskredieten. Gelet op de grondwettelijke bepalingen inzake onderwijs dienen substantiële subsidies en financieringen nochtans bij decreet te zijn vastgelegd. De begroting bevat geen afzonderlijke basisallocatie voor het GOK-beleid.

Vanaf 2011 verdwijnt het geïntegreerde ondersteuningsaanbod als afzonderlijke input. In het nieuwe gedifferentieerde financieringssysteem voor het leerplichtonderwijs wordt het principe van extra uren voor scholen met kansarme leerlingen verlaten om deel uit te maken van de reguliere financiering. Het is niet duidelijk of de scholen dan nog een geëxpliciteerd GOK-beleid zullen moeten voeren.

Uitvoering van het GOK-beleid

Voor het basisonderwijs en de eerste graad van het secundair onderwijs heeft het GOK-decreet vijf sociaaleconomische indicatoren vastgesteld om de leerlingen aan te duiden die GOK-uren genereren. Doordat een deel van de vijf indicatoren alleen wordt gestaafd door een verklaring op eer van de ouders, is een sluitende controle daarop niet haalbaar. In de eerste en tweede GOK-cyclus lagen de controles ter plaatse door de verificatiediensten in het basisonderwijs opvallend hoger dan in het secundair onderwijs. De GOK-indicatoren van de tweede en derde graad van het secundair onderwijs waren voor de eerste en tweede GOK-cyclus onderwijsgebonden in plaats van sociaaleconomisch. Daar rees er geen probleem voor de betrouwbaarheid.

De berekening van de GOK-uren verloopt nagenoeg geautomatiseerd, wat de kans op fouten minimaliseert. Niettemin vertonen de formules een tekortkoming. Secundaire scholen met een eerste graad die tegelijkertijd een hoge concentratie onderwijskansarme leerlingen hebben en gelegen zijn in Brussel-Hoofdstad, lopen daardoor een derde uren mis waarop ze recht hebben. Het gaat om een programmeerfout die voor de derde GOK-cyclus zou worden rechtgezet. Tegen de decretale bepalingen in heeft de minister van Onderwijs de scholen met een negatief inspectieverslag toch de kans gegeven verder GOK-uren toegekend te krijgen tijdens de tweede GOK-cyclus.

De administratie toetst de aangewende GOK-uren te weinig aan de toegekende en organiseert geen controle ter plaatse. Het Rekenhof stelde zelf enkele onregelmatigheden in de aanwending vast. De scholen sturen hun gegevens soms te laat door.

Het aantal GOK-leerlingen in het basisonderwijs bedraagt bijna 21% van de totale populatie tijdens de tweede cyclus. 98% daarvan zit in GOK-scholen (met extra omkadering). De basisscholen kennen een duidelijk dichtheidsprofiel: ongeveer de helft telt tussen de 10 en 20% kansarmen. De eerste graad van het secundair onderwijs kent iets meer dan 18% kansarmen. Ook hier ligt het percentage GOK-leerlingen dat in GOK-scholen (met extra omkadering) zit hoog: 96%. Bijna 60% van de scholen met een eerste graad secundair onderwijs telt tussen de 10 en 30% kansarmen. In de tweede en derde graad van het secundair on-

derwijs bedraagt het aandeel GOK-leerlingen 12,5% van de totale populatie. Slechts 40% van hen zit in een GOK-school (met een GOK-omkadering).

Scholen ondervinden een aantal moeilijkheden om het GOK-beleid toe te passen. Zo baseren scholen zich volgens de inspectie nog te weinig op objectieve leerlingengegevens om een analyse van de beginsituatie op te stellen, heerst er volgens haar verwarring tussen de begrippen doelstellingen en instrumenten en worden de effecten op schoolniveau onvoldoende in kaart gebracht.

Toch heeft het GOK-beleid voor positieve effecten gezorgd: verscherpte aandacht voor zorg en bewustere omgang met de beleidscyclus. Scholen zijn echter vragende partij voor een totaalaanpak om de problemen te kunnen oplossen die onderwijs overstijgen. Dat belet niet dat scholen hun GOK-doelstellingen voldoende moeten kunnen afbakenen. Hoewel de regelgeving een opdeling maakt tussen het zorg- en GOK-beleid, maken scholen in de praktijk nauwelijks dat onderscheid. Sommige scholen putten zelfs uit hun regulier pakket. Een aantal onder hen is van oordeel dat meer GOK-uren wenselijk zijn, terwijl de inspectie pleit voor een begrenzing van de middelen. Tot slot vindt een aantal scholen dat een goede naam als zorgzame school meer probleemleerlingen aantrekt. Het inschrijvingsrecht is volgens hen onvoldoende afgestemd op een effectief GOK-beleid. Het basisonderwijs en de eerste graad van het secundair onderwijs tellen inderdaad scholen met een sterke toename van het aantal GOK-leerlingen tussen de eerste en tweede GOK-cyclus.

Het GOK-decreet voorziet in externe begeleiding van de scholen om hun GOK-beleid uit te werken, meer bepaald door CLB's en pedagogische begeleidingsdiensten. Daarnaast bestaan nog heel wat andere instanties en initiatieven, zoals het Steunpunt GOK en de Vlaamse Onderwijsraad. Scholen vonden dat ze bij de eerste GOK-cyclus te weinig ondersteuning kregen. Voor de rest zijn de meningen over de aangeboden ondersteuning verdeeld.

Evaluatie en bijsturing

Het GOK-decreet voorziet in twee soorten evaluaties van het GOK-beleid. In eerste instantie dient de administratie driejaarlijkse evaluaties op macroniveau uit te voeren, wat zij tot nu toe niet heeft gedaan. Daarnaast dient de inspectie om de drie jaar na te gaan of de GOK-scholen de zelfgekozen doelstellingen bereiken. De doorlichting is eerder toegespitst op de procesmatige aanpak door de scholen. Een belangrijke conclusie luidt dat een succesvol GOK-beleid eerder een kwestie van aanpak is dan van middelen. Onderwijskundig onderzoek leidt tot dezelfde conclusie. De lopende onderzoeken van het Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen zijn erg partieel, waardoor ze nog geen antwoord bieden op de vraag naar de effectiviteit van het GOK-beleid. De beperkte beschikbare cijfers van de statistische jaarboeken geven geen beeld van de doorstroming en gekwalificeerde uitstroom van de GOK-leerlingen.

De GOK-werking kende al enkele financiële bijstellingen. Het GOK-decreet zelf werd voor de derde GOK-cyclus, die op 1 september 2008 begint, vooral gewijzigd op het vlak van de indicatoren. Alle betrokken onderwijsniveaus krijgen een set van vijf sociaaleconomische indicatoren waarvan er slechts twee (secundair) of drie (basis) nog via verklaringen op eer worden ingezameld. De toepassing van de nieuwe regeling roept niettemin vragen op die verband houden met een afdoende actualisatie van gegevens.

Een nieuw aangekondigd decreet op kwaliteitszorg en inspectie in het onderwijs moet leiden tot een getrapt systeem van evaluaties, waarbij een schooldoorlichting tot verdere opvolging leidt. De selectieve controles van de inspectie in de tweede GOK-cyclus zijn niet in overeenstemming met het GOK-decreet, dat voorschrijft dat de scholen voor een nieuwe cyclus maar middelen krijgen na een positieve evaluatie.

De Vlaamse Onderwijsraad en het Steunpunt GOK reiken de scholen geactualiseerde ondersteuningsinstrumenten aan.

Inleiding

Het decreet van 28 juni 2002 betreffende gelijke onderwijskansen-I introduceerde in het basis- en secundair onderwijs met ingang van 1 september 2002 een gelijke onderwijskansenbeleid (verder: GOK-beleid). Het omvat drie pijlers:

- het recht op inschrijving in een school naar keuze;
- het instellen van lokaal overleg om een lokaal beleid te creëren ten aanzien van gelijke onderwijskansen;
- een geïntegreerd ondersteuningsaanbod in de vorm van een extra urenpakket om de scholen te ondersteunen bij de uitbouw van een eigen GOK-beleid¹.

Volgens de inleidende bepalingen van het decreet is het gelijke onderwijskansenbeleid gericht op het realiseren van optimale leer- en ontwikkelingskansen voor alle leerlingen, het vermijden van uitsluiting, segregatie en discriminatie en het bevorderen van sociale cohesie.

Het Rekenhof heeft op 7 november 2006 een onderzoek naar het GOK-beleid aangekondigd bij de Vlaamse minister van Onderwijs, de secretaris-generaal van het onderwijsdepartement en de administrateur-generaal van het Agentschap voor Onderwijsdiensten. Het onderzoek beperkt zich tot de derde pijler, het geïntegreerd ondersteuningsaanbod. Dat ondersteuningsaanbod moet bijdragen tot een betere doorstroming en meer gekwalificeerde uitstroom van kansarme leerlingen.

Gelijke kansen is de rode draad doorheen het hele onderwijsbeleid. Buiten het GOK-decreet neemt de minister nog allerlei initiatieven rond gelijke kansen. Hij wil voor het leerplichtonderwijs een nieuw financieringssysteem uitwerken met als basisprincipe de bevordering van gelijke kansen. De extra ondersteuning van scholen met kansarme leerlingen zal in de reguliere financiering worden geïntegreerd en geen apart urenpakket meer vormen. Bij wijze van overgang, zo heeft de minister beslist, zal de huidige extra ondersteuning worden voortgezet tot september 2011. Een van de doelstellingen van dit onderzoek is aandachtspunten aanreiken voor de uitwerking van de nieuwe regeling.

Het verslag bestaat uit drie delen. De volgende drie onderzoeksvragen komen daarin aan bod:

- Heeft de overheid doelstellingen bepaald en heeft ze effectieve instrumenten ontwikkeld?

¹

Dit verslag hanteert de afkorting GOK (gelijke onderwijskansen) in verschillende combinaties: GOK-beleid, GOK-decreet, GOK-scholen, enz. Met GOK-beleid wordt het beleid inzake het geïntegreerd ondersteuningsaanbod bedoeld (de derde pijler van het GOK-decreet).

- Worden de middelen correct ingezet en wordt het instrument op doel-treffende wijze gehanteerd?
- Evalueert de overheid het GOK-beleid?

In elk deel worden aspecten van doelmatigheid en rechtmatigheid behandeld. Ook aspecten van goed financieel beheer komen aan bod. Voor dit onderzoek heeft het Rekenhof al uitgevoerde onderzoeken en documenten over gelijke kansen bestudeerd en geanalyseerd. In het bijzonder heeft het gesteund op het inspectieverslag *Onderwijsspiegel, schooljaar 2004-2005* en op onderwijskundig beleids- en praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek (OBPWO)⁽²⁾. Het Rekenhof organiseerde ook een mondelinge enquête bij twintig scholen om zich een beeld te vormen van de praktijk. De bedoeling van de steekproef was niet om er statistische conclusies uit te trekken – daarvoor was ze te beperkt – maar om er structurele problemen mee op te sporen. De selectie gebeurde in overleg met de onderwijsinspectie. Bijlage 1 toont de verdeling van de betrokken scholen over vier criteria ten opzichte van het totaal aantal GOK-scholen. Wat het rechtmatigheidsaspect betreft, heeft het Rekenhof zowel een systeem- als een gegevensgerichte controle uitgevoerd.

Het Rekenhof heeft de onderzoeksresultaten, inclusief voorlopige conclusies en aanbevelingen, op 20 februari 2008 aan de secretaris-generaal van het departement Onderwijs en Vorming en de administrateur-generaal van het Agentschap voor Onderwijsdiensten voorgelegd. Op 19 maart 2008 reageerden zij hierop bij brief van de secretaris-generaal. Het ontwerpverslag ging op 29 april 2008 naar de Vlaamse minister van Onderwijs, die op 27 juni 2008 antwoordde. Dit verslag houdt rekening met de reacties van de minister, de secretaris-generaal en de administrateur-generaal. Het antwoord van de minister is integraal opgenomen als tweede bijlage en wordt toegelicht in hoofdstuk 6.

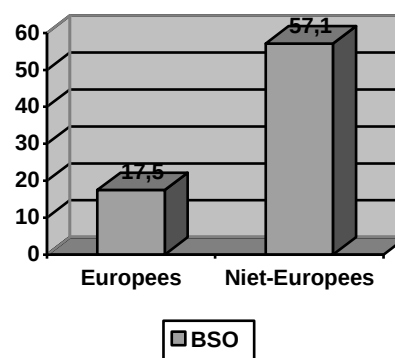
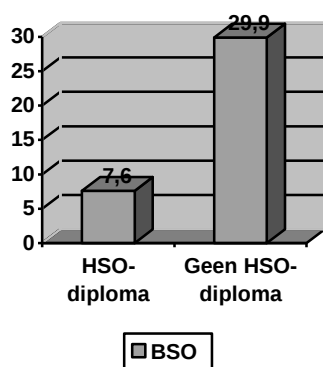
² Zie verder.

1 Uitwerking van het GOK-beleid door de Vlaamse overheid

1.1 Inleiding

Uit onderzoek is gebleken dat kansarmoede negatieve gevolgen heeft voor de doorstroming en gekwalificeerde uitstroom in het onderwijs. Het *Cijferboek sociale ongelijkheid in het Vlaamse onderwijs*³⁾, een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister van Onderwijs, geeft bijvoorbeeld aan dat het diploma van de moeder en de thuistaal belangrijke voorspellers zijn voor de onderwijskansen van een leerling.

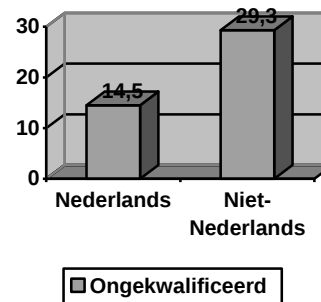
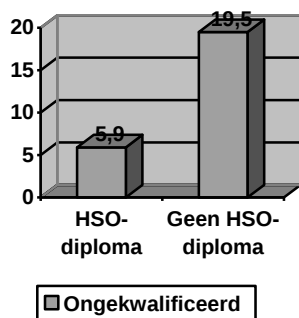
Als de leerlingen uit het eerste jaar van de tweede graad secundair worden ingedeeld volgens het diploma van hun moeder, blijkt uit het cijferboek dat leerlingen waarvan de moeder geen HSO-diploma heeft, procentueel meer kans hebben in het BSO terecht te komen. 29,9% van de leerlingen waarvan de moeder geen HSO-diploma heeft, zit immers in het BSO, terwijl dat voor de leerlingen waarvan de moeder wel een HSO-diploma heeft gehaald, 7,6% is (zie onderstaande grafiek). Hetzelfde fenomeen doet zich voor als de leerlingen worden ingedeeld naargelang hun thuistaal al dan niet Europees is. In dit eerste jaar van de tweede graad zit 57,1% van de leerlingen bij wie de thuistaal geen Europese taal is, in het BSO, terwijl dat voor de leerlingen met een Europese taal 17,5% is.



Volgens het Cijferboek is er ook een verband tussen het diploma van de moeder en de thuistaal enerzijds en de ongekwalificeerde uitstroom anderzijds. Uit de onderstaande grafieken blijkt dat leerlingen waarvan de moeder geen HSO-diploma heeft of waarvan de thuistaal niet Nederlands is, procentueel meer kans hebben de school zonder studiebewijs

³⁾ *Cijferboek sociale ongelijkheid in het Vlaamse onderwijs. Een verkennend onderzoek op de Panelstudie van Belgische Huishoudens, 2003, LOA-rapport nr.10 van het Steunpunt LOA (Loopbanen doorheen Onderwijs naar de Arbeidsmarkt). Zie ook voetnoot 29.*

te verlaten. De ongekwalificeerde uitstroom bij de leerlingen waarvan de moeder geen HSO-diploma heeft, bedraagt 19,5%. Voor de leerlingen waarvan de moeder wel een HSO-diploma heeft, is de ongekwalificeerde uitstroom 5,9%. Voor de leerlingen bij wie de thuistaal geen Nederlands is, bedraagt die uitstroom 29,3%. Voor de leerlingen waar thuis wel Nederlands wordt gesproken is de ongekwalificeerde uitstroom 14,5%.



Vanaf 1991 werd in het basis- en secundair onderwijs een onderwijsvoorrangsbeleid (verder: OVB-beleid) gevoerd om de leerachterstand te verminderen van kansarme migrantenkinderen en om hun integratie te bevorderen. In het basisonderwijs liep vanaf 1994 ook het project zorgverbreding (verder: ZVB), dat aan de leerachterstand van kansarme leerlingen wilde werken⁽⁴⁾. Beide initiatieven kenden scholen met een bepaald percentage doelgroepleerlingen extra lestijden of uren-leraar toe, die ze moesten aanwenden voor een aantal actieterreinen.

Het decreet betreffende gelijke onderwijskansen van 28 juni 2002 (verder: GOK-decreet) brengt het OVB-beleid en het project ZVB samen in het geïntegreerde ondersteuningsaanbod. Doelgroep zijn de kansarme leerlingen, autochtoon en allochtoon. Het decreet wil de leerachterstand verminderen door aan scholen met een bepaald percentage doelgroepleerlingen extra lestijden of leraaruren toe te kennen (verder: GOK-uren)⁽⁵⁾.

Dit hoofdstuk gaat over de uitwerking van het beleid: het Rekenhof ging na of de Vlaamse overheid voldoende duidelijke doelstellingen heeft bepaald en of ze instrumenten heeft gecreëerd om die doelstellingen effectief te realiseren. Daarnaast werd onderzocht of het GOK-beleid is ingebed in het gehele onderwijsbeleid, of het dus wordt ondersteund door andere beleidsinitiatieven. Verder komen ook logistieke problemen,

⁴ In het secundair onderwijs liep in de schooljaren 2001-2003 ook het project Bijzondere Noden, gericht op scholen met kansarme leerlingen. Scholen kregen extra betrekkingen om te werken aan de leerachterstand van die leerlingen.

⁵ In dit verslag worden met GOK-uren zowel lestijden (in het basisonderwijs) als uren-leraar (in het secundair onderwijs) bedoeld.

de budgettering van het GOK-beleid en het nieuwe financieringssysteem aan bod. Over de uitvoering door de scholen wordt in het volgende hoofdstuk gerapporteerd.

1.2 Doelstellingen van het GOK-beleid

Het GOK-beleid⁶) omvat twee doelstellingen: het beoogt zowel een betere *doorstroming* als een meer gekwalificeerde *uitstroom* door de toekenning van GOK-uren. In het basisonderwijs en de eerste graad van het secundair onderwijs beogen de GOK-uren dat onderwijskansarme leerlingen maximaal begeleid en ondersteund worden om door te kunnen stromen naar doorstroomstudierichtingen in ASO, TSO en KSO⁷). In de tweede en derde graad van het secundair onderwijs beogen de GOK-uren de preventie en remediëring van leerachterstanden, alsook de opvang en begeleiding van leerlingen in problematische situaties met het oog op een meer gekwalificeerde uitstroom.

Een goede beleidsdoelstelling moet specifiek, meetbaar, aanvaard, realistisch en tijdgebonden zijn (SMART). Bij de voorbereiding van het GOK-beleid werd de uitgangssituatie echter niet vastgesteld. De Vlaamse overheid heeft evenmin streefpercentages bepaald. Het gewenste resultaat is dus niet gekwantificeerd en er is geen tijdpad vooropgesteld.

Uit internationaal onderzoek blijkt dat het zeer moeilijk is om te werken aan de onderwijsachterstand van kansarme leerlingen⁸). Effecten zijn vaak pas op lange termijn merkbaar. De oorzaken van ongelijkheid zijn complex en kennen verschillende dimensies. Het verschil tussen de gezinnen in materieel, sociaal, affectief, cultureel en educatief vermogen ligt mee aan de oorsprong van de ongelijke onderwijskansen. Huisvesting, verstedelijking, gezondheid enz. hebben een invloed op de onderwijsproblematiek. Ook uit de evaluaties van het OVB-beleid en het project ZVB bleek dat de effecten beperkt zijn of niet meetbaar⁹). Zo heeft het ZVB-project volgens die evaluatie geen oplossing geboden voor het toenemend aantal leerlingen dat naar het buitengewoon onderwijs wordt doorverwezen.

Gelet op de complexiteit en hardnekkigheid van de problematiek is het belangrijk dat de overheid haar doelstellingen zeer precies bepaalt. Een

⁶ De doelstellingen zijn in de memorie van toelichting bij het GOK-decreet geformuleerd, stuk 1143 (2001-2002) – Nr. 1, p. 20 en 21.

⁷ De eerste graad van het secundair onderwijs sluit wat de doorstroomdoelstelling betreft aan bij het basisonderwijs, aangezien die nog geen indeling kent in de vier onderwijsvormen (ASO, KSO, TSO en BSO).

⁸ NICAISE, I., *Onderwijsfinanciering en de bevordering van sociale gelijkheid* (artikel verschenen in *Financiering van onderwijs, een verkenning* - publicatie in samenwerking met de Vlaamse Onderwijsraad) en NICAISE, I., *Onderwijsfinanciering in de 21^{ste} eeuw: efficiëntie en rechtvaardigheid* (artikel verschenen in TORB, jaargang 2005-06/6).

⁹ Stuk 1143 (2001-2002) – Nr. 3.

van de beleidsaanbevelingen bij de evaluatie van het project ZVB bestaat erin op korte termijn te vermijden dat scholen naïeve effectdoelen worden voorgehouden. Op middellange en lange termijn moeten volgens de beleidsadviezen gelijke uitkomsten in termen van gelijke doorstromingskansen het doel blijven. Die doelstellingen moeten duidelijk worden geëxpliciteerd en gecommuniceerd. Een tijdspad bij het GOK-beleid ontbreekt evenwel, terwijl dat de doelstellingen realistisch en aanvaard zou kunnen maken.

1.3 Instrumenten van het GOK-beleid

1.3.1 GOK-indicatoren

De overheid kent aan de scholen GOK-uren toe op basis van het aantal leerlingen dat aan de zogenaamde GOK-indicatoren voldoet. De toekenning verloopt volgens een driejaarlijkse cyclus: de GOK-uren worden telkens toegekend voor een periode van drie schooljaren. De eerste GOK-cyclus had betrekking op de periode 2002-2005, de tweede op de periode 2005-2008¹⁰. De Vlaamse Regering dient aan de GOK-indicatoren gewichten toe te kennen.

Het decreet heeft voor het basisonderwijs en de eerste graad van het secundair onderwijs de volgende vijf GOK-indicatoren bepaald:

1. het gezin leeft van een vervangingsinkomen;
2. de leerling is tijdelijk of permanent buiten het eigen gezinsverband opgenomen¹¹;
3. de ouders behoren tot de trekkende bevolking;
4. de moeder is niet in het bezit van een diploma van het secundair onderwijs, een studiegetuigschrift van het tweede leerjaar van de derde graad van het beroepssecundair onderwijs of een daarmee gelijkwaardig studiebewijs;
5. de taal die in het gezin wordt gebruikt is niet het Nederlands (enkel in aanmerking genomen in combinatie met voorgaande indicatoren).

De GOK-indicatoren voor de tweede en derde graad van het secundair onderwijs zijn in de eerste en tweede GOK-cyclus de volgende:

1. de leerling heeft een schoolse achterstand van ten minste twee jaar (zittenblijver);

¹⁰ Onderwijsdecreet XVIII voert voor de derde GOK-cyclus, die van start gaat op 1 september 2008, een aantal wijzigingen in voor de GOK-indicatoren (zie punten 3.2.1 en 3.2.4).

¹¹ De leerling is opgenomen door een gezin of persoon, een voorziening of een sociale dienst, bedoeld in de gecoördineerde decreten van 4 april 1990 inzake bijzondere jeugdbijstand, met uitzondering van de internaten gefinancierd of gesubsidieerd door het departement Onderwijs van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

2. de leerling is een neveninstromer;
3. de leerling volgde het voorafgaande schooljaar onthaalonderwijs.

Het Rekenhof heeft de keuze voor de twee sets GOK-indicatoren en de hun toegekende gewichten niet onderzocht. Tijdens de interviews bleek wel dat verschillende basisscholen het wenselijk achten de indicator *thuis taal niet Nederlands* als een volwaardige, zelfstandige indicator op te nemen⁽¹²⁾. Enkele scholen suggereerden bijkomende indicatoren, zoals leerlingen geconfronteerd met echtscheidingsproblematiek en leerlingen met gedrags- of leerstoornissen. Verder wijst het Rekenhof erop dat de indicatoren voor de tweede en derde graad van het secundair onderwijs (tot de derde GOK-cyclus) niet vergelijkbaar zijn met de andere indicatoren. De indicator *schoolse achterstand* bijvoorbeeld brengt alleen maar een deelaspect van de *algemene* effectiviteit van het onderwijs in beeld.

1.3.2 Toekenning en berekening van de GOK-uren

In het basisonderwijs en de eerste graad van het secundair onderwijs moet op de teldag⁽¹³⁾ ten minste 10% van de regelmatige leerlingen van de school beantwoorden aan de GOK-indicatoren opdat de school in aanmerking komt voor GOK-uren. Voor de tweede en derde graad van het secundair onderwijs geldt een drempel van 25%, het gaat dus om scholen met een grotere concentratie aan GOK-leerlingen. De scholen moeten bovendien batig zijn gerangschikt onder de scholen die de drempel bereiken. In het basisonderwijs en in de eerste graad van het secundair onderwijs moeten de GOK-leerlingen ook nog ten minste zes GOK-uren opbrengen voordat de uren worden toegekend⁽¹⁴⁾.

De leerlingen genereren een aantal punten op basis van het gewicht van de GOK-indicatoren die op hen van toepassing zijn. De Vlaamse Regering bepaalt binnen de beschikbare begrotingskredieten het aantal GOK-uren dat een punt vertegenwoordigt. De regering heeft dit aantal afhankelijk gemaakt van het voorziene budget en het totaal aantal punten van de scholen die de drempel bereiken.

1.3.3 Aanwending door de scholen

Voor de aanwending van de GOK-uren moet de school een eigen GOK-beleid uitwerken. Volgens het GOK-decreet beschikken de scholen daarvoor over een grote autonomie. Het decreet verplicht de scholen

¹² Het beleid heeft dit probleem intussen erkend. Dat blijkt uit de nota talenbeleid, het actieplan kleuterparticipatie en de keuze van de leerlingenkenmerken die momenteel is gemaakt voor het nieuwe financieringssysteem (zie punt 1.4 en 1.7).

¹³ Voor de eerste GOK-cyclus was dat 1 februari 2002.

¹⁴ Het aantal GOK-uren is uitgedrukt in lestijden of uren-leraar *per week*.

wel een zogenaamde beleidscyclus toe te passen. Dat wil zeggen dat de scholen de stappen moeten zetten die eigen zijn aan een goed beleid: analyseren van de problemen en oorzaken, doelen stellen, uitwerken van processen en acties, evalueren en bijsturen.

Door bij de aanwending tegelijk de autonomie van de scholen en de voorwaardelijkheid van de middelen voorop te stellen, heeft de overheid een sterk instrument ingevoerd:

- de scholen moeten een GOK-beleid voeren en daarbij een beleidscyclus toepassen;
- de scholen zijn het best geplaatst om de noden te detecteren en de aanpak van de GOK-problematiek te bepalen.

Niettemin vertoont de uitgewerkte regeling ook zwakheden. Hieronder wordt ingegaan op de verschillende stappen van de beleidscyclus die de scholen moeten volgen en de eventuele knelpunten.

Analyse van de problemen en oorzaken

De decreetgever schrijft voor dat de school haar GOK-beleid moet baseren op een *analyse van de beginsituatie*, zonder dit begrip echter nader te omschrijven. Hij geeft evenmin een delegatie aan de Vlaamse Regering om het begrip nader te bepalen. Het is niet duidelijk of de analyse al dan niet moet worden gemaakt aan de hand van de GOK-indicatoren en of de scholen een verband moeten leggen tussen de doelstellingen en de GOK-indicatoren.

Doelen in het decreet

Het decreet schrijft voor dat de scholen vanuit de analyse van de beginsituatie concrete *doelstellingen* kiezen op het vlak van leerlingen, van personeelsleden en van de school. Het decreet somt voor de keuze van die doelstellingen een aantal thema's op. De Vlaamse Regering dient binnen die thema's doelstellingen te bepalen waaruit de scholen kunnen kiezen.

De thema's die het decreet opsomt, zijn voor het basisonderwijs en de eerste graad van het secundair onderwijs de volgende: a) de preventie en remediëring van ontwikkelings- en leerachterstanden, b) taalvaardigheidsonderwijs, c) intercultureel onderwijs, d) doorstroming en oriëntering, e) socio-emotionele ontwikkeling, f) leerlingen- en ouderparticipatie.

Voor de tweede en derde graad van het secundair onderwijs zijn de thema's: a) de preventie en remediëring van studie- en gedragsproblemen, b) taalvaardigheidsonderwijs, c) intercultureel onderwijs, d) de oriëntering bij instroom en uitstroom, e) leerlingen- en ouderparticipatie.

De uitvoeringsbesluiten gebruiken de term *GOK-instrumenten* in plaats van de term *doelstellingen*. Het besluit basisonderwijs van de Vlaamse Regering van 19 juli 2002 laat kiezen tussen drie *clusters* van GOK-instrumenten⁽¹⁵⁾. Elke cluster bevat zeven of acht actiemiddelen. De school is niet verplicht uit die clusters te kiezen: zij mag in plaats daarvan zelf concrete en samenhangende GOK-instrumenten uitwerken met het oog op de versterking van de schoolwerking en de competentie van leerkrachten. De zelf uitgewerkte GOK-instrumenten dienen te kaderen in twee van de zes *domeinen* die het besluit vaststelt⁽¹⁶⁾. Het besluit secundair onderwijs van de Vlaamse Regering van 6 september 2002 bevat (nagenoeg) identieke bepalingen⁽¹⁷⁾.

De clusters en domeinen uit de besluiten zijn wel geformuleerd als doelstellingen, maar inhoudelijk gaat het om instrumenten. De vraag rijst of de besluiten daarmee een correcte uitvoering geven aan het decreet, dat de scholen wel doelstellingen wil opleggen, maar geen instrumenten. De besluiten beperken de scholen alleszins meer dan het decreet. Zo is volgens de besluiten de keuze van de scholen beperkt tot één cluster of twee domeinen, terwijl het decreet die beperking niet inhoudt. Volgens de omzendbrieven dient *minstens* één cluster of twee domeinen te worden gekozen.

Het decreet, noch de besluiten bevatten kwaliteitseisen voor de doelstellingen van de scholen. In hoeverre ze gekwantificeerd of specifiek moeten zijn, in welke mate ze aanvaard moeten zijn, of er in een tijdpad moet worden voorzien, enz. wordt niet bepaald.

De relatie tussen de algemene doelstellingen van het decreet, de GOK-indicatoren en de doelstellingen van de scholen is evenmin duidelijk. Die relatie tussen die drie is misschien wel (wetenschappelijk) onderbouwd, maar de regelgeving verwacht van de praktijk niet dat ze die relatie on-

¹⁵ De drie clusters die als bijlage bij dit besluit zijn opgenomen, zijn de volgende: 1) ontwikkelings- en leerachterstanden remediëren en leerwinst realiseren; 2) de taalvaardigheid bij leerlingen bevorderen; 3) een positief zelfbeeld en sociale competenties bij leerlingen stimuleren.

¹⁶ De zes domeinen zijn de volgende: 1) de motivatie voor ontwikkeling en leren bij de leerlingen verhogen en de ontwikkeling en/of leerwinst bij elke leerling maximaliseren; 2) de taalvaardigheid (luisteren en spreken, schrijven en begrijpend lezen in functionele contexten) bij leerlingen bevorderen; 3) leerlingen in staat stellen om hun sociale en culturele vaardigheden in diverse contexten positief aan te wenden; 4) optimale studiekeuze waarborgen door studiekeuze- en schoolloopbaanbegeleiding; 5) een positief zelfbeeld en sociale competentie bij leerlingen stimuleren; 6) leerlingen en ouders actief betrekken op het klas- en schoolleven en de kwaliteit van deze betrokkenheid verhogen.

¹⁷ Voor het secundair onderwijs zijn de drie clusters de volgende: 1) studien- en gedragsproblemen remediëren; 2) de taalvaardigheid bij leerlingen bevorderen; 3) een optimale studiekeuze waarborgen en het realiseren van een efficiënte studiekeuze-, stage- en schoolloopbaanbegeleiding. Voor de tweede en derde graad van het secundair onderwijs is het vijfde domein van het basisonderwijs niet opgenomen.

middelrijk zichtbaar maakt. Aan scholen wordt niet gevraagd te werken aan betere doorstroming en meer gekwalificeerde uitstroom van kansarme leerlingen. De scholen moeten met de GOK-uren werken aan de leervorderingen, de taalvaardigheid, de betere oriëntatie, ... van (alle) leerlingen. Het aantal GOK-uren hangt wel af van hun aantal kansarme leerlingen. De regelgever neemt aan dat de gekozen werkwijze op Vlaams niveau zal leiden tot een betere doorstroming en meer gekwalificeerde uitstroom van kansarme leerlingen. Het Rekenhof wil die veronderstelling niet betwisten, maar wijst op het risico van effectiviteits- en efficiëntieverlies als de praktijk die veronderstelling niet onmiddellijk bevestigt. Als scholen zouden ervaren dat de GOK-indicatoren door de overheid juist zijn gekozen en dat hun acties bijdragen aan een betere doorstroming of meer gekwalificeerde uitstroom van kansarme leerlingen, zou hen dat kunnen stimuleren om gericht te werken.

Processen en acties

De scholen moeten volgens het decreet vanuit een analyse van de beginsituatie niet alleen concrete doelstellingen kiezen, maar ook bepalen op welke manier zij die doelstellingen willen bereiken. Als de school kiest voor een cluster van GOK-instrumenten, leggen de besluiten bepaalde instrumenten of actiemiddelen op⁽¹⁸⁾. De Vlaamse Regering overschrijdt daarmee haar decretale bevoegdheid. Het decreet laat het immers aan de school te bepalen op welke manier zij haar doelstellingen wil bereiken⁽¹⁹⁾.

Effecten – evaluatie⁽²⁰⁾

Het decreet schrijft voor dat de school aangeeft op welke manier zij zichzelf in de loop van het tweede trimester van het tweede schooljaar evalueert. De Vlaamse Regering kan een model van zelfevaluatie vastleggen.

Volgens de besluiten van de Vlaamse Regering verloopt de zelfevaluatie kwaliteitsvol als zij gepaard gaat met het verzamelen en analyseren van gegevens over de vooropgestelde GOK-instrumenten, als ze resulteert in voorstellen voor verbetering van de eigen werking en als ze wordt voorgelegd aan de participatieraad of de schoolraad.

¹⁸ Enkele willekeurige voorbeelden: het hanteren van vormen van flexibele klasorganisatie, het gericht differentiëren in het curriculum, het ontwikkelen van een leerlingvolgsysteem, het hanteren van werkvormen waardoor de mondelinge interactie verhoogt, het opbouwen van een samenwerking met de buurt.

¹⁹ Ook de omzendbrieven schuiven instrumenten naar voren die zij voorstellen als doelstellingen op het niveau van de leerkrachten en van de school (ter uitwerking van de domeinen die de scholen kunnen kiezen als alternatief voor de clusters).

²⁰ Het gaat hier om de evaluatie die de scholen moeten uitvoeren. De evaluatie op Vlaams niveau is aan de orde in hoofdstuk 3.

Het decreet noch de besluiten vragen expliciet aan de scholen te evalueren welke effecten hun acties hebben op de algemene doelstellingen van het GOK-beleid. De zelfevaluatie moet geen antwoord geven op de vraag of de leerlingen vorderingen maken en of de doorstroming of gekwalificeerde uitstroom is verbeterd. Ook hier speelt de verwarring tussen doelstelling en GOK-instrument.

Er kan worden aangenomen dat de specifieke bijdrage van het GOK-beleid op de vorderingen bij leerlingen bijzonder moeilijk te meten is. Met betrekking tot het hele onderwijsgebeuren van een school schrijft de onderwijsinspectie in haar jaarverslag: *Ruim de helft van de basisscholen registreert gegevens die de voortgang en/of leerwinst bij de leerlingen in beeld brengen. Een minderheid interpreteert deze gegevens en slechts één op de vier scholen zet relevante acties op*⁽²¹⁾.

Als het voor de scholen al moeilijk is om in het algemeen de output in beeld te brengen, dan is dat nog meer het geval voor de specifieke acties die ondernomen werden vanuit hun GOK-beleid. Dat neemt niet weg dat de huidige regelgeving het GOK-beleid heeft geconcipeerd als een afzonderlijk beleid waarvoor zij specifieke lestijden of uren-leraar toekent, met een afzonderlijke evaluatie. Een goed beheer van de overheidsmiddelen impliceert dat die bijzondere input wordt verantwoord met een specifieke effectmeting.

Terecht schrijft de inspectie over de onderwijsopbrengst in het algemeen: *Een kwaliteitsvolle werking van een school impliceert dan ook dat ze zich een duidelijk beeld vormt over de output – dit is de opbrengst, het effect of het resultaat – van haar onderwijs*⁽²²⁾. De vaststelling is dat de overheid geen geschikte evaluatie-instrumenten aanbiedt, oplegt, of op zijn minst de gehanteerde instrumenten aan een kwaliteitstoets onderwerpt. Zo behoren tot de clusters en actiemiddelen die de uitvoeringsbesluiten van de Vlaamse Regering bepalen, onder meer *realisatie van leerwinst* en *ontwikkelen van een leerlingvolgsysteem*. Beide begrippen zijn in de regelgeving echter niet gedefinieerd. De regelgeving stelt ook geen kwaliteitseisen aan een leerlingvolgsysteem⁽²³⁾.

²¹ *Onderwijsspiegel, schooljaar 2005-2006.*

²² *Onderwijsspiegel, schooljaar 2005-2006.*

²³ Er worden wel leerlingvolgsystemen ter beschikking gesteld onder de vorm van CITO-toetsen. Op een cd-rom worden vier onderdelen van het CITO-leerlingenvolgsysteem gratis en vrijblijvend ter beschikking gesteld van scholen en CLB's (voor kleuters Taal en Ordenen, voor het lager onderwijs Spelling en Technisch Lezen). Er zijn in Vlaanderen nog een aantal andere leerlingvolgsystemen in omloop. Volgens de administratie voldoen ze echter niet allemaal aan het doelmatigheidscriterium en laten ze zelfs niet toe om vooruitgang te meten. Zie nota van de administratie *Vooruitgaan en achterom zien ... Een samenhangend beleid voor het meten van leerresultaten in het Vlaamse onderwijs*, juli 2005.

1.4 Andere initiatieven voor gelijke onderwijskansen

Het GOK-beleid kan maar slagen als het geen geïsoleerde actie is, maar wordt ondersteund door een geheel van maatregelen. Het geïntegreerd ondersteuningsaanbod is maar één pijler van het GOK-decreet. Een andere pijler beoogt het recht op inschrijving in een school naar keuze en de aanvaardingsplicht van alle scholen in alle netten. Een derde pijler, de lokale overlegplatforms (verder: LOP's), voorziet in een plaatselijk overleg tussen onderwijsverstrekkers en welzijnsorganisaties om op basis van een omgevingsanalyse lokale problematieken aan te duiden en oplossingen voor te dragen inzake ongelijke onderwijskansen⁽²⁴⁾.

Buiten het GOK-decreet zijn er nog heel wat andere beleidsmaatregelen die worden verantwoord vanuit de GOK-invalshoek. Een aantal van hen zijn nog in volle ontwikkeling, andere resulteerden al in regelgeving. Hieronder volgt een exemplarisch overzicht. De begeleidingsmaatregelen waarmee scholen rechtstreeks worden ondersteund in hun GOK-beleid komen in punt 2.5 aan bod.

Hervorming van de lerarenopleiding en de basiscompetenties

Het decreet betreffende de lerarenopleidingen in Vlaanderen van 15 december 2006 linkt de opleidingsprogramma's beter aan de beroepsprofielen en basiscompetenties van leraren. De basiscompetenties zijn op hun beurt onder meer aangepast aan een aantal recente ontwikkelingen in de samenleving. Centraal aandachtspunt is de taalvaardigheid geworden. Leerkrachten moeten niet enkel het Standaardnederlands zeer goed beheersen, maar ook de beginsituatie van hun leerlingen op dat vlak goed kunnen inschatten. Daarnaast moeten leraren goed worden voorbereid op grootstedelijke uitdagingen, zoals omgaan met verscheidenheid. Tijdens hun opleiding dienen zij meer geconfronteerd te worden met diverse onderwijscontexten (bv. niet alleen stage lopen in ASO-scholen, maar ook in TSO- en BSO-scholen).

CAO VIII

CAO VIII, afgesloten voor de periode 2005-2009, bevat een reeks maatregelen om de beleidskracht van scholen te versterken. Die beleidskracht is een essentiële voorwaarde om een goed GOK-beleid te voeren⁽²⁵⁾. Onderwijsdecreet XVII neemt de nodige wetgevende stappen om de afgesproken maatregelen door te voeren.

²⁴ Rapport van het Agentschap voor Onderwijsdiensten (AgODi) *Lokale overlegplatforms. Evaluatie werking 2004-2006*.

²⁵ *Onderwijsspiegel, schooljaar 2004-2005* en *De implementatie van het gelijke onderwijskansendecreet I. Evaluatieonderzoek naar het zelfevaluerend en beleidsvoerend vermogen van scholen en het ondersteunend aanbod*, 2005, OBPWO 02.05.

Ontwikkelen van instrumenten om de leerlingenprestaties te meten

Er is wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd⁽²⁶⁾ om een systeem van peilingstoetsen te ontwerpen waarmee het mogelijk wordt via meer verfijnde analyses het percentage leerlingen dat de eindtermen haalt in kaart te brengen. De komende jaren worden die peilingen verder uitgewerkt en uitgebreid⁽²⁷⁾. De uiteindelijke bedoeling is te komen tot een uitgebreide kalender van peilingstoetsen, waarbij de resultaten zijn gekoppeld aan school- en leerlingenkenmerken (bv. GOK-indicatoren). De verkregen informatie geeft niet enkel een beeld over de realisatie van de eindtermen op Vlaams niveau op een bepaald ogenblik, maar kan ook op termijn bepaalde evoluties in kaart brengen en kan dus beleidsrelevant zijn.

Voor scholen die niet hebben deelgenomen aan de peilingstoetsen, wordt vanaf 2008 een systeem van paralleltoetsen geïntroduceerd. Op schoolniveau wordt zo voorzien in een vorm van feedback. Een school krijgt de mogelijkheid inzicht te verwerven in de resultaten van haar eigen functioneren en leert haar positie kennen tegenover scholen met een gelijkaardig school- en leerlingenprofiel⁽²⁸⁾.

Uitvoeren van gegevensanalyses

Het Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen⁽²⁹⁾ staat onder meer in voor de constructie en ontsluiting van gegevensbestanden waarmee kan worden nagegaan welk pad jongeren volgen van het begin van het basisonderwijs tot de intrede op de arbeidsmarkt. Het steunpunt geeft de onderwijsminister zo zicht op de schoolloopbanen op basis van een aantal paramaters, waaronder de GOK-indicatoren. Hieronder volgt een niet-exhaustieve lijst van onderzoeken:

- Het hierboven geciteerde *Cijferboek sociale ongelijkheid in het Vlaamse onderwijs*.
- Longitudinaal onderzoek in het basisonderwijs (SiBO)⁽³⁰⁾. Het onderzoek beoogt een beschrijving te geven van de (verschillen) in de schoolloopbanen, een verklaring te bieden voor de individuele verschillen in schoolloopbanen (waarbij gekeken wordt naar de invloed

²⁶ *De constructie van een peilingsinstrument Wereldoriëntatie (domein natuur) voor het basisonderwijs*, 2004, OBPWO 01.08.

²⁷ In dit kader heeft de Vlaamse Regering begin oktober 2006 met de KUL een kaderovereenkomst *periodieke peiling van de leerlingenprestaties in het leerplichtonderwijs 2006-2011* ondertekend.

²⁸ Deze peilingen vervangen uiteraard niet kwaliteitsvolle leerlingvolgsystemen, waarvan sprake in punt 1.3.3.

²⁹ Het Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen is een van de steunpunten voor beleidsrelevant onderzoek die gedurende een langere periode wetenschappelijke ondersteuning bieden aan de Vlaamse overheid. Het droeg voorheen de benaming Steunpunt Loopbanen doorheen Onderwijs naar Arbeidsmarkt (Steunpunt LOA).

³⁰ SiBO: Schoolloopbanen in het basisonderwijs.

van gezins- en milieufactoren enerzijds en schoolmilieu anderzijds) en bijzondere aandacht te besteden aan de effecten van het gevoerde beleid op de schoolloopbanen⁽³¹⁾.

- Geactualiseerde schattingen van de ongekwalificeerde uitstroom per schooljaar en per geboortjaar op Vlaams niveau.
- Studie van de schoolloopbanen van allochtone jongeren in Vlaanderen⁽³²⁾. Via gegevens verwerkt in de SONAR-databank⁽³³⁾ werden de schoolloopbanen van allochtone jongeren vergeleken met die van autochtone Vlamingen.

Stimuleren van de participatie aan het kleuteronderwijs

De minister heeft een actieplan uitgewerkt om zoveel mogelijk kleuters zo vroeg mogelijk regelmatig naar school te laten gaan. Kansarme en allochtone kleuters zijn immers vaak niet ingeschreven in een kleuterschool of gaan niet regelmatig naar school, waardoor zij met een achterstand aan het lager onderwijs beginnen. De minister zette zijn intenties daaromtrent uiteen in zijn beleidsbrieven.

Het actieplan kleuterparticipatie bevat zeven assen. Een belangrijke as is een betere ondersteuning van de kleuterschool. De minister heeft daarvoor een aantal maatregelen getroffen. Scholen hebben sneller recht op bijkomende lestijden voor hun *zomerklasjes*⁽³⁴⁾. Scholen met een hoge concentratie GOK-kleuters krijgen vanaf het schooljaar 2007-2008 tot het einde van de derde GOK-cyclus bijkomende GOK-lestijden (een GOK+-beweging). Scholengemeenschappen krijgen punten zorg+ om een beleid rond verhoogde kleuterparticipatie uit te tekenen en uit te voeren. In de scholen van de LOP-regio's met veel anderstaligen is een tweedelijns-ondersteuning uitgebouwd. Een andere belangrijke as is de wegwerking van financiële drempels, bijvoorbeeld door een schooltoelage voor gezinnen die financieel zwak staan.

Ontwikkelen van een talenbeleid

De nota *Talenbeleid* van 28 september 2006 vat de bevindingen en voorstellen samen van een werkgroep en een aantal wetenschappelijke

³¹ In een eerste fase (2002-2006) richtte het onderzoek zich op de leerlingen vanaf de 3^{de} kleuterklas tot het einde van het 3^{de} leerjaar. De evaluatie van het beleid heeft onder meer betrekking op de effecten van het GOK-beleid. Over dit onderzoek wordt via deelverslagen gerapporteerd. In de periode 2007-2011 zullen die loopbanen verder worden gevolgd tot het einde van het basisonderwijs en zelfs tot het eerste jaar van het secundair onderwijs in geval van normaal vorderende leerlingen.

³² Duquet, N., Glorieux, I., Laurijssen, I. en Van Dorsselaer, Y. *Wit krijgt schrijft beter. Schoolloopbanen van allochtone jongeren in beeld*, 2006.

³³ SONAR: Studie van de overgang van ONderwijs naar ARbeidsmarkt. Het onderzoek maakte gebruik van de gegevens van schoolloopbanen van ruim 9.000 jongeren geboren in 1976, 1978 en 1980.

³⁴ De zomerklasjes zijn bestemd voor kleuters die tussen 2,5 en 3 jaar voor het eerst naar school gaan.

onderzoeken. Ze vertrekt van de vaststelling dat de beheersing van het Nederlands cruciaal is voor het welslagen van de leerlingen in het onderwijs. De nota somt voor een reeks beleidsthema's eventueel te nemen initiatieven op. Sommige initiatieven zijn al opgenomen in het onderwijsdecreet XVII.

Anderstalige nieuwkomers

Kinderen die door een asielaanvraag of gezinshereniging in Vlaanderen aankomen, kennen meestal onvoldoende Nederlands om in te stappen in het klassieke onderwijs. Vaak missen ze ook bepaalde kennis en vaardigheden. Daarom worden sinds 1991 onthaalklassen ingericht in het basis- en secundair onderwijs. In die klassen worden kinderen met een vreemde nationaliteit gedurende 1 jaar intensief klaargestoomd voor het reguliere onderwijs. Vanaf 1 september 2006 werd het onthaalonderwijs voor anderstalige nieuwkomers uitgebreid. Ook kinderen met de Belgische nationaliteit (bv. via adoptie) kunnen in de onthaalklassen terecht. In het basisonderwijs kan de nieuwkomer na het 1^{ste} onthaaljaar overstappen naar een 2^{de} vervolgjaar. In het secundair onderwijs wordt na één jaar onthaalklas nog in extra ondersteuning voorzien in het volgende jaar.

Lokaal flankerend onderwijsbeleid

In zijn beleidsbrief 2006-2007 stelt de minister dat het Vlaams beleid voor het realiseren van een doelmatig GOK-beleid moet kunnen rekenen op lokale hefboomen. Hij wil de lokale overheden ondersteunen bij het voeren van een lokaal flankerend onderwijsbeleid⁽³⁵⁾. Eind 2005 heeft de minister het overlegplatform lokaal flankerend onderwijsbeleid opgericht. Binnen dat platform wisselen de beleidsverantwoordelijken van de 13 centrumsteden goede praktijkvoorbeelden uit. Het geeft de centrale overheid een beter zicht op de lokale problemen en oplossingen. Sinds het schooljaar 2005-2006 trekt de Vlaamse overheid ook extra middelen uit voor onderwijsprojecten in die 13 centrumsteden. De projecten focussen onder meer op specifieke lokale GOK-problemen. De middelen daarvoor werden structureel verankerd in het decreet van 30 november 2007 betreffende het flankerend onderwijsbeleid op lokaal niveau. Ook andere steden en gemeenten kunnen voor dergelijke projecten middelen krijgen. De lokale besturen krijgen daarnaast de vrijheid om sociale en andere voordelen toe te kennen aan de scholen van andere netten. Ze spelen ten slotte een rol bij de spijbelproblematiek en de bevordering van de kleuterparticipatie.

Afwisselend leren en werken

Jongeren die vanwege diverse omstandigheden (sociale, persoonlijke, maatschappelijke, ...) niet meer kunnen of willen voltijds participeren

³⁵ Met flankerend onderwijsbeleid wordt bedoeld het geheel van acties van een lokale overheid, vertrekkend vanuit de lokale situatie ter ondersteuning van lokale onderwijsactoren, waaronder ook de scholen.

aan het bestaande schoolse systeem, kunnen terecht in een van de drie bestaande deeltijdse leersystemen: het deeltijds beroepssecundair onderwijs (deeltijds onderwijs), de leertijd die wordt aangestuurd door het Vlaamse Agentschap voor Ondernemersvorming-Syntra Vlaanderen en de erkende vorming in de centra voor deeltijdse vorming. Naast opvangen van jongeren met matige tot vaak zeer ernstige zorgproblematieken realiseren zij afwisseling en aansluiting tussen opleiding en arbeidsmarktaandeelname met de mogelijkheid een kwalificatie met een civiel effect op de arbeidsmarkt te verwerven.

De minister plant tegen 1 september 2008 een decreet over het afwisselend leren en werken. Hij neemt als uitgangspunt dat elke leerling tot 18 jaar een engagement van minstens 28 uur per week aangaat. Tot 16 jaar blijft iedereen voltijds onderwijs volgen, vanaf dan is er de mogelijkheid tot *werkplekleren*.

Time-outprojecten

Vanaf het schooljaar 2006-2007 kunnen een 200-tal leerlingen die in de klas voor grote problemen zorgen of helemaal gedemotiveerd zijn, tijdelijk van school worden gehaald en afzonderlijk begeleid. Via deze *lange time-outprojecten* worden moeilijke leerlingen voor een periode van 3 tot 6 weken extern begeleid door een gespecialiseerde organisatie.

Daarnaast bestaan ook *korte time-outprojecten*, waarbij de leerlingen in de school blijven, maar er wel grondig afzonderlijk worden begeleid. Het centrum voor leerlingenbegeleiding (verder: CLB) bepaalt of een leerling in aanmerking komt voor de korte of lange time-out.

1.5 Problemen van legistieke aard

Om het GOK-beleid uit te werken en vorm te geven, dient de overheid in een goede regelgeving te voorzien³⁶). Hieronder worden enkele problemen van legistieke aard opgesomd³⁷).

Het GOK-decreet bevat een hoofdstuk met alle bepalingen over de pijler geïntegreerd ondersteuningsaanbod die van toepassing zijn op het basis- en het secundair onderwijs. Een ander hoofdstuk bundelt de wijzigingsbepalingen, inclusief een artikel dat de GOK-bepalingen over het

³⁶ Goede regelgeving is: noodzakelijk en doeltreffend, doelmatig en afgewogen, uitvoerbaar en handhaafbaar, rechtmatig, samenhangend, eenvoudig, duidelijk en toegankelijk, onderbouwd en overlegd, blijvend relevant en actueel. Zie beslissing van de Vlaamse Regering van 7 november 2003.

³⁷ Er zijn ook enkele redactionele tekortkomingen. Artikel 11, 1° en 2°, van het uitvoeringsbesluit basisonderwijs bevatten respectievelijk het overbodige woord *doelstelling* en *die*. In artikel 5, 4°, van het uitvoeringsbesluit secundair onderwijs ontbreken de woorden *is niet het Nederlands*. De formules in de artikelen 7 en 21 van het laatste besluit hanteren een punt als decimaalteken of als scheidingsteken tussen duizend- en honderdtallen.

basisonderwijs toevoegt aan het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997.

1.5.1 Gebrek aan uniforme uitvoeringsregels inzake de minimumdrempel voor GOK-uren

Scholen van het basisonderwijs en de eerste graad van het secundair onderwijs krijgen volgens het GOK-decreet (en ook volgens het decreet basisonderwijs) pas een extra omkadering als ze onder meer *ten minste* zes aanvullende GOK-uren genereren.

Het uitvoeringsbesluit basisonderwijs bevat een apart artikel dat expliciet stelt dat als een school op basis van de omkaderingsregels geen 6 lestijden heeft, ze er toch 6 genereert. Het besluit basisonderwijs vat de decretale voorwaarde dus op als een gegarandeerd minimumpakket. In het uitvoeringsbesluit secundair onderwijs is geen analoge bepaling opgenomen. Het is onaanvaardbaar dat eenzelfde decretale voorwaarde in het ene besluit op een andere manier wordt geïnterpreteerd dan in het andere. Bovendien is de regelgeving in het besluit basisonderwijs niet in overeenstemming met het GOK-decreet en het decreet basisonderwijs.

In de praktijk krijgen 165 van de 1.879 GOK-basisscholen (8,78%) een dergelijk minimumpakket³⁸). In totaal gaat het om 990 (165 x 6) aanvullende lestijden (41,25 voltijdse betrekkingen) die worden verdeeld over basisscholen die er strikt genomen decretaal geen recht op hebben, ten nadele van de andere basisscholen. Die praktijk strookt evenmin met de aanbeveling van de inspectie om het GOK-beleid te focussen op de scholen die er het meest nood aan hebben (zie punt 3.1.1).

1.5.2 Gebrek aan een eenduidige bepaling inzake bijkomende ondersteuning

Het GOK-decreet voorziet voor scholen met een hoog percentage GOK-leerlingen in een bijkomende ondersteuning bovenop de reguliere GOK-omkadering. De grens ligt op 80%. Voor het basisonderwijs en de eerste graad van het secundair onderwijs moeten de scholen *ten minste* 80% leerlingen hebben die aan één of meer GOK-indicatoren voldoen. Voor de tweede en derde graad is er sprake van *meer dan* 80%. Zowel in de memorie van toelichting als in het ontwerp van decreet is de voorwaarde voor de bijkomende omkadering *meer dan* 80% en dat voor beide onderwijsniveaus. De twee uitvoeringsbesluiten hebben het dan weer over scholen met een concentratiegraad van *ten minste* 80%.

Het door elkaar gebruiken van de woorden *meer dan* en *ten minste* zorgt voor verwarring. Het is immers niet duidelijk of scholen die een concentratiegraad van precies 80 % bereiken, al dan niet recht hebben

³⁸ De basisscholen die een negatief inspectieverslag kregen tijdens de eerste GOK-cyclus zijn niet opgenomen in het totaal van 1.879.

op de bijkomende omkadering. Het decreet kent alleszins geen surplus toe als het percentage GOK-leerlingen in de tweede en derde graad van het secundair onderwijs precies 80% bedraagt. Voor de tweede cyclus heeft geen enkele basis- of secundaire school een concentratiegraad bereikt van exact 80%.

1.5.3 Onaangepaste regelgeving inzake CLB's

Het GOK-decreet voegt in het CLB-decreet twee bijkomende financierings- of subsidiëeringsvoorwaarden toe voor de CLB's⁽³⁹⁾. De vraag rijst waarom niet tegelijkertijd het ZVB-artikel is aangepast in het CLB-decreet. Het CLB-decreet bevat immers nog steeds een bepaling die de CLB-taak vaststelt inzake ZVB. Aangezien de term *zorgverbreding* strikt genomen niet meer bestaat, zou het artikel beter worden geactualiseerd met het oog op het geïntegreerd ondersteuningsbeleid en het zorgbeleid.

1.5.4 Nooit uitgevoerde decretale regels inzake zorgbeleid

Het GOK-decreet bevatte een hoofdstuk *Aanvullende lestijden voor het voeren van een zorgbeleid*. Uitgangspunt was dat er een effectieve zorg moet zijn voor elk kind met ontwikkelings-, leerproblemen en leerstoornissen, ook als die niet samengaan met indicaties van kansarmoede. De financiering of subsidiëring van het zorgbeleid wordt om die reden niet berekend op basis van een aantal doelgroepleerlingen, maar op basis van het totale aantal leerlingen in een school. Het GOK-decreet heeft voor die financiering en subsidiëring met ingang van 1 september 2002 de categorie aanvullende lestijden voor het voeren van een zorgbeleid toegevoegd aan het decreet basisonderwijs en vertrouwde de zorg dus toe aan een lid van het onderwijzend personeel⁽⁴⁰⁾. Het betrokken hoofdstuk over zorgbeleid uit het GOK-decreet werd echter nooit geïntegreerd in het decreet basisonderwijs. Dit hoofdstuk en de nieuwe categorie aanvullende lestijden werden ook nooit uitgevoerd of toegepast⁽⁴¹⁾. Wel heeft het decreet basisonderwijs personeelsmiddelen voorzien voor de ondersteuning en coördinatie van het zorgbeleid zodat binnen de categorie beleids- en ondersteunend personeel een zorgcoördinator kan worden aangesteld⁽⁴²⁾. De zorgcoördinator is dus geen lid

³⁹ Het gaat om het eerbiedigen van de rechten van de mens en van het kind in het bijzonder, en het deelnemen aan en samenwerken binnen een LOP. Het GOK-decreet voegt die voorwaarden ook toe aan het decreet basisonderwijs en aan de schoolpactwet.

⁴⁰ Het decreet basisonderwijs bevat een apart hoofdstuk over de personeelsformatie. De personeelscategorie onderwijzend personeel wordt samengesteld op basis van lestijden volgens de schalen en aanvullende lestijden. Het decreet somt de verschillende soorten aanvullende lestijden op.

⁴¹ Het hoofdstuk trad in werking op 1 september 2003.

⁴² Die laatste personeelscategorie is sinds 1 september 2003 ingevoerd.

van het onderwijzend personeel, bovendien is zijn taakomschrijving anders dan in het hoofdstuk over zorgbeleid in het GOK-decreet.

De aanvullende lestijden voor het voeren van een zorgbeleid werden per 1 september 2005 geschrapt. Met ingang van 1 september 2007 heft het onderwijsdecreet XVII het hoofdstuk over het zorgbeleid in het GOK-decreet op. Het artikel maakt op die manier een einde aan de situatie waarbij twee verschillende decretale regelingen voor het voeren van een zorgbeleid naast elkaar bestonden, waarbij de ene nooit is toegepast⁴³).

1.6 Budget voor het GOK-beleid

Volgens artikel 24 van de gecoördineerde Grondwet moeten de financiering en subsidiëring van het onderwijs decretaal worden geregeld. Op basis van het beginsel van vrijheid van onderwijs en het gelijkheidsbeginsel hebben de schoolpactwet en het decreet basisonderwijs het recht op subsidies als een subjectief recht opgevat: als een school aan de voorwaarden voldoet, heeft zij recht op subsidies. Dat alles veronderstelt dat de financierings- en subsidiëringsbedragen vaststaan of bepaalbaar zijn op basis van criteria die decretaal zijn vastgelegd.

Volgens het GOK-decreet bepaalt de regering echter binnen de beschikbare begrotingskredieten hoeveel GOK-uren de toepassing van de GOK-indicatoren opbrengt. Dat staat op gespannen voet met de hierboven vermelde principes en is een ongewone werkwijze in het onderwijs wat substantiële subsidies en financieringen betreft. Zo heeft de regering maar een smalle beslissingsmarge (over het aanwendingspercentage) om *de lestijden volgens de schalen* vast te stellen. De lestijden volgens de schalen zijn niet substantieel afhankelijk van de begrotingskredieten. Dat is evenmin het geval voor de meeste aanvullende lestijden, behalve dan voor de GOK-lestijden.

Het budget voor de GOK-uren is niet op een aparte basisallocatie ingeschreven in de begroting: het is mee opgenomen in de loonkredieten van het gewoon basisonderwijs en het gewoon secundair onderwijs. Tot aan de initiële begroting 2005 werden de begrotingskredieten voor het GOK-beleid wel opgenomen in aparte basisallocaties. Door de beperkingen van het betalingssysteem konden de GOK-lonen echter niet worden aangerekend op aparte basisallocaties. In de praktijk werden ze op de gewone loonartikelen betaald. Gedurende het begrotingsjaar werden vervolgens de GOK-middelen gevoegd bij de gewone loonkredieten. Die werkwijze werd vanaf de begrotingscontrole 2005 stopgezet. De aparte basisallocaties werden op nul geplaatst en geïntegreerd in de gewone loonallocaties. Om de transparantie niet verloren te laten gaan,

⁴³ Het artikel in het onderwijsdecreet XVII bevat een slordigheid: het heft vijf artikelen in het betrokken hoofdstuk van het GOK-decreet op, terwijl het slechts vier artikelen telt.

worden ze sindsdien telkens opgenomen in de memorie van toelichting bij de begrotingscontrole.

De begrotingscontrole (2007) geeft voor het GOK-budget de volgende cijfers:

Onderwijsniveau	2006		2007 (o.b.v. jan 2007)	
	BFT	dEUR	BFT	dEUR
Basis	1.727	64.193	1.767	66.844
Secundair	413	16.507	438	17.833

De administratie raamt de kredieten op basis van de loonkosten van de leerkrachten die de GOK-uren opnemen. Zij raamt niet de *meerkost* van de GOK-uren. Stel dat een leerkracht Nederlands 50 jaar, loonkosten 1.000 EUR, de GOK-uren opneemt en voor zijn lessen Nederlands een vervanger wordt aangesteld, 30 jaar, loonkosten 700 EUR. De meerkost van de GOK-uren bedraagt in dat geval 700 EUR. Voor de raming van de loonkredieten neemt de administratie echter de loonkosten van de vervangen leerkracht, 1.000 EUR, in aanmerking.

De administratie baseert zich op de gegevens vermeld in het *elektronisch personeelsdossier* om te bepalen welke leerkrachten de GOK-uren opnemen. Alle scholen van het gewoon basis- en secundair onderwijs, op enkele uitzonderingen na, sturen intussen hun personeelsgegevens elektronisch door. Bij zijn bezoek aan 20 scholen stelde het Rekenhof echter vast dat niet alle scholen op tijd de gegevens over de GOK-uren in het elektronisch personeelsdossier actualiseren. De gegevens over wie de GOK-uren opneemt, stemmen bijgevolg niet altijd overeen met de realiteit. Uiteraard bemoeilijkt dat een correcte raming van de kredieten.

1.7 Nieuw financieringssysteem voor het leerplichtonderwijs

Op 15 juni 2007 heeft de minister de discussienota *Krijtlijnen voor de nieuwe financiering van het leerplichtonderwijs* voorgesteld. Vanaf 2011 zal, zowel wat omkadering als werkingsbudgetten betreft, de financiering of subsidiëring van alle scholen op twee principes steunen: gelijke financiering voor elk kind met dezelfde noden en gelijke behandeling van de scholen ongeacht het onderwijsnet. Voor het eerste principe zullen leerlingen meer doorwegen als ze thuis geen Nederlands spreken of een arm taalgebruik hebben, een moeder met een lage opleiding hebben, een schooltoelage genieten of in een buurt wonen met een relatief hoog percentage leerlingen met schoolse vertraging. Dat betekent dat twee GOK-indicatoren worden overgenomen.

In een eerste fase (2008-2011) wordt een nieuw berekeningsmechanisme voor de werkingsmiddelen ingevoerd, daarna ook voor de omkadering. Vanaf dan verdwijnt het geïntegreerd ondersteuningsaanbod als afzonderlijke input. Het principe van extra uren voor scholen met kansarme leerlingen wordt verlaten om deel uit te maken van de reguliere

financiering. Het is niet duidelijk of de scholen dan nog een geëxpliciteerd en specifiek GOK-beleid zullen moeten voeren.

1.8 Conclusie

De overheid streeft met haar GOK-beleid naar een betere doorstroming en een meer gekwalificeerde uitstroom van kansarme leerlingen. Zij heeft echter die algemene doelstellingen niet gekwantificeerd, de uitgangssituatie niet vastgesteld, noch in een tijdpad voorzien.

Aan de hand van GOK-indicatoren wordt aan de scholen extra personeel toegekend. De scholen moeten dan een eigen GOK-beleid ontwikkelen. Zij moeten de beginsituatie analyseren, maar de regelgeving is niet duidelijk over hoe dat moet gebeuren. Vervolgens moeten de scholen doelen kiezen uit een lijst die de Vlaamse Regering heeft vastgesteld. Doordat de uitvoeringsbesluiten echter geen doelstellingen, maar GOK-instrumenten opleggen, staat de voorgeschreven keuze op gespannen voet met de autonomie inzake instrumenten die de decreetgever voor de scholen wenste. De verwarring leidt er ook toe dat de verwachte effecten van de instrumenten en acties op de algemene doelstellingen onduidelijk zijn.

De overheid stelt geen kwaliteitseisen aan de doelstellingen van de scholen (in hoeverre ze gekwantificeerd of specifiek moeten zijn, of er in een tijdpad moet worden voorzien, enz.). Van de praktijk wordt niet verwacht dat ze de relatie tussen de algemene doelstellingen van de overheid, de GOK-indicatoren en de doelstellingen van de scholen zichtbaar maakt. Dat houdt een risico van effectiviteits- en efficiëntieverlies in. De overheid vraagt de scholen overigens niet bij hun zelfevaluatie na te gaan of de doorstroming en de gekwalificeerde uitstroom door hun GOK-beleid is verbeterd. Het begrip *leerwinst* is bovendien niet gedefinieerd en reglementering over een leerlingvolgsysteem is er niet. Het GOK-beleid wordt wel ondersteund door een geheel van andere overheidsmaatregelen.

De vertaling van het GOK-beleid in regelgeving vertoont enkele tekortkomingen. Zo is er geen uniforme toepassing van de minimumdrempel van zes GOK-uren en is de drempel voor bijkomende omkadering niet eenduidig. De bepalingen uit het GOK-decreet over het zorgbeleid werden nooit toegepast.

Omdat het GOK-beleid een substantiële subsidiëring en financiering betreft, mag de toekenning van de GOK-uren niet afhankelijk worden gemaakt van een regeringsbeslissing en van de begrotingskredieten zoals nu het geval is.

De overheid heeft de bedoeling het GOK-personeel niet meer als afzonderlijke input toe te kennen, maar te laten opgaan in een nieuwe omkaderingsregeling. De vraag rijst of de scholen dan nog een geëxpliciteerd GOK-beleid zullen moeten voeren.

2 Uitvoering van het GOK-beleid

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de rechtmatigheid van de toekenning van de GOK-uren door de administratie. Daarbij wordt ook cijferinformatie gegeven over het aantal GOK-leerlingen en GOK-uren. Vervolgens wordt het GOK-beleid van de scholen besproken. Ten slotte komt de door de overheid gestimuleerde externe ondersteuning van de scholen aan bod. Het onderzoek is gefocust op de tweede GOK-cyclus.

2.2 Toekenning van de middelen

2.2.1 Controle van de gegevens over GOK-leerlingen

Basisonderwijs en eerste graad van het secundair onderwijs

Voor het basisonderwijs en de eerste graad van het secundair onderwijs stelt het decreet vijf sociaaleconomische kenmerken vast als GOK-indicatoren om de leerlingen aan te duiden die GOK-uren genereren (zie 1.3). De scholen staan zelf in voor het opvragen van de betrokken leerlingengegevens. Zij dienen dat te doen aan de hand van verklaringen op eer door de ouders. Alleen de tweede indicator, *de leerling is buiten het eigen gezinsverband opgenomen*, wordt gestaafd met een attest. De administratie volgt een gedetailleerd draaiboek om de verzamelde leerlingengegevens te controleren. Onder meer toetst zij het totaal aantal doorgestuurde leerlingen (GOK-leerlingen en niet-GOK-leerlingen) aan het aantal financierbare leerlingen. Die toetsing is wel niet volledig sluitend⁴⁴).

Het verificatiekorps controleert de gegevens bij wijze van steekproef. Voor het basisonderwijs gaat het om een aselechte steekproef van meer dan 42%, aangevuld met gerichte controles bij scholen waarvan het aantal GOK-leerlingen rond de minimumdrempel schommelt of die grote fluctuaties vertonen ten opzichte van de vorige cyclus. In het secundair onderwijs zijn er enkel gerichte steekproeven (23% van het totaal) van scholen die grote schommelingen vertonen of die voor het eerst meer dan 21% GOK-leerlingen tellen. Een expliciete rechtvaardiging van het verschil in grootte tussen de steekproeven in het basis- en het secundair onderwijs is er niet. Volgens de minister en de administratie zullen voor de derde GOK-cyclus de verificaties meer op elkaar worden afgestemd.

⁴⁴ Zo is er een door de administratie onopgemerkte overschrijding in 4 van de 46 secundaire scholen die naast voltijds secundair onderwijs ook deeltijds beroepssecundair onderwijs inrichten. Het gaat eenmaal om een overschrijding met 2 leerlingen, driemaal met 1 leerling.

De verificateurs gaan in de scholen na of de verklaringen op eer aanwezig zijn en of ze zijn gedateerd en ondertekend door de ouders. Ze vergelijken de doorgestuurde gegevens met die in de school. Die laatste controle gebeurt niet altijd exhaustief. De indicator *de leerling is buiten het eigen gezinsverband opgenomen* wordt in het bijzonder gecontroleerd. Bijzondere aandacht gaat ook naar scholen die gebruik maken van softwarepakketten met vastgestelde tekortkomingen in de programma's.

Aangezien vier van de vijf GOK-indicatoren enkel worden gestaafd met verklaringen op eer van de ouders, is een sluitende controle niet mogelijk. Het verificatiekorps voor het secundair onderwijs kreeg bv. de volgende richtlijn mee: *Gedateerde en ondertekende verklaringen op eer zelf mogen niet in twijfel getrokken worden, ook niet als er duidelijk aanwijzingen zijn dat dit niet strookt met de realiteit*. Werken met verklaringen op eer houdt weinig garantie in dat de gegevens volledig en juist zijn. De administratie schrijft zelf dat het werken met verklaringen op eer *door sommige scholen blijkbaar niet zo ernstig wordt genomen tot grote frustratie van de scholen die het eerlijk doen*⁽⁴⁵⁾.

Bij de voorloper van het GOK-beleid, het OVB-beleid, werd ook gewerkt met verklaringen op eer van de ouders voor een aantal indicatoren van sociaaleconomische aard. Toen al wees onderzoek uit dat de kwaliteit van de gegevensverzameling twijfelachtig was⁽⁴⁶⁾. De geleverde inspanningen om de gegevens te verzamelen, varieerden sterk tussen de onderzochte scholen. De onderzoekers wezen in hun rapport op het vanzelfsprekende belang van *duidelijke controlemogelijkheden*. *Temeer omdat de gegevens over de doelgroep ook worden gebruikt om extra middelen (extra lestijden) toe te kennen*.

Tweede en derde graad van het secundair onderwijs

De indicatoren voor de tweede en derde graad van het secundair onderwijs zijn tot en met de tweede GOK-cyclus niet sociaaleconomisch, maar volledig onderwijsgebonden (zie 1.3). Ze zijn binnen het onderwijsveld gekend en volledig op te volgen en te controleren. De scholen sturen voor elke leerling na het einde van het schooljaar de code van het behaalde attest door. Met die gegevens kan de administratie de GOK-leerlingen filteren. Het verificatiekorps kijkt de gegevens na.

2.2.2 Berekening en toekenning van GOK-uren

Het Rekenhof ging na of de administratie voor de tweede GOK-cyclus⁽⁴⁷⁾ op basis van de verzamelde gegevens de GOK-uren correct

⁴⁵ Nota *Evaluatie GOK-beleid – Stand van zaken februari 2004*.

⁴⁶ *Evaluatieonderzoek van het onderwijsvoorrrangsbeleid*, 2002, OBPWO 99.15 - Stuk 1143 (2001-2002) – Nr. 3.

⁴⁷ De tweede GOK-cyclus ging van start in 2005.

heeft berekend. Daartoe onderzocht het of de gehanteerde formules (in twee Acces-applicaties) een juiste berekening mogelijk maken. De controle vond plaats voor alle scholen met GOK-leerlingen. Voor de eerste graad van het secundair onderwijs vertonen de formules een tekortkoming. Scholen met een hoge concentratie onderwijskansarme leerlingen krijgen volgens de regelgeving door toepassing van een concentratiecoëfficiënt (1,5) een ruimere ondersteuning. Zijn deze scholen bovendien gelegen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, dan voorziet de regelgeving in een bijkomende coëfficiënt (1,5). De formules in de Acces-applicatie voor het secundair onderwijs laten geen combinatie van beide surpluscoëfficiënten toe. De betrokken scholen krijgen hetzelfde surplus als de scholen die slechts aan één van beide voorwaarden voldoen, namelijk 50% meer punten⁽⁴⁸⁾. Normaliter zou de administratie hen een surplus van 125% moeten toekennen ($1,5 \times 1,5 = 2,25$). Voor de tweede GOK-cyclus zijn er twee scholen die tegelijk een hoge concentratiegraad hebben in de eerste graad en gelegen zijn in Brussel-Hoofdstad. Door de twee coëfficiënten niet cumulatief toe te passen, beschikken beide scholen voor die graad over een derde minder uren dan waarop ze volgens de regelgeving recht hebben. Volgens de minister en de administratie gaat het om een fout in het programma, die voor de derde GOK-cyclus zal worden rechtgezet. In het basisonderwijs bestaat ongeveer dezelfde regeling: de concentratiecoëfficiënt is 1,1 en de Brusselcoëfficiënt 1,5. De formules in de Acces-applicatie voor dit onderwijsniveau maken de combinatie van beide coëfficiënten wel mogelijk. Voor scholen in de tweede en derde graad van het secundair onderwijs geldt enkel de concentratiecoëfficiënt van 1,5.

Het Rekenhof stelde nog een probleem vast in verband met scholen die een ongunstig inspectieverslag kregen. Het GOK-decreet bepaalt dat bij een negatieve evaluatie de school elk recht verliest op de GOK-uren voor de volgende periode van drie schooljaren. Na de eerste cyclus kregen 16 scholen een negatief inspectieverslag: 8 in het basis- en 8 in het secundair onderwijs. De minister besloot hen, tegen de decretale regeling in, een tweede kans te geven. Ze moesten zich wel engageren om de decretale GOK-doelstellingen alsnog te realiseren tegen het einde van het eerste schooljaar van de nieuwe cyclus. Ze ontvingen voor het schooljaar 2005-2006 als stimulans de helft van de uren waarop ze bij een positieve evaluatie recht zouden hebben gehad. Na één jaar voerde de inspectie een nieuwe controle uit. Over 5 basis- en 6 secundaire scholen bracht ze een gunstig advies uit⁽⁴⁹⁾. Zij konden voor de resterende twee schooljaren opnieuw beschikken over het volledige contingent GOK-uren. Het gaat in totaal om 335 uren per week (100 in het

⁴⁸ Het totaal aantal punten per school is de som van de gewichten van de indicatoren van alle GOK-leerlingen. Dat totaal, eventueel vermeerderd via de concentratie- en/of Brusselcoëfficiënt, dient als basis voor de berekening van de GOK-uren.

⁴⁹ 3 basisscholen werden opgeheven op 31 augustus 2005, 1 secundaire school had onvoldoende GOK-leerlingen om nog uren te krijgen, 1 secundaire school kreeg opnieuw een ongunstig advies.

basis- en 235 in het secundair onderwijs) die toegekend worden zonder decretale rechtsgrond.

2.2.3 *Aanwending van de GOK-uren*

Scholen mogen uiteraard niet meer uren aanwenden dan toegekend. De administratie laat de scholen weten of ze al dan niet GOK-uren krijgen en hoeveel. Ze doet dit via dienstbrieven. De scholen sturen op hun beurt een formulier met vermelding van het aantal aangewende GOK-uren. Via elektronische weg delen ze mee welke personeelsleden belast zijn met de GOK-uren. Voor elk personeelslid is in het elektronisch personeelsdossier aangeduid hoeveel uren ze presteren en in welke administratieve toestand ze zich bevinden (als vastbenoemde, tijdelijke of vervanger). De administratie doet een dubbele controle: ze gaat enerzijds na of het totaal aantal aangewende uren de beschikbare niet overschrijdt en anderzijds toetst ze, rekening houdend met eventuele vervangingen, de concrete invulling van het personeelskader aan de toegekende omkadering. Bij vaststelling van overschrijdingen vraagt ze de betrokken scholen de oorzaak ervan te onderzoeken en mee te delen. De scholen moeten zo nodig de verbeterde gegevens bezorgen.

Het Rekenhof stelde vast dat de administratie de controles op de aanwending louter op basis van formulieren en elektronische zendingen uitvoert. Ze gaat niet na hoe de scholen de GOK-uren in werkelijkheid invullen. Noch de verificateurs, noch de inspectie krijgen de opdracht dat ter plaatse te onderzoeken. Bovendien gebeuren de toetsingen slechts op bepaalde tijdstippen, terwijl een permanente toetsing raadzaam is.

Het Rekenhof onderzocht voor 30 basis- en 30 secundaire scholen of er geen overschrijdingen waren van het toegekende urenpakket. Het vergeleek daarvoor de toegekende uren met het ingevulde GOK-personeelskader. Slechts bij 2 secundaire scholen stelde het Rekenhof onregelmatigheden vast⁵⁰).

Ook de schoolbezoeken van het Rekenhof brachten administratieve onzorgvuldigheden aan het licht. Van de 20 bezochte scholen deelde een aantal gewijzigde gegevens over de invulling van de GOK-uren niet tijdig mee aan de administratie, waardoor de gegevens in het elektro-

⁵⁰ Bij 1 school ging het om een overschrijding met 1 GOK-uur. Na de vaststelling door het Rekenhof vroeg de administratie de school om uitleg. De school heeft het GOK-uur dan omgezet naar een uur bijzondere pedagogische taken. De tweede school stuurde de GOK-uren door met een verkeerde code, waardoor ze niet te onderscheiden waren van het totale opdrachtenpakket van de leerkrachten. Een controle op de aanwending van de GOK-uren was niet mogelijk. De administratie heeft na de vaststelling door het Rekenhof de school om een rechtzetting gevraagd.

nisch personeelsdossier niet meer overeenstemden met de realiteit (zie ook punt 1.6).

Deze gevallen illustreren het belang van zorgvuldigheid van de scholen bij het doorsturen van het GOK-personeelskader en van controle door de administratie op de naleving van de aanwendingsregels.

2.3 Enkele kengetallen over de GOK-uren

Het Rekenhof heeft zich voor het onderstaande cijfermateriaal gebaseerd op gegevens die het bij de administratie heeft opgevraagd. Niet alle scholen met GOK-leerlingen krijgen GOK-uren. Krijgen ze die wel, dan staan ze hieronder als GOK-school vermeld.

2.3.1 Basisonderwijs

Aantal scholen

Basisonderwijs					
	Totaal aantal scholen	Aantal scholen met GOK-Iln		Aantal GOK-scholen	
01.02.2002	2.368	2.093	88,39% van totaal aantal	1.804	76,18% van totaal aantal
01.02.2005	2.324	2.034	87,52% van totaal aantal	1.887	81,20% van totaal aantal

Tussen de eerste en tweede teldag (eerste en tweede GOK-cyclus) zijn in het basisonderwijs zowel het totale aantal scholen als het aantal scholen met GOK-leerlingen gedaald. Het aantal GOK-scholen daarentegen is gestegen. Op de eerste teldag maakten de GOK-scholen iets meer dan 86% uit van de scholen met GOK-leerlingen (1.804 op 2.093), op de tweede teldag bijna 93 %.

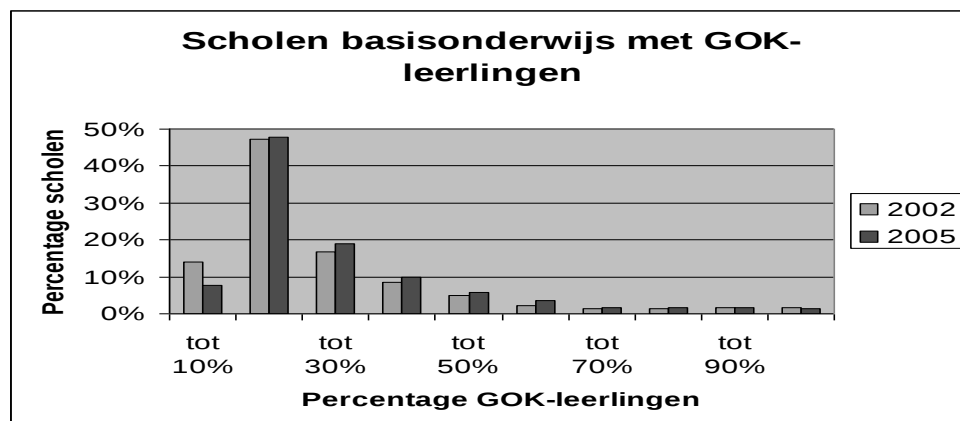
Aantal leerlingen

Basisonderwijs						
	Totaal aantal Iln	Aantal GOK-Iln	Aantal Iln in GOK-scholen	Aantal GOK-Iln in GOK-scholen		
01.02.2002	648.413	126.258	19,47% van totaal aantal	494.894	119.996	24,25% van aantal in GOK-scholen
01.02.2005	630.071	130.628	20,73% van totaal aantal	507.215	128.000	25,24% van aantal in GOK-scholen

Het totale aantal leerlingen in het basisonderwijs is tussen de twee teldata gedaald. Het totale aantal GOK-leerlingen is in die periode gestegen en maakt op de tweede teldag ongeveer 21% uit van het totale aantal leerlingen. De GOK-scholen tellen op de tweede teldag 8.004 GOK-

leerlingen meer dan op de eerste. Dat betekent dat in een tijdspanne van drie jaar meer leerlingen als kansarm zijn gedetecteerd. Op de eerste teldag bevond 95% van de GOK-leerlingen zich in een GOK-school (119.996 op 126.258), op de tweede teldag 98%.

De onderstaande grafiek toont de verdeling van de GOK-leerlingen over alle scholen met dergelijke leerlingen.



De grootte van de verschillende staven is tijdens de twee teldata bijna gelijk. Dat betekent dat de spreiding van de kansarmen over de scholen in het algemeen tijdens de twee GOK-cycli nagenoeg dezelfde is gebleven. Wel is het aantal scholen met weinig GOK-leerlingen (tot 10%) in 2005 bijna gehalveerd ten opzichte van 2002. Er is een duidelijk dichtheidsprofiel: ongeveer de helft van de basisscholen heeft tussen de 10 en 20% kansarmen.

Aantal toegekende GOK-uren

Basisonderwijs					
2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
37.655	37.709	37.474	40.420	40.517	39.298
100,00%	100,14%	99,52%	107,34%	107,60%	104,36%
Gemid. 2002-2005: 37.613 (100,00%)			Gemid. 2005-2008: 40.078 (106,55%)		

Het aantal toegekende GOK-uren varieert van jaar tot jaar. Om de eerste cyclus met de tweede te kunnen vergelijken, heeft het Rekenhof de gemiddelde toegekende urenpakketten voor de twee periodes berekend. Daaruit blijkt dat het toegekende urenpakket gemiddeld met 6,55% is gestegen.

2.3.2 Secundair onderwijs

Aantal scholen

Secundair onderwijs 1 ^{ste} graad					
	Totaal aantal scholen	Aantal scholen met GOK-Iln		Aantal GOK-scholen	
01.02.2002	666	533	80,03% van totaal aantal	378	56,76% van totaal aantal
01.02.2005	667	452	67,77% van totaal aantal	400	59,97% van totaal aantal

Secundair onderwijs 2 ^{de} en 3 ^{de} graad					
	Totaal aantal scholen	Aantal scholen met GOK-Iln		Aantal GOK-scholen	
01.02.2002	707	673	95,19% van totaal aantal	120	16,97% van totaal aantal
01.02.2005	698	665	95,27% van totaal aantal	108	15,47% van totaal aantal

De eerste graad van het secundair onderwijs kent tussen de eerste en de tweede teldag een duidelijke daling van het aantal scholen met kansarmen. Het aantal GOK-scholen daarentegen is gestegen. Op de eerste teldag maakten de GOK-scholen bijna 71% uit van de scholen met GOK-leerlingen (378 op 533), op de tweede teldag meer dan 88%. In de tweede en derde graad van het secundair onderwijs is de situatie tussen de twee teldata niet wezenlijk gewijzigd. De bovenbouw van het secundair onderwijs kent de grootste spreiding van GOK-leerlingen over de scholen. Nog geen 18% van de scholen met GOK-leerlingen is GOK-school op de eerste teldag (120 op 673), op de tweede teldag is dit cijfer zelfs nog lager: iets meer dan 16%.

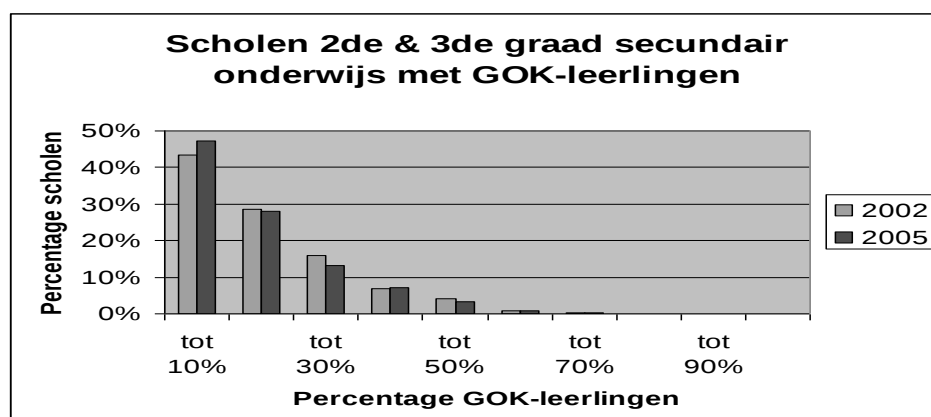
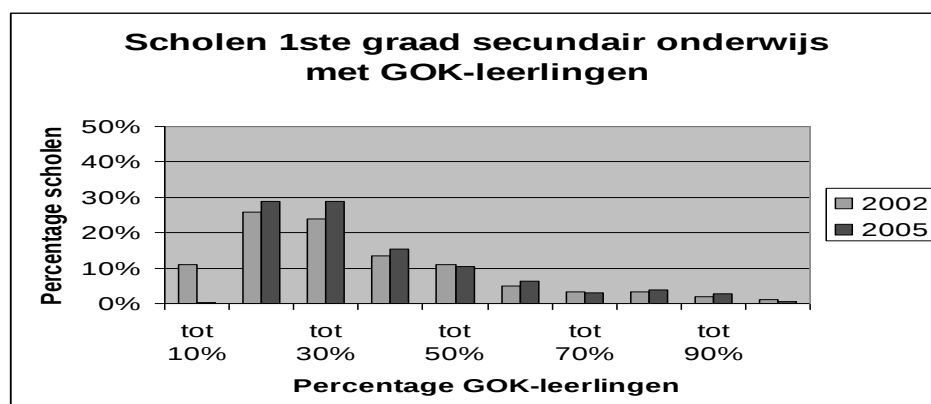
Aantal leerlingen

Secundair onderwijs 1 ^{ste} graad						
	Totaal aantal Iln	Aantal GOK-Iln		Aantal Iln in GOK-scholen		Aantal GOK-Iln in GOK-scholen
01.02.2002	139.911	28.292	20,22% van totaal aantal	81.645	25.281	30,96% van aantal in GOK-scholen
01.02.2005	147.884	27.134	18,35% van totaal aantal	90.161	26.145	29,00% van aantal in GOK-scholen

Secundair onderwijs 2 ^{de} en 3 ^{de} graad						
	Totaal aantal lln	Aantal GOK-lln		Aantal lln in GOK- scholen		Aantal GOK-lln in GOK-scholen
01.02.2002	268.996	36.334	13,51% van totaal aantal	41.900	14.696	35,07% van aantal in GOK-scholen
01.02.2005	282.468	35.429	12,54% van totaal aantal	39.956	14.046	35,15% van aantal in GOK-scholen

In tegenstelling tot het basisonderwijs is het totale aantal leerlingen in het secundair onderwijs tussen de twee teldata gestegen. Het aantal GOK-leerlingen is gedaald. In de eerste graad maken de GOK-leerlingen op de tweede teldag iets meer dan 18% uit van het totale aantal leerlingen. Het aandeel GOK-leerlingen dat in een GOK-school is ingeschreven, is wel gestegen binnen een tijdspanne van drie jaar: van 89% (25.281 op 28.292) naar 96%. Het aantal GOK-leerlingen in GOK-scholen kent daardoor op de tweede teldag toch nog een stijging van 864 leerlingen. In de tweede en derde graad van het secundair onderwijs vormen de GOK-leerlingen ongeveer 12,5% van het totale aantal leerlingen. Het aandeel GOK-leerlingen dat in een GOK-school is ingeschreven, blijft zich rond de 40% situeren (14.046 op 35.429), hoewel er in die scholen op de tweede teldag een daling is van 650 GOK-leerlingen.

De onderstaande grafieken tonen de verdeling van de GOK-leerlingen over alle scholen met dergelijke leerlingen.



Het aantal scholen met weinig GOK-leerlingen (tot 10%) is in de eerste graad van het secundair onderwijs in 2005 bijna volledig tot nul teruggebracht. Dat onderwijsniveau kent ook een duidelijk dichtheidsprofiel. Bijna 60% van de scholen telt tijdens de tweede cyclus tussen de 10% en 30% kansarmen. De tweede en derde graad van het secundair onderwijs kent op beide teldata een vergelijkbaar profiel. De bovenbouw van het secundair onderwijs telt veel scholen met weinig GOK-leerlingen: bijna 50% van de scholen heeft tot 10% GOK-leerlingen.

Aantal toegekende GOK-uren

Secundair onderwijs 1 ^{ste} graad					
2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
5.231	5.504	5.504	6.565	6.565	6.565
100,00%	105,22%	105,22%	125,50%	125,50%	125,50%
Gemid. 2002-2005: 5.413 (100,00%)			Gemid. 2005-2008: 6.565 (121,28%)		

Secundair onderwijs 2 ^{de} en 3 ^{de} graad					
2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
2.378	2.582	2.582	2.685	2.685	3.895
100,00%	108,58%	108,58%	112,91%	112,91%	163,79%
Gemid. 2002-2005: 2.514 (100,00%)			Gemid. 2005-2008: 3.088 (122,85%)		

Het toegekende urenpakket voor de eerste graad is in de tweede cyclus ten opzichte van de eerste cyclus met gemiddeld 21,28% gestegen. In de tweede en derde graad is de gemiddelde stijging 22,85%. Er was daar een sterke stijging in het derde jaar van de tweede cyclus (zie 3.2.2).

Anciënniteit personeel basis- en secundair onderwijs

De gemiddelde geldelijke anciënniteit van de personeelsleden die de GOK-uren opnemen, bedraagt 14 jaar 4 maand (refertedatum 1 april 2007). Hoewel het GOK-beleid een tamelijk recent initiatief is, opteren de scholen voor de invulling ervan dus eerder voor personeelsleden met een zekere onderwijservaring dan voor nieuw aangeworven personeel. Dezelfde conclusie kan trouwens worden getrokken voor het zorgbeleid: de gemiddelde geldelijke anciënniteit van de zorgcoördinatoren (13 jaar 7 maand op 1 april 2007) verschilt niet zo veel van die van het GOK-personeel.

2.4 Toepassing van het GOK-beleid door de scholen

Hoofdstuk 1 van dit verslag besprak de uitwerking van het GOK-beleid door de overheid. Daarin kwamen enkele theoretische knelpunten naar voren, maar er werd nog niet gekeken naar de praktijk in het onderwijsveld zelf. Hieronder volgt een bespreking van het GOK-beleid zoals de scholen dat voeren. De bevindingen steunen op interviews in 20 scho-

len, maar ook op het inspectieverslag en op door de overheid gevraagd wetenschappelijk onderzoek.

2.4.1 Toepassing van de beleidscyclus

Analyse van de beginsituatie

De decreetgever schrijft voor dat de scholen hun GOK-beleid baseren op een *analyse van de beginsituatie*, zonder dit begrip nader te omschrijven. De inspectie heeft vastgesteld dat nogal wat scholen moeite hadden om de juiste vragen te stellen. *Welke soort leerlingen bevinden zich in de school? Wat zijn hun noden?* Voor het basisonderwijs heeft zij vastgesteld dat verschillende scholen op een efficiënte wijze gebruik maakten van enquêtes die de steunpunten of de netgebonden begeleidingsdienst aanreikten. Daarnaast maakten enkele schoolteams ook gebruik van eigen analysedocumenten. Scholen die vrij recent een doorlichting meemaakten, wendden meestal bevindingen uit het doorlichtingsverslag aan. Soms verrekenden ze ook gegevens uit vroegere controles van het project ZVB of het OVB-beleid. Naar de bevindingen van de inspectie berustte de analyse van de beginsituatie in nog te veel scholen hoofdzakelijk op de perceptie van het schoolteam en te weinig op objectieve kindgegevens.

Tijdens de interviews met het Rekenhof maakten de scholen kenbaar dat er zeker niet altijd een relatie is tussen de leerprobleemleerlingen en de leerlingen die onder de GOK-indicatoren vallen.

Doelen en acties

Wetenschappelijk onderzoek geeft geen eenduidig antwoord op de vraag of de analyse van de beginsituatie onderbouwend en doorslaggevend was voor de keuze van de doelstellingen⁵¹). De inspectie stelde voor het basisonderwijs vast dat de scholen de conclusies uit de beginsituatieanalyse vaak meteen vertaalden in concrete acties en dat zij doorgaans weinig onderscheid maakten tussen doelstellingen en acties. De verwarring tussen doelstellingen en instrumenten in de uitvoeringsbesluiten leidt er blijkbaar in de praktijk bij de scholen toe dat de acties doelen worden.

De meeste scholen opteerden ervoor te werken rond twee à drie domeinen en deden geen beroep op de vooraf bepaalde clusters. Wel hebben veel scholen de doelstellingen/instrumenten uit de omzendbrief overgenomen. De meest gekozen thema's zijn leerwinst en taalvaardigheid, gevolgd door zelfbeeld. De scholen hebben zich vooral gericht op het leerlingenniveau. In de door het Rekenhof bezochte scholen geeft de GOK-leerkracht meestal extra begeleiding aan kinderen met lees-, re-

⁵¹ OBPWO 02.05.

ken- of gedragsproblemen, individueel of in groepjes, binnen of buiten de klas.

De inspectie kwam tot de bevinding dat veel schoolteams nogal vage doelstellingen formuleerden. Zij stelde vast dat scholen duidelijk nog niet vertrouwd zijn met het formuleren van doelen die aan de basiscriteria van operationaliteit voldoen, zoals voldoende specifiek, meetbaar, aanvaard en in de tijd gelimiteerd.

Effecten

De inspectie is van oordeel dat de scholen er bij hun zelfevaluatie moeilijk in slaagden effecten in kaart te brengen. Slechts in een beperkt aantal gevallen werden effecten weergegeven in de vorm van concrete outputgegevens op groeps- en schoolniveau. Op het niveau van de individuele leerling gebeurde dat meer. De inspectie meende dat het bij gebrek aan functionele instrumenten voor leraren een moeilijke opdracht blijft om de voortgang van leerlingen te bepalen.

Tijdens de interviews stelde het Rekenhof vast dat de scholen op de hoogte zijn van de algemene doelstellingen van het GOK-beleid (betere doorstroming en gekwalificeerde uitstroom). Zij zijn ook van mening dat de effecten van hun acties in principe meetbaar zijn, wat niet wil zeggen dat zij daar daadwerkelijk toe overgaan. Maar de zorg om zicht te krijgen op hun output is aanwezig. Zo vraagt een behoorlijk aantal basisscholen leerlinggegevens op in het secundair onderwijs, waarna zij de behaalde resultaten vergelijken met de adviezen die de school had geformuleerd.

2.4.2 Invulling van het GOK-beleid

Naast de punten van kritiek geeft het inspectieverslag een vrij gunstig beeld van de wijze waarop de scholen het GOK-decreet hebben uitgevoerd en van de wijze waarop zij de GOK-middelen hebben besteed. Met de GOK-uren werden zinvolle activiteiten en projecten ontwikkeld om de gelijke kansen van GOK-leerlingen te bevorderen. Slechts een klein aantal scholen (0,5%) kreeg na de specifieke GOK-doorlichting een ongunstig advies van de inspectie.

Het Rekenhof had niet de bedoeling op basis van twintig interviews een algemeen oordeel te geven over de GOK-werking in de scholen. Twee positieve effecten vielen wel op: de groeiende aandacht voor zorg, in het bijzonder op het vlak van gelijke kansen, is door het GOK-beleid nog verdiept en verscherpt en de scholen gaan bewuster om met de beleidscyclus (hoewel de bezochte scholen klaagden over het papierwerk).

Onderwijsproblemen worden vaak verzwaard door andere maatschappelijke problemen, zoals probleemgedrag en persoonlijke en sociale

problemen, die in steden vaak intensiever voorkomen dan elders⁽⁵²⁾. Een aantal van de bezochte scholen vond dat de GOK-leerkrachten en gewone klastitularissen te weinig zijn opgeleid om aan die problemen het hoofd te bieden. Sommigen opperden dat dit niet tot hun taak behoorde. In punt 1.2 werd gesteld dat onderwijsongelijkheid vele en complexe oorzaken heeft, die zich op heel verschillende domeinen kunnen bevinden. Het is weinig waarschijnlijk dat een geïsoleerde aanpak van de ongelijke kansen door de scholen volstaat. Scholen geven aan dat hun acties op fundamentele beperkingen stuiten. Ze zijn alleszins vragende partij voor een betere samenwerking met externe diensten, zoals welzijn en buurtwerking⁽⁵³⁾.

Een totaalaanpak betekent dat de aanpak ook is gericht op de ouders. De Vlaamse overheid hecht al veel belang aan ouderparticipatie. Het is immers een van de decretale GOK-thema's waarrond de scholen kunnen werken. Ouderbetrokkenheid kan cruciaal zijn voor het schoolsucces van hun kinderen. Interesse van de ouders kan de motivatie en het gevoel van welbevinden vergroten, wat op zijn beurt invloed kan hebben op de studieresultaten. Een aantal van de bezochte scholen bracht naar voren dat het soms moeilijk is de ouders te bereiken en de ouderbetrokkenheid te versterken. Vooral de communicatie met de ouders van de GOK-leerlingen verloopt moeizaam. Dat geldt zowel voor de formele als de informele contacten. De scholen zijn van mening dat bijkomende initiatieven nodig zijn, zoals campagnes om cursussen Nederlands te volgen, sensibilisering rond verdere keuze van de onderwijsloopbaan⁽⁵⁴⁾, of werken aan een positiever imago van het buitengewoon onderwijs. Volgens de minister kunnen de LOP's een belangrijke rol spelen om de communicatiekloof tussen de school en de ouders van de GOK-leerlingen te overbruggen⁽⁵⁵⁾. In een totaalaanpak dienen de acties naar de ouders wellicht ruimer te zijn dan enkel gericht op de communicatie met de school.

⁵² *Onderwijsbeleid in de centrumsteden van Vlaanderen: een eerste aanzet. Analyse van enkele cijfergegevens*, 2007, een gezamenlijk rapport van AgODi, het onderwijsdepartement en de inspectie. Uit dit rapport blijkt dat Vlaanderen een grootstedelijke onderwijsproblematiek kent en dat er een reëel probleem van achterstand is in de centrumsteden.

⁵³ Het inspectieverslag over het Nederlandstalige onderwijs in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van maart 2007 bevat een gelijkaardige vaststelling: *In het bijzonder zal in de toekomst samenwerking noodzakelijk zijn met politiediensten, met welzijn, met cultuur en vooral met de meest direct betrokkenen, m.n. de ouders ... Kansarmoede, verkeersmobiliteit, spijbelen, agressie zijn problemen die de scholen niet alleen kunnen oplossen.*

⁵⁴ Heel wat geïnterviewde scholen zijn van mening dat zij dankzij hun GOK-werking beter en meer gefundeerd advies kunnen geven over het verdere verloop van de studieloopbaan van hun leerlingen, maar ouders blijken dat advies in de praktijk niet altijd op te volgen.

⁵⁵ Toespraak van de Minister van Onderwijs op 4 mei 2007 over de communicatie school - ouders (Gent, Werkgroep Kansen van de lokale overlegplatforms Gent, ondertekening charter voor een goede communicatie met ouders).

Een totaalaanpak of een geïntegreerde aanpak belet niet dat de scholen hun GOK-doelstellingen moeten kunnen afbakenen en concretiseren. De doorlichting van de inspectie wees de relatieve veelheid van mogelijke thema's aan als een van de knelpunten bij de uitvoering van het GOK-decreet. De inspectie stelde vast dat heel wat scholen problemen hebben om zich op zoveel doelen en bijhorende acties te concentreren vanuit een grondige kwaliteitsaanpak. Ze suggereerde aan de overheid meer soberheid op dat vlak⁵⁶). Ongeveer de helft van de door het Rekenhof bezochte scholen bleek een GOK-beleid te voeren rond meer dan één cluster of twee thema's. Sommige werken in de tweede GOK-cyclus voort rond clusters of thema's uit de eerste cyclus, in combinatie met nieuwe. Een aantal scholen kiest voor twee thema's, maar werken ook rond andere thema's die nauw verbonden zijn met de gekozen thema's.

2.4.3 Vermenging van GOK-uren met zorgbeleid in het basisonderwijs

De regelgeving maakt een onderscheid tussen het zorgbeleid van de basisscholen en hun geïntegreerd ondersteuningsbeleid. Het eerste wordt uitgevoerd door het beleids- en ondersteunend personeel op basis van een puntenenveloppe, het tweede door het onderwijzend personeel op basis van aanvullende lestijden. Elke basisschool heeft recht op een zorgpakket volgens zijn schoolgrootte. De toekenning van het GOK-pakket is afhankelijk van een aantal sociaaleconomische toekenningsvoorwaarden. Voor het onderwijzend personeel heeft de overheid specifieke bekwaamheidsbewijzen vastgesteld, voor het beleids- en ondersteunend personeel heeft ze zich beperkt tot het vastleggen van een algemeen opleidingsniveau. Scholen kunnen daardoor gemakkelijker aanwerven volgens hun specifieke behoeften.

Inhoudelijk leunen GOK en zorg dicht bij elkaar aan. Dat blijkt ook uit de praktijk. De schoolbezoeken tonen aan dat de meeste basisscholen eenzelfde invulling geven aan beide urenpakketten, ook als de zorguren door een ander personeelslid worden ingevuld dan de GOK-leerkracht. Slechts in een paar scholen is er sprake van een zekere taakscheiding en amper één school maakte aparte functiebeschrijvingen op voor haar GOK-leerkrachten en haar zorgcoördinator. In die gevallen is de taak van zorgcoördinator veel meer gericht tot het school- en leerkrachtenniveau (coördinerende en coachende rol en organisator van overlegmomenten). De scholen met een zekere taakscheiding zijn ofwel scholen met een zorgcoördinator met beperkte opdracht die in verschillende scholen is tewerkgesteld, ofwel een school die nood heeft aan een duidelijke opdeling van beide functies omdat een efficiënte tijdsinvulling anders niet mogelijk bleek. De taakscheiding is niet ingegeven door het eventueel specifieke opleidingsniveau van de zorgcoördinator: van de mogelijkheid om personeelsleden aan te werven met bijkomende exper-

⁵⁶ *Onderwijsspiegel, schooljaar 2004-2005.*

tise als zorgcoördinator, werd maar in vier geïnterviewde scholen (deels) gebruik gemaakt en slechts in één van die vier scholen is er sprake van een zekere opdeling.

Wetenschappelijk onderzoek⁽⁵⁷⁾ komt eveneens tot de vaststelling dat in een zeer grote groep basisscholen de zorguren zijn gelinkt aan de GOK-doelen. Die scholen blijken hun zorgbeleid en hun GOK-beleid op een geïntegreerde wijze vorm te geven. Ook bij de gedachtewisseling over het inspectieverslag in de onderwijscommissie van het Vlaams Parlement werd de vraag geopperd in hoeverre de opdrachten van GOK en zorg nog gescheiden kunnen blijven⁽⁵⁸⁾.

2.4.4 Beleidskracht versus vraag naar extra GOK-omkadering

De inspectie is van oordeel dat het welslagen van het GOK-beleid in de scholen vooral afhankelijk is van hun beleidsvoerend vermogen en veel minder van de toegekende middelen. Sommige scholen slagen erin met weinig GOK-uren een kwaliteitsvol GOK-beleid vorm te geven, terwijl andere scholen met een grotere GOK-omkadering veel minder effect realiseren. Een GOK-beleid mag niet leiden tot een geïsoleerde aanpak van de probleemleerlingen, maar dient in de totaliteit van het beleid op school-, leraren- en leerlingenniveau te zijn ingebed. Binnen die context pleit de inspectie voor een begrenzing van het aantal GOK-uren.

Niettemin ervaren enkele van de bezochte scholen de huidige toegekende GOK-uren als onvoldoende. Een aantal scholen schakelt vrijwilligers van binnen en buiten de school in om bepaalde acties te ondersteunen. Andere nemen bijkomende uren uit het regulier pakket om hun GOK-werking mogelijk te maken. Tot slot ondervindt een groep van de geïnterviewde scholen een enorme toename aan allerlei GOK-overlegmomenten, wat ook weegt op de omkadering. Alleszins is de behoefte aan GOK-uren moeilijk te meten, vooral omdat er geen strikt onderscheid wordt gemaakt met de zorguren en zelfs niet altijd met het pakket reguliere uren (zo worden GOK-uren ook gebruikt om klassen te splitsen).

Hoewel de inspectie van mening is dat het GOK-beleid meer een kwestie van aanpak is dan van middelen en pleit voor een begrenzing van de GOK-uren, geeft ze wel aan dat er extra middelen naar de - weliswaar zwaar - problematische scholen moeten gaan⁽⁵⁹⁾. Illustratief voor de spanning tussen de vraag naar meer middelen vanuit sommige scholen en de voorgestelde plafonnering ervan door de inspectie, is dat de Vlaamse Regering in drie secundaire scholen de instandhoudingstermijn

⁵⁷ OBPWO 02.05.

⁵⁸ Gedachtewisseling over jaarrapport van de inspectie *Onderwijsspiegel, schooljaar 2004-2005* in de onderwijscommissie van het Vlaams Parlement (Stuk 777 (2005-2006) – 22 maart 2006).

⁵⁹ Zie vorige voetnoot.

van de betrekking van adjunct-directeur met één jaar heeft verlengd wegens de aanwezige kansarmoedeproblematiek⁶⁰). In strijd met het pleidooi voor een concentratie van de middelen is dan weer het uitvoeringsbesluit dat aan alle GOK-scholen van het basisonderwijs minimum 6 GOK-lestijden toekent (zie punt 1.5.1).

Hoewel er dus geen consensus bestaat over hoe geconcentreerd de middelen moeten worden toegekend, stuurt het beleid aan op een onderwijsverstrekking die als geheel is gericht op gelijke kansen. De voorgenomen nieuwe financieringsregeling waarin voor de berekening van de hele omkadering de leerlingen op basis van een aantal kenmerken zullen worden gewogen, sluit daarbij aan. De overname van twee GOK-indicatoren in de nieuwe omkaderingsregels brengt de GOK-problematiek direct op het totaalplan van het schoolgebeuren. De vraag hoeveel GOK-uren toegekend moeten worden, verschuift dan naar de vraag hoe zwaar elk leerlingkenmerk moet wegen. De scholen zullen zich niet meer moeten verantwoorden over het gebruik van aparte GOK-uren. Of ze nog een GOK-beleid moeten voeren en er zich over moeten verantwoorden, is echter nog onduidelijk (zie punt 1.7).

2.4.5 GOK-beleid versus inschrijvingsbeleid

In het GOK-decreet is het inschrijvingsrecht één van de twee flankerende instrumenten van het geïntegreerd ondersteuningsbeleid. Het inschrijvingsrecht van leerlingen of ouders en de ermee samenhangende aanvaardingsplicht voor de scholen vormen de fundamentele en uitgangspunten voor het GOK-beleid.

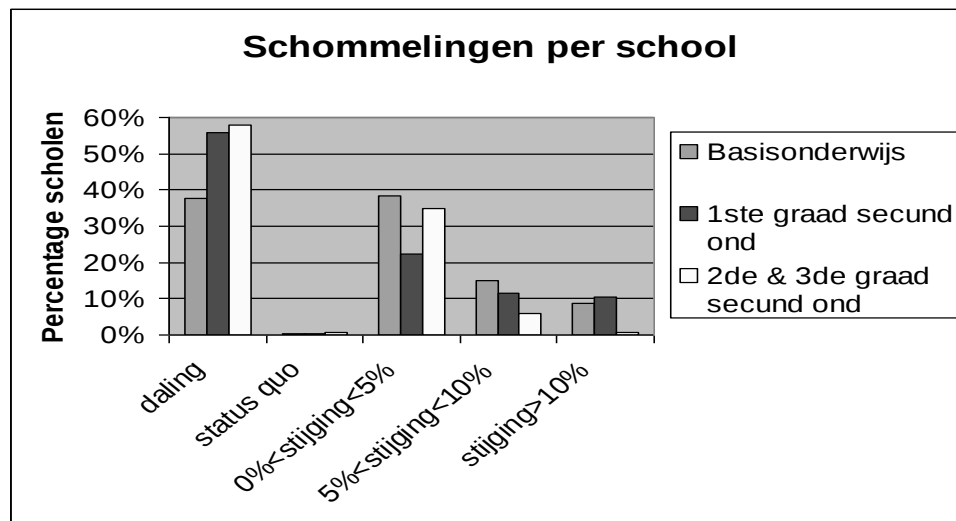
Scholen die trachten werk te maken van hun GOK-beleid en daarin ook slagen, krijgen binnen hun regio een goede naam als zorgzame school. Een aantal bezochte scholen wees op het aanzuigefect dat zij daardoor ondervonden. Zij worden met een steeds grotere groep aan kansarme leerlingen geconfronteerd, wat weegt op omkadering, draagkracht en onderwijskwaliteit.

Ook de inspectie stipt in haar rapport aan dat vele GOK-scholen vaststellen dat ze door hun zorgzame opstelling nog meer probleemleerlingen aantrekken. Vooral in de grootsteden leeft de indruk dat de problemen zouden zijn toegenomen na de invoering van het inschrijvingsrecht⁶¹).

⁶⁰ Beslissingen van de Vlaamse Regering – 19 juli 2007. De beslissing wordt als volgt verantwoord: het gaat om scholen waar de problematiek van kansarmoede binnen een stedelijke context dermate disproportioneel aanwezig is, dat hun bestuurlijk vermogen slechts kan worden gevrijwaard mits het directieambt van adjunct-directeur wordt gehandhaafd.

⁶¹ *Onderwijsspiegel, schooljaar 2004-2005* en de gedachtewisseling erover in de onderwijscommissie van het Vlaams Parlement.

De onderstaande grafiek en tabel tonen aan dat er inderdaad scholen zijn die in de tweede GOK-cyclus heel wat meer GOK-leerlingen tellen dan in de eerste cyclus⁶².



	Daling	Status quo	Stijging 0 en 5%	Stijging 5 en 10%	Stijging meer dan 10%
Basisscholen	37,67%	0,32%	38,51%	14,84%	8,66%
Scholen 1 ^{ste} graad secundair onderwijs	55,67%	0,26%	22,16%	11,60%	10,31%
Scholen 2 ^{de} en 3 ^{de} graad secundair onderwijs	57,94%	0,63%	34,76%	5,87%	0,79%

Vooraf het basisonderwijs en de eerste graad van het secundair onderwijs kennen sterke stijgers. Die onderwijsniveaus kennen rond de 10% scholen met een toename aan GOK-leerlingen van meer dan 10% van hun totale schoolpopulatie. Het basisonderwijs telt 21 scholen die een stijging met meer dan 20% van hun totale schoolpopulatie optekenden ten opzichte van de eerste GOK-cyclus. De sterkste stijger was een school die van 50% naar 87% steeg. In de eerste graad van het secundair onderwijs zijn er 14 scholen met een verschil van meer dan 20%. In het basisonderwijs behoren de scholen met de sterkste toename aan GOK-leerlingen alle tot het gemeenschapsonderwijs. Voor het secundair onderwijs is een verhoogde concentratie van GOK-leerlingen niet gelieerd aan één bepaald net.

⁶² In de grafiek zijn enkel die scholen opgenomen die op beide teldata GOK-leerlingen kenden. Het gaat om de gegevens van 1.893 scholen van het basisonderwijs, 388 scholen met een eerste graad secundair onderwijs en 630 scholen met een tweede en/of derde graad secundair onderwijs.

Vanaf het schooljaar 2006-2007 is in het inschrijvingsrecht de voorrang bij inschrijving voor bepaalde groepen voorzien. Op die manier kunnen, zoals de minister en de administratie aanstippen, scholen op een actieve manier wegen op hun inschrijvingsbeleid en zo onder andere het aanzuigefect wat temperen.

2.5 Externe ondersteuning van het GOK-beleid in de scholen

Door het GOK-decreet kregen de scholen grote autonomie om een GOK-beleid uit te werken en uit te voeren. Voor de meeste scholen betekende dat een grote verandering. Het was dan ook belangrijk dat ze voldoende een beroep konden doen op ondersteuningsinstanties. De regelgeving voorziet in begeleiding door de pedagogische begeleidingsdiensten en de CLB's. Daarnaast is er het Steunpunt GOK, dat in opdracht van de overheid en in samenwerking met de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR) ondersteuning aanbiedt aan de GOK-scholen. De VLOR staat ook in voor de coördinatie van de begeleiding. Hieronder worden de verschillende soorten ondersteuning toegelicht, gevolgd door een appreciatie van de scholen.

2.5.1 Overzicht van de ondersteuningsinstanties

Administratie

De onderwijsadministratie heeft in omzendbrieven toelichting gegeven bij het GOK-decreet en de uitvoeringsbesluiten. Ook heeft zij een website met informatie over het GOK-beleid en de uitvoering ervan, waar de toepasselijke regelgeving en omzendbrieven zijn terug te vinden. Er is een rubriek *Vragen en antwoorden voor scholen*, waarin de administratie vragen beantwoordt over items in de omzendbrieven die bij de scholen onduidelijk overkomen. Ook zaken die in de omzendbrieven niet behandeld worden, komen hier aan bod.

Scholengemeenschap

De scholengemeenschappen zijn niet verplicht om scholen te ondersteunen in hun GOK-werking. Toch blijkt een aantal die rol te vervullen door formeel overleg te organiseren tussen zorgcoördinatoren en GOK-leerkrachten. Daardoor kunnen scholen expertise over ondernomen GOK-acties uitwisselen.

Centra voor leerlingenbegeleiding (CLB)

Het CLB-decreet voorziet in een extra omkadering voor de CLB's die scholen met GOK-uren begeleiden. De centra steunen de scholen in het ontwikkelen en realiseren van hun GOK-doelstellingen. Ze helpen de inzichten en vaardigheden met betrekking tot GOK te verruimen. Concreet kunnen de CLB's de scholen ondersteunen bij hun zelfevaluatie en

is hun aanwezigheid gevraagd in een groot aantal nascholingsprojecten. Verder is de GOK-ondersteuning ingebed in het zorgbeleid van de centra.

Pedagogische begeleidingsdiensten

Het GOK-decreet voorziet in een extra begeleiding voor de scholen en de CLB's. Het gaat in totaal om 22,5 ambten: 1 begeleider voor de CLB's van het vrije net, 2 voor de coördinatie op de VLOR en 19,5 voor de begeleiding van de GOK-scholen. Die pedagogische begeleiders bieden, samen met de reguliere begeleiders, ondersteuning bij de belangrijkste stappen die de school moet nemen in het GOK-proces. Ze hebben een adviserende functie. Daarnaast organiseren ze nascholingen.

Steunpunt GOK

Het Steunpunt GOK behoort tot de steunpunten voor beleidsrelevant onderzoek. Het is op 1 januari 2005 ontstaan uit de integratie van drie centra die in het verleden het GOK-beleid al ondersteunden⁶³. In opdracht van de overheid hebben die drie centra hun krachten gebundeld om, in samenwerking met de pedagogische begeleiding, een nog sterker en coherenter ondersteuningsaanbod voor de GOK-scholen uit te bouwen. Het steunpunt telt een 50-tal medewerkers en krijgt vanwege de Vlaamse overheid een jaarlijkse subsidie van ongeveer 1,5 miljoen EUR voor lonen, werkingsmiddelen en uitrustingskosten. Het steunpunt doet aan wetenschappelijk onderzoek, richt vormings sessies en workshops in en ontwikkelt instrumenten. Het ontwikkelde een algemeen screeningsdocument dat scholen helpt een GOK-beleid uit te stippelen via een stappenplan, evenals themaspecifieke analyse-instrumenten om scholen in staat te stellen dieper in te gaan op één bepaald thema. Het stelde ook een inspiratietekst op over zelfevaluatie.

Vlaamse Onderwijsraad (VLOR)

De VLOR regelt het overleg over de uitvoering van het GOK-decreet onder meer langs het *Overleg Begeleidingsdiensten*. Dat overleg coördineert de GOK-begeleiding in de scholen, organiseert opleidingsdagen en overleg- of vormingsmomenten voor de pedagogische begeleiders, werkt samen met het Steunpunt GOK aan materialen en instrumenten voor de begeleiders en ondersteunt de begeleiding van scholen tijdens scharniermomenten in het GOK-beleid. Ook organiseerde de VLOR in 2003 een studiedag over het GOK-beleid voor de opleiders van onderwijzers en leraren. Verder organiseerde hij in het najaar van 2005 sa-

⁶³ Het Steunpunt NT2 (Nederlands als Tweede Taal), het Steunpunt ICO (InterCultureel Onderwijs) en het ECEGO (ExpertiseCentrum voor Ervareingsgericht Onderwijs).

men met de administratie en het Steunpunt GOK een aantal studiedagen voor de scholen.

Dvd 'Elke leerling telt'

De inspectie geeft aan dat een goed GOK-beleid vooral een kwestie is van beleidskracht. Om dat zo ruim mogelijk aan het onderwijsveld mee te delen, liet de onderwijsadministratie in samenwerking met het Steunpunt GOK en de pedagogische begeleidingsdiensten een documentaire maken op dvd. Op de dvd wordt uitgelegd waar GOK voor staat en hoe een school er werk kan van maken. Hij is gebaseerd op de ervaringen van enkele basis- en secundaire scholen. Beleidsmensen en onderzoekers bieden duiding bij de praktijkvoorbeelden en geven hun visie op de uitdagingen waar het Vlaamse onderwijsbeleid de komende jaren voor staat.

Onderwijsinspectie

De onderwijsinspectie gaat telkens in de loop van het derde schooljaar van een GOK-cyclus na in welke mate de doelstellingen werden bereikt (zie ook 3.1.1).

2.5.2 Bevindingen van de scholen

De bezochte scholen vinden dat ze bij de eerste GOK-cyclus in 2002 te weinig ondersteuning kregen bij de vormgeving van hun GOK-beleid. Zowel de beginsituatieanalyse als de zelfevaluatie waren op dat moment voor hen nieuwe processen, waarbij alle hulp meer dan welkom was geweest. Scholen voelden zich onzeker en de regelgeving bood volgens hen weinig houvast. Uiteraard kan de onderwijsinspectie die sturende rol niet overnemen. Niettemin had de inspectie toch een bevestigende invloed. De meningen over de documenten die het Steunpunt GOK aanreikt voor de beginsituatieanalyse en de zelfevaluatie, zijn verdeeld. Een aantal scholen maakt er gebruik van en vindt ze geschikt als basis voor de uitwerking van een schooleigen versie. Andere ervaren ze als te theoretisch.

Of de scholen al dan niet tevreden zijn over de begeleiding door de CLB's en de pedagogische begeleidingsdiensten, is erg persoonsgebonden. Sommige begeleiders zijn zeer toegankelijk en bieden dan ook concreet gerichte ondersteuning, andere zijn overbevraagd en kunnen de scholen onvoldoende begeleiden. Scholengemeenschappen organiseren samenkomsten of richten werkgroepen op. Volgens de scholen vormen ze een geschikt forum om informatie en expertise over de GOK-werking uit te wisselen.

De scholen hadden de dvd 'Elke leerling telt' nog niet of slechts fragmentarisch bekeken, meestal wegens tijdsgebrek. Sommige kenden niet de precieze inhoud van de dvd en wisten dan ook niet wat de bedoeling ervan was.

De scholen maken vooral gebruik van het GOK-nascholingsaanbod van het Steunpunt GOK⁶⁴, de scholengemeenschappen en de pedagogische begeleidingsdiensten. Ze kiezen voor een opleiding die aansluit op de eigen GOK-acties en noden. Doorslaggevend voor de keuze is de instelling, de lesgever, de materie en het financiële aspect. Heel wat scholen klagen dat de opleidingen te duur zijn. Het nascholingsaanbod is soms te uitgebreid, waardoor scholen geen zicht meer hebben op de inhoud van de verschillende opleidingen. Inhoudelijk ervaren sommige scholen de nascholing als te theoretisch, te langdradig of ontoereikend. Andere scholen zijn eerder positief. Vooral GOK-leerkrachten en zorgcoördinatoren volgen de opleidingen. Nascholing is belastend voor de school omdat de meeste opleidingen tijdens de lessen georganiseerd worden en de school dan voor vervanging moet zorgen. Toch is er een groeiende vraag naar meer GOK-scholing, ook van de klastitularissen.

2.6 Conclusie

Aangezien in de eerste en tweede GOK-cyclus vier van de vijf GOK-indicatoren voor het basisonderwijs en de eerste graad van het secundair onderwijs alleen steunen op een verklaring op eer van de ouders, is een sluitende controle van die gegevens onmogelijk. De verificateurs vergelijken de verklaringen op eer wel met de gegevens die de school doorstuurt. In de eerste en tweede GOK-cyclus was de controle-intensiteit in het basisonderwijs hoger dan in de eerste graad van het secundair onderwijs. De gegevens over de GOK-indicatoren van de tweede en derde graad van het secundair onderwijs zijn in die twee cycli betrouwbaarder.

De administratie past voor de eerste graad van het secundair onderwijs onterecht nooit de bijkomende coëfficiënt voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad samen toe met de concentratiecoëfficiënt. Het gaat om een programmeerfout die voor de derde GOK-cyclus zou worden rechtgezet. De administratie toetst te weinig het aantal aangewende GOK-uren aan de toegekende GOK-uren en organiseert geen controle ter plaatse. Scholen sturen hun gegevens soms te laat door. Tegen de decretale bepalingen in heeft de minister scholen met een negatief inspectieverslag toch GOK-uren toegekend in de tweede GOK-cyclus.

In het basisonderwijs is het aantal GOK-leerlingen in de GOK-scholen tussen de eerste en tweede cyclus gestegen met 8.004 leerlingen. In de eerste graad van het secundair onderwijs gaat het om een stijging van 864 GOK-leerlingen. De tweede en derde graad van het secundair onderwijs kende een daling met 650 GOK-leerlingen in de GOK-scholen.

⁶⁴ Het gaat meer specifiek over opleidingen georganiseerd in het ECEGO (zie vorige voetnoot).

De knelpunten die werden gedetecteerd in de regelgeving (hoofdstuk 1) hebben een weerslag op de praktijk. Zo bleek het voor de scholen niet gemakkelijk een analyse van de beginsituatie uit te voeren op grond van objectieve gegevens. De verwarring bij de scholen tussen instrumenten en doelstellingen vindt ook een oorsprong in de regelgeving. De scholen specificerden hun doelstellingen weinig, maakten ze weinig meetbaar en stelden geen tijdpad op, maar dat was ook niet vereist door de regelgeving. Bij de zelfevaluatie slaagden maar weinig scholen erin outputgegevens op schoolniveau weer te geven en in relatie te brengen tot de algemene GOK-doelstellingen (betere doorstroming en gekwalificeerde uitstroom).

In het algemeen heeft het GOK-beleid ertoe geleid dat scholen bewuster omgaan met de beleidscyclus en zij hun groeiende aandacht voor zorg, in het bijzonder voor gelijke kansen, nog hebben verdiept en verscherpt. Uit de interviews met de scholen kwam tot uiting dat er nood is aan een geïntegreerd beleid, aangezien ongelijkheid in onderwijskansen niet alleen door onderwijs kan worden opgelost. Dat belet niet dat scholen, om efficiënt en effectief te kunnen werken, hun GOK-werking kunnen toespitsen op een beperkt aantal thema's.

Scholen maken nauwelijks een onderscheid tussen hun zorg- en GOK-beleid en maken evenmin altijd het onderscheid met de reguliere uren of lestijden. Dat maakt het bijna onmogelijk na te gaan wat de GOK-uren hebben opgebracht. Daarnaast bestaat een spanningsveld tussen de vraag naar meer middelen en de door de inspectie voorgestelde begrenzing ervan. Dat doet de vraag rijzen in welke mate grotere risicoscholen meer middelen nodig hebben. In de tweede en derde graad van het secundair onderwijs is er door de drempel van 25% al een grotere concentratie van de middelen, met als gevolg echter dat slechts 40% van de GOK-leerlingen in een GOK-school zitten tegenover 98% in het basisonderwijs.

Bovenstaande vaststellingen zouden de visie kunnen ondersteunen dat de hele onderwijsverstrekking gericht moet zijn op gelijke kansen en dat het GOK-beleid van de school geen afzonderlijke aanpak mag zijn. De in het vooruitzicht gestelde nieuwe (reguliere) omkaderingsregeling gebaseerd op leerlingenkenmerken, kan een geïntegreerde aanpak stimuleren. De scholen moeten dan wel hun GOK-aanpak in hun onderwijsbeleid voortzetten en er verantwoording over afleggen. Zo niet dreigen hun inspanningen voor gelijke onderwijskansen verloren te gaan.

Volgens een aantal scholen is het inschrijvingsrecht niet voldoende afgestemd op een effectief GOK-beleid. Een succesvol GOK-beleid zorgt soms voor een aangroei van GOK-leerlingen. Het basisonderwijs en de eerste graad van het secundair onderwijs kennen inderdaad scholen met een sterke toename van het aantal GOK-leerlingen. Ondertussen voorziet het inschrijvingsrecht in de mogelijkheid tot het verlenen van voorrang aan bepaalde leerlingengroepen. Zo kunnen scholen het aanzuigeffect wat temperen.

De Vlaamse overheid onderneemt heel wat acties of ondersteunt initiatieven om de scholen in hun GOK-beleid te begeleiden. De bezochte scholen gaven te kennen dat ze bij de eerste cyclus wel te weinig ondersteuning kregen.

3 Evaluatie en bijsturing van het GOK-beleid

3.1 Evaluatie

3.1.1 *Evaluatie door de overheid*

Het GOK-decreet voorziet in twee soorten evaluaties van het geïntegreerd ondersteuningsaanbod: een macro-evaluatie door de administratie en een evaluatie op schoolniveau door de inspectie.

De administratie moet driejaarlijkse evaluaties uitvoeren aan de hand van steekproeven om de doelmatigheid van het aanbod te meten op macroniveau. Hoewel het gaat om een decretaal opgelegde opdracht, heeft de administratie dergelijke evaluaties tot nu toe niet uitgevoerd⁽⁶⁵⁾.

De inspectie moet om de drie jaar nagaan of, en in welke mate, de GOK-scholen de zelfgekozen doelstellingen bereiken. De inspectie brengt de schoolcontext en de kenmerken van de schoolpopulatie daarbij in rekening. Een eerste controle van de inspectie vond plaats in het schooljaar 2004-2005. Begin 2006 werden de resultaten daarvan bekendgemaakt⁽⁶⁶⁾.

De Vlaamse Regering schrijft voor dat de inspectie moet controleren:

1. of de analyse van de beginsituatie voldoende kwaliteitsvol en volledig werd uitgevoerd;
2. of de keuze van de gelijkekanseninstrumenten voldoende werd verantwoord in het licht van die analyse;
3. of de gelijkekanseninstrumenten werden uitgebouwd;
4. of de zelfevaluatie kwaliteitsvol werd uitgevoerd.

De inspectie dient de processen te evalueren. Aan de inspectie wordt niet de opdracht gegeven het resultaat te beoordelen dat de scholen bij de leerlingen bereiken. Het inspectierapport geeft dan ook geen beeld van de effecten van het GOK-beleid bij de leerlingen. Die effecten waren volgens haar overigens moeilijk te traceren omdat scholen die nog te weinig rechtstreeks aanwijsbaar maken. De scholen slagen er niet goed in de effecten van hun acties in kaart te brengen. Niettemin bena-

⁶⁵ In 2004 maakte de administratie wel een eerste stand van zaken op (zie voetnoot 45). Wat betreft het geïntegreerde ondersteuningsaanbod, rapporteerde ze alleen over de relevantie van de indicatoren, de planlast voor scholen, de vraag in hoeverre scholen in staat zijn een visie te ontwikkelen en de onduidelijkheid over de toen op til zijnde GOK-evaluatie door de inspectie.

⁶⁶ *Onderwijsspiegel, schooljaar 2004-2005.*

drukt de inspectie in haar rapport de noodzaak om de effecten bij de GOK-leerlingen op te volgen.

Het vorige hoofdstuk bevatte al enkele bevindingen van de inspectie. Als belangrijkste conclusie kwam naar voren dat de meeste scholen goed scoren. Wel stelde de inspectie een aantal zwakke schakels vast bij de uitvoering van het decreet. Zo hebben scholen onder meer moeite om concrete doelstellingen te formuleren, de beginsituatie van hun leerlingen in kaart te brengen en uit de vele mogelijke thema's of clusters te kiezen. De voor de hand liggende netwerken zoals scholengemeenschappen dragen onvoldoende bij tot beleidsvoering. Scholen maken onvoldoende gebruik van ondersteuning, meer bepaald nascholing en begeleiding. Die knelpunten zijn vooral aanwezig in weinig beleidskrachtige scholen.

De inspectie beval aan dat het GOK-thema het best prominent op de beleidsagenda aanwezig blijft. Ze stelde vast dat het GOK-beleid in de scholen meer een kwestie is van aanpak dan van middelen. Ze pleit, zoals al gezegd, voor een begrenzing van het aantal GOK-uren en voor een concentratie van middelen in de scholen die het meeste nood hebben aan specifieke ondersteunende maatregelen. Het beleid moet verder de ondersteuningsdiensten stimuleren om een geïntegreerd GOK-beleid te voeren en transparantie te creëren in het aanbod van de GOK-nascholing.

De inspectie deed ook een aantal aanbevelingen naar de scholen toe, zoals een bruikbaar en functioneel beleidsplan gebruiken om planlast te voorkomen, bewuster omgaan met de toegekende autonomie, van reflectie en zelfevaluatie een strategisch doel maken in het schoolfunctioneren en investeren in de professionalisering van de GOK-leraren.

Zoals al vermeld, heeft de inspectie 16 scholen negatief beoordeeld, die van de overheid echter de kans kregen in de tweede cyclus opnieuw GOK-uren te krijgen.

3.1.2 Kengetallen uit de statistische jaarboeken van het Vlaams onderwijs

De beperkte scope van het inspectierapport en het achterwege blijven van een evaluatie op macroniveau betekenen niet dat de overheid in het geheel geen cijfers heeft over de doorstroming en gekwalificeerde uitstroom in het onderwijs. De statistische jaarboeken van het Vlaams onderwijs, uitgegeven door het Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, bevatten hierover beperkte informatie.

Evolutie van de doorstroming door het gewoon lager onderwijs

De onderstaande tabellen geven de leerlingenpercentages volgens leeftijd weer in het zesde leerjaar. Ze maken een onderscheid tussen leerlingen met de Belgische nationaliteit en leerlingen met een vreemde nationaliteit. Het schooljaar 2002-2003 is het startjaar van het GOK-

beleid. De cijfers werden vergeleken met die van het schooljaar 2005-2006.

Leerlingen met Belgische nationaliteit

Schooljaar	Met voorsprong	Normaal gevorderd	1 jaar achterstand	2 jaar achterstand	> 2 jaar achterstand
2002-2003	1,05	86,64	11,73	0,56	0,02
2005-2006	1,26	85,82	12,28	0,63	0,01

Leerlingen met vreemde nationaliteit

Schooljaar	Met voorsprong	Normaal gevorderd	1 jaar achterstand	2 jaar achterstand	> 2 jaar achterstand
2002-2003	0,82	51,37	38,46	8,88	0,48
2005-2006	0,46	51,52	37,84	9,55	0,63

De schoolse achterstand in het zesde leerjaar is zowel voor leerlingen met de Belgische nationaliteit als voor leerlingen met een vreemde nationaliteit niet gedaald. De kloof tussen de normaal gevorderde autochtone en allochtone leerlingen blijft groot (ongeveer 35%).

Evolutie van de doorstroming naar de tweede graad van het gewoon secundair onderwijs

In de statistische jaarboeken kunnen de aantallen per graad en onderwijsvorm worden vergeleken. De procentuele verdeling van het eerste leerjaar van de 2^{de} graad geeft een aanwijzing over de doorstroming naar de verschillende onderwijsvormen. Uit de onderstaande tabel blijkt dat de doorstroming naar het BSO met 0,73% is gedaald.

Schooljaar	ASO	TSO	KSO	BSO
2002-2003	44,68%	31,70%	1,66%	21,96%
2005-2006	46,12%	30,96%	1,69%	21,23%

Evolutie van de doorstroming door het gewoon secundair onderwijs

De tabel geeft de leerlingenpercentages volgens leeftijd weer in respectievelijk het tweede en derde leerjaar⁶⁷) van de derde graad van het secundair onderwijs, aangeduid als SO3(2) en SO3(3). De jaarboeken maken voor die cijfers geen opdeling tussen Belgische en vreemde nationaliteit.

⁶⁷ Het derde leerjaar wordt hoofdzakelijk aangeboden binnen het technisch- en beroepssecundair onderwijs.

Schooljaar	Met voorsprong	Normaal gevorderd	1 jaar achterstand	2 jaar achterstand	> 2 jaar achterstand
2002-2003					
SO3(2)	0,75	62,09	26,23	8,48	2,45
SO3(3)	0,05	40,77	39,23	19,95	
2005-2006					
SO3(2)	0,77	64,52	24,74	7,67	2,30
SO3(3)	0,03	41,64	38,66	19,67	

De schoolse achterstand is in een periode van drie schooljaren in het tweede leerjaar van de derde graad met 2,45% gedaald. De daling is minder uitgesproken in het derde leerjaar van de derde graad (0,85%). Het percentage normaal gevorderde leerlingen blijft onder de 65% in het tweede leerjaar van de derde graad secundair onderwijs en onder de 42% in het derde leerjaar.

Gekwalificeerde uitstroom

Over de ongekwalificeerde uitstroom is in de statistische jaarboeken niets opgenomen, maar wel over de gekwalificeerde uitstroom, met name over het aantal uitgereikte studiebewijzen. Die kunnen worden vergeleken met het aantal ingeschreven leerlingen. In de onderstaande tabel staan als indicatie de aantallen van het tweede en derde leerjaar van de derde graad vermeld.

School- jaar	Uitgereikte studiebewijzen in derde graad tegenover aantal ingeschreven leerlingen				
	ASO	KSO	TSO	BSO	Totaal
2002-2003	96,36%	83,67%	91,17%	90,91%	92,68%
2005-2006	96,97%	85,81%	91,69%	89,12%	92,50%

Uit de cijfers blijkt er globaal een heel lichte achteruitgang te zijn, te wijten aan het BSO. De cijfers geven echter geen beeld van de ongekwalificeerde uitstroom.

Beperkingen van het statistisch jaarboek

Het statistisch jaarboek is niet bedoeld om de doelmatigheid van het GOK-beleid op macroniveau in beeld te brengen. Een indeling van de groepen leerlingen volgens de GOK-indicatoren is er niet in terug te vinden (nationaliteit is overigens geen GOK-indicator). Of de sociaal-economische kenmerken van de leerlingen minder bepalend zijn geworden voor een succesrijke schoolloopbaan, is dan ook niet duidelijk.

3.1.3 Andere kwantitatieve overheidsanalyses

Behalve de statistische jaarboeken publiceert het ministerie gedetailleerde kwantitatieve analyses over zittenblijven, schoolse vertraging en

slaagcijfers voor het lager, secundair en hoger onderwijs. De twee recentste publicaties handelen over het schooljaar 2000-2001 en het schooljaar 2003-2004. Tendensen sinds de invoering van het GOK-beleid kunnen dan ook niet worden gegeven.

3.1.4 Onderwijskundig onderzoek (OBPWO)

De scholen genieten een aanzienlijke autonomie om hun GOK-beleid vorm te geven. Ze kunnen op een schoolspecifieke manier een eigen beleid uitstippelen en toepassen. In 2002 bestelde de onderwijsminister een OBPWO⁽⁶⁸⁾ bij de Universiteit Antwerpen en de Katholieke Universiteit Leuven. De onderwijsonderzoekers gingen na in welke mate scholen erin slagen constructief met hun beleidsruimte om te gaan en in welke mate de randvoorwaarden daartoe voldoende zijn vervuld⁽⁶⁹⁾. De minister kreeg de resultaten van de studie begin 2006, op hetzelfde moment als die van de onderwijsinspectie.

De bevindingen van het onderzoek kwamen in het vorige hoofdstuk al aan bod. De belangrijkste conclusies zijn de volgende:

- Scholen hebben nood aan meer vormelijke autonomie. Ze moeten immers nog altijd een aantal tijdsgebonden verplichtingen nakomen, die heel wat tijd en energie opslorpen.
- De beginsituatieanalyse werd niet noodzakelijk als iets met een sterke meerwaarde voor de GOK-werking beschouwd. Voor veel scholen waren de resultaten van die analyse slechts een bevestiging van wat ze al lang wisten.
- Op de vraag of het GOK-beleid op zich als noodzakelijk werd ervaren, antwoordden de scholen niet eenduidig bevestigend. Scholen werken al langer, ook zonder extra uren, aan de bevordering van gelijke onderwijskansen.
- Voor veel scholen en vooral GOK-leerkrachten is het niet altijd duidelijk in hoeverre hun GOK-werking beantwoordt aan de verwachtingen van de overheid.

De onderzoekers formuleerden een aantal beleidsaanbevelingen:

- *Bevorder de gelijke onderwijskansen van leerlingen*

Het GOK-thema moet prominent op de beleidsagenda's aanwezig blijven. Het beleid moet versplintering vermijden bij de verdeling van de GOK-middelen. Een zinvol minimum is aangewezen.

⁶⁸ OBPWO: onderwijskundig beleids- en praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek bedoeld voor de voorbereiding, de uitvoering, de evaluatie en de bijsturing van het onderwijsbeleid en de onderwijspraktijk. Jaarlijks lanceert de minister een oproep naar de universiteiten om onderzoeksvoorstellen in te dienen rond een aantal prioritaire thema's inzake het onderwijsbeleid en de onderwijspraktijk.

⁶⁹ OBPWO 02.05.

- *Bevorder de aanpak van grote planmatige veranderingen*
De overheid moet de scholen niet alleen inhoudelijke autonomie, maar ook meer vormelijke en tijdsgelateerde autonomie toekennen, en dat zonder onduidelijk te worden over de verwachtingen die ze vooropstelt.
- *Bevorder de beleidseffectiviteit van scholen*
Het bevorderen van een doeltreffende communicatie, ondersteunen de professionele en persoonlijke relaties, een gezamenlijke doelgerichtheid, een integraal en geïntegreerd beleid, een gepast leiderschap, alsook een responsief, innovatief en reflectief vermogen moet een zeer hoge beleidsprioriteit zijn.
- *Bevorder het zelfevaluerend vermogen van scholen*
Het beleid moet zorgen voor een verhoging van de bereidwilligheid en de capaciteiten van scholen om tot kwaliteitsvolle zelfevaluaties te komen.

3.1.5 Analyses door het Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen

Het Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen heeft eveneens aandacht voor het GOK-beleid⁷⁰). Met het SiBO-project (*Schoolloopbanen in het Basisonderwijs*) voert het steunpunt een grootschalig longitudinaal onderzoek in Vlaanderen uit, waarbij de schoolloopbanen van kinderen doorheen het basisonderwijs worden gevolgd. Het onderzoek startte in het schooljaar 2002-2003 en volgde een groep van 6.000 kinderen uit de derde kleuterklas (uit ongeveer 200 scholen). Een van de doelstellingen van het onderzoek is na te gaan wat de effecten zijn van het gevoerde onderwijs- en schoolbeleid (onder meer het GOK-beleid) op de schoolloopbanen van leerlingen in het algemeen en van GOK-leerlingen in het bijzonder⁷¹).

In 2006 zijn er twee dergelijke longitudinale onderzoeken gepubliceerd over het eerste leerjaar basisonderwijs. Het eerste onderzoek handelde over achterstand en evolutie in het leergebied wiskunde (LOA-rapporten nr. 43). De onderzoekers kwamen tot het besluit dat op grond van de analyses geen eenduidig antwoord kan worden gegeven op de vraag of het GOK-beleid effectief is in de bestrijding van de onderwijsachterstand bij kansarme leerlingen. Wel stelden ze dat de grote achterstand in het leergebied wiskunde die aan het begin van het eerste leerjaar kon worden vastgesteld bij bepaalde categorieën van kansarme leerlingen, met name de anderstaligen, in de loop van het schooljaar voor een groot

⁷⁰ Zie ook punt 1.4 en vraag om uitleg over de evaluatie van het GOK-decreet en het verband tussen het GOK-beleid en de ongekwalificeerde uitstroom van mevr. C. Berx – Commissievergadering C207 - OND22 - 18 april 2006.

⁷¹ Zie www.steunpuntloopbanen.be.

deel wordt ingehaald⁷²). De Nederlandstalige GOK-leerlingen met een achterstand⁷³ maken echter helemaal geen inhaalbeweging. Over de effectiviteit van het aantal GOK-uren kon het onderzoek geen uitspraak doen. De keuze van het GOK-thema en de wijze waarop de GOK-uren worden aangewend, bleken geen significante effecten te hebben.

Het tweede onderzoek had betrekking op achterstand en evolutie in het leergebied technisch lezen (LOA-rapporten nr. 44). De GOK-indicatoren bleken een goede voorspeller te zijn, want de verschillen tussen GOK en niet-GOK-leerlingen waren groter dan de verschillen tussen Nederlandstalige en anderstalige leerlingen. Wat betreft de effectiviteit van het GOK-beleid, besloten de onderzoekers dat zowel Nederlandstalige als anderstalige GOK-leerlingen beter presteren op scholen waarin er veel aandacht gaat naar een goede doorstroming en oriëntering, alsook in scholen waar de leerlingen- en ouderparticipatie werd gestimuleerd. De onderzoekers deden geen uitspraken over de effectiviteit van het aantal GOK-uren.

Beide onderzoeken gingen ook in op de vraag naar de invloed van concentratiescholen (de groepscompositie-effecten) op de prestaties van de leerlingen. Het onderzoek over het leergebied wiskunde kwam tot het besluit dat er geen empirische evidentie bestaat voor sterk negatieve effecten van een concentratie aan kansarme leerlingen. Integendeel, ook concentratiescholen kunnen, wat leerwinst betreft, rond of boven het Vlaamse gemiddelde scoren⁷⁴). Het onderzoek over het leergebied technisch lezen kwam echter tot het besluit dat leerlingen beter presteren naarmate ze zijn omringd door meer Nederlandstalige niet-GOK leerlingen (of minder anderstaligen en/of kansarme leerlingen).

Samengevat kan worden gesteld dat beide onderzoeken van het steunpunt erg partieel zijn: ze zijn beperkt tot een leerjaar en een leergebied. Zij kunnen (nog) geen antwoord geven op de vraag hoe effectief het GOK-beleid is en doen evenmin uitspraak over de invloed van het aantal GOK-uren.

Het steunpunt publiceert ook schattingen van de ongekwalificeerde uitstroom. De recentste publicatie is het LOA-rapport nr. 37. Daaruit blijkt dat de ongekwalificeerde uitstroom in 2002 12,0% bedroeg, in 2003 12,7% en in 2004 13,5%. De invoering van het GOK-beleid heeft op die cijfers geen directe positieve invloed gehad, maar andere conclusies over het GOK-beleid kunnen niet worden getrokken. De cijfers steunen overigens op de situatie van een groep 22-jarigen. Het GOK-beleid heeft in 2003 en 2004 wellicht het grootste deel van die groep niet meer bereikt.

⁷² Die initiële achterstand is bij de anderstalige GOK-leerlingen 70% en bij anderstalige niet-GOK-leerlingen 40%. Gemiddeld halen anderstalige GOK-leerlingen in de loop van het eerste leerjaar 45% van hun initiële achterstand in, anderstalige niet-GOK-leerlingen 54%.

⁷³ Bij de Nederlandstalige GOK-leerlingen werd een initiële achterstand vastgesteld van 30%.

⁷⁴ Het effect van het aandeel Nederlandstalige GOK-leerlingen is, hoewel klein, wel negatief.

3.2 Bijsturing van het GOK-beleid

3.2.1 Aanpassingen aan het GOK-decreet

Het GOK-decreet werd enkele keren gewijzigd. Het ging om een bijsturing van het inschrijvingsrecht in 2005 en enkele kleinere technische aanpassingen⁷⁵). De artikelen in het decreet over het geïntegreerd ondersteuningsaanbod zijn voor de derde GOK-cyclus grondig gewijzigd wat de GOK-indicatoren betreft door onderwijsdecreet XVIII. De tweede en derde graad van het secundair onderwijs krijgen vanaf de derde GOK-cyclus dezelfde sociaaleconomische indicatoren als de eerste graad van het secundair onderwijs. Voor deze twee graden wordt in een overgangsregeling voorzien waardoor het eventuele verlies bij de overstap naar de nieuwe GOK-indicatoren tot nul wordt herleid.

Voor de derde GOK-cyclus, die van start gaat op 1 september 2008, dient rekening te worden gehouden met de toestand op 1 februari 2008. Twee indicatoren (diplomabezit moeder en thuistaal) worden bewezen aan de hand van een verklaring op eer door de ouders. Ze zijn reeds bij het begin van het schooljaar 2007-2008 opgevraagd. De vijfde indicator *gezin leeft van een vervangingsinkomen* blijft voor het basisonderwijs voor de derde GOK-cyclus behouden en wordt dus ook op basis van een verklaring op eer bewezen, met dien verstande dat de teldag de eerste schooldag van februari 2005 is. Voor het secundair onderwijs geldt een andere indicator: *het gezin ontvangt een schooltoelage*.

3.2.2 Financiële bijsturingen

In 2006 trok de regering 8 miljoen EUR extra uit voor het GOK-beleid in het basisonderwijs. Ter verantwoording wees ze op de sterke toename van kinderen uit dit onderwijsniveau die in aanmerking komen voor GOK-ondersteuning voor de cyclus 2005-2008.

Op 1 september 2007 ging het aantal GOK-uren in de tweede en derde graad van het secundair onderwijs met meer dan 30% omhoog, wat neerkomt op 2 miljoen EUR extra. Door de extra investering krijgen alle secundaire scholen die over een GOK-omkadering beschikken, een evenredige verhoging. De financiële injectie betekent niet dat meer scholen in aanmerking komen voor GOK-ondersteuning. De minister verantwoordde zijn handelwijze door te wijzen op de tot op heden krap-

⁷⁵ Het AgODi heeft intussen de werking van de LOP's geëvalueerd voor de periode 2004-2006 (zie voetnoot 24). Er is ook een wetenschappelijke studie uitgevoerd naar de effectiviteit van de LOP's. Die onderzoeken kunnen eventueel eveneens aanleiding geven tot een bijsturing van het decreet.

pere financiële ondersteuning van de tweede en derde graad van het secundair onderwijs ten opzichte van de overige onderwijsniveaus⁷⁶).

3.2.3 Gedifferentieerde schooldoorlichtingen

Met een nieuw decreet op kwaliteitszorg en inspectie in het onderwijs wil de minister komen tot een systeem van gedifferentieerde schooldoorlichtingen, gebaseerd op een risicoprofiel van scholen. Het is de bedoeling te komen tot een meer getrappt systeem van evaluaties, waarbij een doorlichting tot verdere, eventueel verplichte, opvolging leidt. Scholen zullen de kans krijgen zich te laten begeleiden door externe professionele ondersteuning om de onderwijskwaliteit gericht en adequater te verbeteren. De minister heeft het getrappt systeem met verdere opvolging al toegepast op de 16 scholen die tijdens de eerste GOK-cyclus een negatief inspectieverslag kregen, hoewel dat indruist tegen de huidige regels in het GOK-decreet (zie punt 2.2.2).

In het schooljaar 2007-2008 heeft de inspectie de controle uitgevoerd van de tweede GOK-cyclus. Alle scholen die op basis van de leerlingengegevens van februari 2005 voor het eerst GOK-uren kregen, hebben een controlebezoek gekregen. Van de scholen die al eerder extra uren gebruikten, werden alleen de scholen die bij het eerdere controlebezoek negatief scoorden op het deelaspect *bereiken van de doelstellingen* een tweede keer gecontroleerd. Die werkwijze is strijdig met het decreet, dat voorschrijft dat de scholen voor een nieuwe GOK-cyclus maar middelen krijgen na een positieve evaluatie door de inspectie.

3.2.4 Toepassing van de GOK-indicatoren voor de derde GOK-cyclus

De toepassing van de nieuwe regeling, ingevoerd door onderwijsdecreet XVIII, roept een aantal vragen op. Zo is het onduidelijk hoe de gegevens over het diplomabezit moeder en de thuistaal, opgevraagd bij het begin van het schooljaar 2007-2008, naar de toestand op 1 februari 2008 worden geactualiseerd. Ook is het onduidelijk hoe de indicator voor het basisonderwijs *gezin leeft van een vervangingsinkomen* op de eerste schooldag van februari 2005 wordt vastgesteld, vooral wanneer het nieuwe leerlingen betreft.

3.2.5 Aangepaste ondersteuningsinstrumenten

Tijdens het tweede trimester van het schooljaar 2006-2007 moesten de scholen opnieuw een zelfevaluatie uitvoeren als onderdeel van de driejaarlijkse GOK-cyclus. De VLOR en het Steunpunt GOK hadden samen

⁷⁶ Actuele vraag over de 30% meer GOK-uren in de tweede en derde graad van het secundair onderwijs van mevr. C. Berx, Plenaire vergadering VI. P. 25 oktober 2006.

voor de eerste GOK-cyclus twee teksten *Aanzetten tot zelfevaluatie binnen GOK* opgesteld als hulpmiddel voor de scholen (één voor het basisonderwijs en één voor het secundair onderwijs). De teksten werden aangepast op basis van de ervaringen tijdens de eerste cyclus. De herwerkte teksten bevatten meer voorbeelden en leggen meer nadruk op het volmaken van de hele GOK-cyclus. De hoofdlijnen blijven dezelfde.

Het Steunpunt GOK bood tijdens het schooljaar 2006-2007 de schoolteams opnieuw een ruim nascholingspakket aan. Sinds mei 2007 brengt het steunpunt tweemaandelijks de elektronische nieuwsbrief *GOKschrift* uit. Met de nieuwsbrief blijven scholen op de hoogte van nieuwe les- en evaluatiematerialen, screeningsdocumenten, onderzoeken, vormingen, studiedagen, enz.

3.3 Conclusie

De administratie is haar decretaal opgelegde opdracht om driejaarlijks een doelmatigheidsanalyse van het GOK-aanbod op macroniveau uit te voeren, tot nu toe niet nagekomen. De inspectie heeft niet de opdracht de resultaten te beoordelen die de scholen bij de leerlingen bereiken. De beschikbare cijfers uit de statistische jaarboeken geven wat betreft de GOK-leerlingen geen beeld van de doorstroming en gekwalificeerde uitstroom. De overheid heeft dan ook geen goed zicht op de effectiviteit van het GOK-beleid. De onderzoeken van het Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen zijn te partieel om daarover uitspraken te doen. Over de invloed van een concentratie aan kansarme leerlingen in een school op de leerprestaties geven ze een genuanceerd beeld. Zowel de doorlichting door de inspectie als het onderwijskundig onderzoek hebben zich vooral gefocust op de procesmatige aanpak van het GOK-beleid door de scholen. Hun voornaamste conclusie is dat een goed GOK-beleid vooral afhangt van de beleidskracht van de school, niet zozeer van de middelen. Zij geven geen outputgegevens.

De GOK-werking kreeg al enkele financiële bijstellingen: een stijging van de GOK-middelen voor het basisonderwijs in 2006 en voor de tweede en derde graad van het secundair onderwijs in 2007. De GOK-indicatoren werden voor de derde GOK-cyclus deels gewijzigd. De grootste veranderingen zijn de invoering van een zelfde set sociaaleconomische indicatoren voor de tweede en derde graad van het secundair onderwijs als voor de eerste graad en de vervanging van de indicator *gezin leeft van een vervangingsinkomen* door *het gezin ontvangt een schooltoelage* voor het secundair onderwijs. De toepassing van de wijzigingen roept een aantal vragen op die verband houden met een afdoende actualisatie van de gegevens.

De aangekondigde invoering van een getrappt systeem van evaluaties dient te worden afgewacht. De handelwijze van de minister inzake doorlichting van de 16 GOK-scholen met een negatief inspectieverslag is binnen die context overhaast te noemen, want de rechtsgrond ontbreekt voor de tweede GOK-cyclus. Ook de selectieve controle door de inspectie in de tweede cyclus is niet volledig in overeenstemming met het

GOK-decreet. De VLOR en het Steunpunt GOK reiken de scholen geactualiseerde ondersteuningsinstrumenten aan.

4 Algemene conclusie

De Vlaamse overheid beoogt met haar GOK-beleid een betere doorstroming en meer gekwalificeerde uitstroom van kansarme leerlingen. Die leerlingen worden aan de hand van GOK-indicatoren geïdentificeerd. Door de voorwaardelijke toekenning van de middelen en de autonomie die de scholen krijgen om hun GOK-werking in te vullen, heeft de overheid een sterk instrument gecreëerd om haar algemene doelstellingen te bereiken. Het GOK-beleid is bovendien ingebed in een reeks van andere overheidsinitiatieven, die aantonen dat het onderwijsbeleid de ambitie heeft de problematiek in een bredere context te plaatsen.

Zowel op het Vlaamse niveau als op het niveau van de scholen mist het GOK-beleid echter een kader om resultaten vast te stellen. De algemene doelstellingen zijn immers niet specifiek of gekwantificeerd en voorzien evenmin in een tijdpad. Ook van de scholen verwacht de regelgeving niet dat ze hun doelstellingen kwantificeren en er een tijdpad voor vaststellen. Daarnaast bestaat onduidelijkheid over de verwachte effecten in de scholen van hun GOK-beleid wat de algemene doelstellingen betreft, mede doordat de uitvoeringsbesluiten de begrippen doelstellingen en instrumenten verwarren.

De vertaling van het beleid in regelgeving is niet volledig consistent en coherent. Zo vat (enkel) het uitvoeringsbesluit voor het basisonderwijs de decretale drempel van zes GOK-uren op als een gegarandeerd minimum. Opvallend is ook dat de financiering van het GOK-beleid niet decretaal is bepaald, zoals vereist door de grondwettelijke bepalingen inzake onderwijs.

In de eerste en tweede GOK-cyclus was een sluitende controle op de toepassing van de GOK-indicatoren in het basisonderwijs en de eerste graad van het secundair onderwijs niet haalbaar omdat de dossiers alleen worden gestaafd door verklaringen op eer van de ouders. Voor de derde GOK-cyclus wordt in alle betrokken onderwijsniveaus gewerkt met een set van vijf sociaaleconomische indicatoren, waarvan er drie in het basisonderwijs en twee in het secundair onderwijs steunen op verklaringen op eer. De toepassing van die wijzigingen roept vragen op wat betreft de actualisering van de gegevens. In de eerste en tweede GOK-cyclus was het verschil in omvang van de controles ter plaatse in het basis- en het secundair onderwijs moeilijk te verdedigen. De berekening van de GOK-uren op basis van de ingezamelde informatie verliep nagenoeg foutloos. Secundaire scholen met een eerste graad die tegelijkertijd een hoge concentratiegraad hebben en gelegen zijn in Brussel-Hoofdstad, kregen echter onterecht maar één verhoging van het aantal GOK-uren. Het gaat om een programmeerfout die voor de derde GOK-cyclus zou worden rechtgezet. Tegen het GOK-decreet in besloot de minister scholen met een negatief inspectieverslag een tweede kans te geven. Onregelmatigheden in de aanwending van GOK-uren zijn niet uitgesloten, aangezien de administratie louter controleert op basis van formulieren en elektronische zendingen van de scholen en er geen permanente toetsing plaatsvindt.

In het algemeen ervaren de scholen de GOK-problematiek als erg complex en omvattend, die zij niet alleen kunnen aanpakken. Het Rekenhof heeft wel vastgesteld dat scholen dankzij het GOK-beleid beleidsmatiger zijn gaan handelen en dat de aandacht voor zorg, en gelijke onderwijskansen in het bijzonder, is toegenomen. Alle door het Rekenhof bezochte scholen doen moeite om de vorderingen van hun leerlingen in kaart te brengen. Conclusies op schoolniveau, bijvoorbeeld over de relatie tussen de GOK-uren en een betere doorstroming of meer gekwalificeerde uitstroom, worden veel minder getrokken. Scholen onderscheiden het GOK-urenpakket zelden van het zorgurenpakket, zelfs niet altijd van de reguliere uren. Dat maakt het bijna onmogelijk na te gaan wat de GOK-uren hebben opgebracht. Niettegenstaande het advies van de inspectie om het aantal GOK-uren te begrenzen, leeft bij een aantal scholen de verzuchting dat meer GOK-middelen nodig zijn. De vraag rijst in welke mate grotere risicoscholen meer middelen nodig hebben. In de tweede en derde graad van het secundair onderwijs is er nu al een grotere concentratie van de middelen, met als gevolg echter dat slechts 40% van de GOK-leerlingen in een GOK-school zitten tegenover 98% in het basisonderwijs.

De administratie heeft haar decretaal opgelegde opdracht om het geïntegreerd ondersteuningsaanbod driejaarlijks aan een doelmatigheidsanalyse op macroniveau te onderwerpen, tot nu toe niet uitgevoerd. Aangezien een dergelijke analyse ook niet wordt gevraagd aan de inspectie of het onderwijskundig onderzoek, heeft de Vlaamse overheid geen zicht op de effectiviteit van het GOK-beleid.

Het GOK-beleid kende al enkele budgettaire bijstellingen. Voor de derde GOK-cyclus werden de GOK-indicatoren voor zowel het basis- als secundair onderwijs in grote mate gelijkvormig gemaakt. De geplande nieuwe financieringsregeling van de omkadering stuurt alvast aan op een onderwijsverstrekking die als geheel is gericht op gelijke kansen.

5 Aanbevelingen

- De geplande integratie van het aparte GOK-urenpakket in een nieuwe financieringsregeling van de hele onderwijsomkadering zal het mogelijk maken het GOK-beleid te beoordelen als een resultaat van het hele onderwijsgebeuren. Dat moet een oplossing bieden voor het huidige aparte GOK-urenpakket dat een afzonderlijke verantwoording of effectiviteitsmeting noodzaakt, die in de praktijk niet mogelijk blijkt. De overheid dient de mate van concentratie van de middelen naar scholen met meer onderwijskansarme leerlingen te onderbouwen.
- Het is wel raadzaam bij het nieuwe gedifferentieerde financieringssysteem voor het basis- en secundair onderwijs scholen te verplichten een geëxpliciteerd GOK-beleid voort te zetten. Zo niet dreigen de geleverde inspanningen verloren te gaan.
- Het is dan ook raadzaam om voor het GOK-beleid, ook na de invoering van een nieuwe financieringsregeling, een kader uit te werken om de resultaten zowel op het Vlaamse niveau als op het niveau van de scholen vast te stellen.
- 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.
- Omdat een geïsoleerde aanpak van ongelijke onderwijskansen door onderwijs alleen niet volstaat, moet de overheid de samenwerking tussen de verschillende beleidsdomeinen verder stimuleren. Ze moet ook bredere acties, gericht op de ouders, ondernemen.
- Het is wenselijk het voeren van een apart zorgbeleid te evalueren.
- Het is noodzakelijk dat de administratie haar decretaal opgelegde opdracht om driejaarlijks de doelmatigheid van het geïntegreerd ondersteuningsaanbod te meten op macroniveau, alsnog uitvoert.
- Het is wenselijk dat de statistische jaarboeken gegevens bevatten over de GOK-indicatoren.
- De Vlaamse Regering dient bij de berekening van de GOK-uren voor het basisonderwijs de decretale voorwaarde na te leven die stelt dat een school ten minste zes GOK-uren moet genereren om GOK-uren te worden toegekend.
- De administratie dient het aantal GOK-uren voor secundaire scholen met een eerste graad die een hoge concentratie kansarmen hebben en gelegen zijn in Brussel-Hoofdstad correct te berekenen.
- Voor de derde GOK-cyclus dienen de opgevraagde gegevens betreffende de GOK-indicatoren afdoende geactualiseerd te zijn.

6 Reactie van de minister

Samenvatting van het antwoord

De Vlaamse minister van Onderwijs heeft op 27 juni 2008 op de samenvatting, conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof gereageerd (zie bijlage 2).

De minister ging eerst in op de bevindingen over de kwaliteit van de doelstellingen en de opmerking dat de overheid bij de aanvang van het GOK-beleid geen nulmeting had uitgevoerd. Hij stelde vast dat het Rekenhof de GOK-doelstellingen op het macroniveau formuleert in termen van betere doorstroming en meer gekwalificeerde uitstroom van kansarme leerlingen. Hij verwees naar de inleidende bepaling in het GOK-decreet dat het moet worden gelezen in het licht van het realiseren van optimale leer- en ontwikkelingskansen voor alle leerlingen, het vermijden van uitsluiting, segregatie en discriminatie en het bevorderen van sociale cohesie. Het leek hem dan ook correcter de inspanningen van de scholen af te zetten tegen deze algemene doelstellingen van het decreet zelf. Verder maakte hij een onderscheid tussen het macro- en het mesoniveau. De minister beaamde dat de overheid de verwachte effecten op macroniveau niet heeft gekwantificeerd of gespecificeerd in een tijdpad, maar betwijfelde of dat wenselijk en haalbaar is. Hij stelde dat de nadruk in de eerste fase van het GOK-beleid gelegd is op het versterken van het beleidsvoerend vermogen van de scholen. Toch achtte hij het nuttig op macroniveau data te verzamelen en op zoek te gaan naar mogelijke trends. Op het mesoniveau van de scholen werd volgens hem de kwaliteit van de doelstellingen gestimuleerd zonder dat de regelgeving daaraan formele eisen stelde.

De minister ging niet in op de aanbeveling de decretale voorwaarde dat een school ten minste zes GOK-uren moet genereren om GOK-uren toegekend te krijgen, na te leven. Wel gaf hij een historische uitleg voor de afwijkende interpretatie voor het basisonderwijs.

Over de betrouwbaarheid van de gegevensinzameling liet hij weten dat voor de derde GOK-cyclus maar twee indicatoren meer gestaafd dienen te worden met een verklaring op eer. Aangezien voor de indicator *vervangingsinkomen* geen nieuwe bevraging plaatsvond, worden voor die indicator voor het basisonderwijs de gegevens van 2005 gehanteerd. Voor het secundair onderwijs wordt die laatste indicator vervangen door de indicator *schooltoelage*, waarvan de gegevens beschikbaar zijn in de onderwijsdatabanken. Het is de bedoeling van de minister dat in de toekomst verklaringen op eer zelfs helemaal vervangen worden door databank- en toetsingsgegevens.

De minister gaf toe dat het toch opnieuw toekennen van GOK-uren tijdens de tweede GOK-cyclus aan scholen met een negatief inspectieverslag van de eerste cyclus, niet decretaal geregeld was. Het onderwijsdecreet XVIII regelt dat voor de derde GOK-cyclus.

De minister bevestigde dat de driejaarlijkse evaluatie van de doelmatigheid van het GOK-beleid op macroniveau niet plaatsvond. De onderwijsadministratie beschikt volgens hem niet over de nodige expertise om de pedagogische doelmatigheid van het GOK-beleid te analyseren. De onderwijsinspectie kan dat wel. Ook kan een beroep worden gedaan op externe wetenschappelijke onderzoekers.

De minister was het niet eens met de kritiek dat de bepalingen over het zorgbeleid uit het GOK-decreet niet zijn uitgevoerd. Hij is van oordeel dat het GOK-beleid in de scholen moet worden gezien als een onderdeel van een groot zorgbeleid. Dit zorgbeleid werd uiteindelijk één jaar na het GOK-decreet ingebed in het decreet basisonderwijs, waarbij vergeten werd om de artikelen in het GOK-decreet te schrappen.

De minister deelde mee dat de nieuwe omkaderingsregeling voor het leerplichtonderwijs nog in een beginfase vertoeft. Hij is bereid met de aanbevelingen van het Rekenhof over de integratie van de GOK-omkadering in het nieuwe systeem rekening te houden bij de verdere besprekingen.

Verder ging de minister in op de bevindingen over de GOK-basisallocaties, de verificaties, de inspectie, het inschrijvingsbeleid en de derde GOK-cyclus.

Nawoord van het Rekenhof

Het Rekenhof wees in de inleiding van dit verslag op de inleidende bepaling uit het GOK-decreet, maar hanteerde voor het luik over het geïntegreerd ondersteuningsaanbod de specifieke doelstellingen die de memorie van toelichting voor dat luik formuleerde: de betere doorstroming en de gekwalificeerde uitstroom van kansarme leerlingen. Dat deze doelstellingen niet de directe oogmerken van de scholen zijn is op zich geen punt van kritiek, maar het Rekenhof wijst wel op het risico van effectiviteits- en efficiëntieverlies als van de praktijk niet wordt verwacht dat ze de relatie zichtbaar maakt tussen de algemene doelstellingen van de overheid, de GOK-indicatoren en de doelstellingen van de scholen. Verder wijst het Rekenhof – wat de doelstellingen ook zijn – op de nood aan een kader om resultaten vast te stellen, zowel op het niveau van de scholen als op het geaggregeerde, Vlaamse niveau.

Wat het zorgbeleid betreft, blijft de vaststelling dat de ondertussen opgeheven bepalingen uit het GOK-decreet nooit werden toegepast. Wel is in de financiering en subsidiëring van een zorgcoördinator voorzien, maar het gaat om een andere personeelscategorie met een andere taakomschrijving dan die waarin het GOK-decreet voorzag.

Bijlage 1: Verdeling van de steekproef volgens een aantal relevante criteria

Het Rekenhof heeft op basis van twee types bestanden twintig scholen geselecteerd, waarbij het streefde naar een evenredige verdeling over vier criteria. Het gaat om:

- Acces-programma's voor de berekening van de lestijden en uren-leraar per school voor de GOK-cyclus 2005-2008 (verdeling volgens onderwijsniveau, net en provincie);
- Excel-bestanden van de inspectie voor de GOK-cyclus 2002-2005 (verdeling volgens gekozen thema's of clusters)⁷⁷.

Verdeling volgens onderwijsniveau

Onderwijsniveau	Lestijden/uren	%	Grootte steekproef	%
Basisonderwijs	40.249	81	16	80
Sec ond 1 ^{ste} gr	6.565	13	3	15
Sec ond 2 ^{de} +3 ^{de} gr	2.685	6	1	5
Totaal	49.499	100	20	100

Verdeling volgens net

Onderwijsniveau	Net	Lestijden/uren	%	Grootte steekproef	%
Basisonderwijs	GO	19.722	49	8	50
	VGO	10.819	27	4	25
	OGO	9.708	24	4	25
	Totaal	40.249	100	16	100
Sec ond 1 ^{ste} gr	GO	3.643	56	1	34
	VGO	1.909	29	1	33
	OGO	1.013	15	1	33
	Totaal	6.565	100	3	100
Sec ond 2 ^{de} +3 ^{de} gr	GO	1.053	39	1	100
	VGO	869	32	0	0
	OGO	763	29	0	0
	Totaal	2.685	100	1	100

⁷⁷ Scholen kunnen tijdens de tweede GOK-cyclus opteren voor andere thema's of clusters dan tijdens de eerste cyclus. Niettemin geeft de verdeling tijdens de eerste cyclus een zeker beeld van de spreiding over de scholen.

Verdeling volgens provincies

Onderwijsniveau	Provincie	Lestijden/ uren	%	Grootte steekproef	%
Basisonderwijs	Antwerpen	12.654	31	5	31
	O-Vlaanderen	8.250	21	4	25
	Limburg	5.803	14	2	13
	W-Vlaanderen	5.480	14	2	13
	Brussel	4.889	12	2	13
	VI-Brabant	3.167	8	1	5
	Totaal	40.249	100	16	100
Sec ond 1 ^{ste} gr	Antwerpen	2.224	34	1	33
	O-Vlaanderen	1.327	20	1	33
	Limburg	1.067	16	1	33
	W-Vlaanderen	894	14	0	0
	Brussel	622	9	0	0
	VI-Brabant	431	7	0	0
	Totaal	6.565	100	3	100
Sec ond 2 ^{de} +3 ^{de} gr	Antwerpen	1.356	51	1	100
	O-Vlaanderen	410	15	0	0
	Limburg	263	10	0	0
	W-Vlaanderen	240	9	0	0
	Brussel	219	8	0	0
	VI-Brabant	197	7	0	0
	Totaal	2.685	100	1	100

Verdeling volgens thema's en clusters - basisonderwijs

	Aantal scholen	%	Grootte steekproef	%
Thema's	1.368	79	12	75
Clusters	371	21	4	25
Totaal	(⁷⁸)1.724	100	16	100

⁷⁸ Er zijn 1.724 scholen in het basisonderwijs die tijdens de periode 2005-2008 een GOK-beleid voeren. Sommige onder hen werken zowel rond thema's als clusters (1.368 + 371 = 1.739). Bij de berekening van het procentueel aandeel is het totaal aantal scholen van 1.724 als 100% genomen.

	Thema's					Clusters			
	Prev & rem	Tvo	Ico	Soc & ec ont	Par- tic	Doors- tr	Leer- winst	Tv o	Soc comp
Totaal	1.040	732	176	710	210	113	242	107	33
%(⁷⁹)	60	42	10	41	12	7	14	6	2
Steek- proef	9	7	2	6	2	1	3	1	0
%	56	44	13	38	13	6	19	6	0

⁷⁹ Scholen werken rond meer thema's (6) en/of clusters (3). Bij de berekening van het procentueel aandeel van elk thema of elke cluster is opnieuw het totaal aantal scholen (1.724 totale populatie, 16 steekproef) als 100% genomen.

Bijlage 2: Antwoord van de Vlaamse minister van Onderwijs

27 juni 2008

Betreft: Audit van gelijke onderwijskansen in het gewoon basis- en secundair onderwijs

Vooreerst wil ik mijn dank uitdrukken voor de grondige evaluatie die het Rekenhof heeft uitgevoerd en voor de grondige studie m.b.t. het derde luik van het GOK-decreet, nl. het geïntegreerd ondersteuningsaanbod. Het rapport is voor mij van grote waarde en de beleidsaanbevelingen neem ik zeker mee in de verdere uitbouw van mijn beleid.

Ik weet dat mijn administratie per brief van 20 maart 2008 reeds haar reactie heeft gegeven op de GOK-audit. Toch wil ik ook op mijn beurt van de gelegenheid gebruik maken om te reageren op het ontwerpverslag van het Rekenhof betreffende de audit m.b.t. Gelijke Onderwijskansen in het gewoon basis- en secundair onderwijs. Ik wil dan ook graag volgende opmerkingen en aanvullingen formuleren op de samenvatting, de conclusies en de aanbevelingen.

Kwaliteitseisen en doelstellingen; de nulmeting

Het ontwerp van verslag stelt dat er bij de aanvang van het gelijke onderwijskansenbeleid (verder GOK-beleid genoemd) geen kwaliteitseisen zijn gesteld aan de doelstellingen en dat er geen nulmeting is gebeurd.

Het Rekenhof formuleert doorheen heel het rapport de algemene GOK-doelstellingen in termen van :

- betere doorstroming kansarme leerlingen
- meer gekwalificeerde uitstroom kansarme leerlingen.

In het GOK-decreet zelf (artikel 1.3) worden de doelen als volgt omschreven :

- het realiseren van optimale leer- en ontwikkelingskansen voor alle leerlingen,
- het vermijden van uitsluiting, segregatie en discriminatie en
- het bevorderen van sociale cohesie.

De vermeende onduidelijkheid in de scholen over de verwachte effecten van hun doelstellingen en inspanningen op het realiseren van de algemene (overheids)doelstellingen in verband met doorstroming en gekwalificeerde uitstroom, kan daarmee te maken hebben. Het lijkt me correcter om de inspanningen van de scholen af te zetten tegenover de doelstellingen uit het decreet zelf. Scholen moeten in staat zijn om aan te tonen hoe zij bijdragen tot het realiseren van optimale leer- en ontwikkelingskansen voor alle leerlingen. Deze - zij het ook algemene - doelstel-

ling ligt dicht bij het concrete leer- en onderwijsproces dat zij realiseren. In het rapport wordt gesteld dat het GOK-decreet een gebrekkige uitwerking van de voorwaarden hanteert. Het GOK-decreet schept inderdaad alleen maar het kader en de grote lijnen terwijl de uitwerking vervat ligt in de twee besluiten van de Vlaamse Regering betreffende het geïntegreerd ondersteuningsaanbod. Ik moet echter toegeven dat er begripsverwarring kan ontstaan door het ondoordachte gebruik van de termen "doelstellingen" en "instrumenten". Deze begrippen werden niet steeds eenduidig en consequent gebruikt noch in het GOK-decreet noch in de besluiten ondersteuningsaanbod. Daar wordt in elk geval aan verholpen.

Het Rekenhof wijst voorts op het ontbreken van een aantal kwaliteitseisen aan de doelstellingen die de overheid zichzelf en aan de scholen stelt. De kritiek luidt dat doelstellingen niet gekwantificeerd zijn en dat er noch een nulmeting noch een tijdpad voorzien werd. Ik ben van mening dat we hier een onderscheid moeten maken tussen het macro- en het mesoniveau.

Op *macroniveau* heeft de overheid via het decreet haar verwachte effecten inderdaad niet vooraf gekwantificeerd of gespecificeerd in een tijdpad (bijvoorbeeld de ongekwalificeerde uitstroom moet met x % dalen tegen 20XX). Dit is een vorm van benchmarking. Ik durf de vraag te stellen of dit, gezien de complexiteit van de doelstelling, wenselijk en haalbaar is. Benchmarks hebben vaak een positieve rol nadat er al heel wat inspanningen zijn geleverd in het veranderen van het beleidsvoerend vermogen van scholen. Ze kunnen ook nooit een complex probleem in cijfers vatten. Het gaat in die gevallen van complexiteit steeds om proxies. Daarom is in deze eerste fase de nadruk gelegd op artikel 1.3 van het decreet dat focust op het beleidsvoerend vermogen. De inspectie heeft dat overigens ook geëvalueerd via diverse procesindicatoren, in elke school.

Bovendien stelt het Rekenhof zelf vast dat het aantal factoren dat meespeelt in kansarmoede en dus ongekwalificeerde uitstroom, zo complex is dat de school alleen daar geen oplossing kan aan bieden. Zodoende kan men geen oorzakelijk verband verwachten tussen cijfers ongekwalificeerde uitstroom en acties van scholen, zelfs de correlatie kan in vraag gesteld worden.

Dit neemt niet weg dat het nuttig zou zijn op macroniveau de beschikbare data te verzamelen en op zoek te gaan naar mogelijke trends inzake slaagcijfers of attesteringen bijvoorbeeld. De administratie kan verder bouwen op de reeds eerder gepubliceerde kwantitatieve analyses over zittenblijven, schoolse vertraging en slaagcijfers voor het lager, secundair en hoger onderwijs. De twee recentste publicaties handelen over het schooljaar 2000-2001 en het schooljaar 2003-2004. Tendensen vanaf het eerste referentiepunt (2000-2001) kunnen alleszins worden onderzocht.

Daarnaast is er de longitudinale studie van het Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen. Deze heeft als doel de schoolloopbanen van kinderen te volgen en bevat de volgende relevante elementen:

Onderzoeksdomein 1 (Studie- en schoolloopbanen van leerlingen en studenten) heeft als doelstelling het verzamelen en onderzoeken van gegevens over de loopbanen doorheen het initieel onderwijs. Tijdens de periode 2007-2011 blijft de klemtoon in belangrijke mate liggen op het basisonderwijs. In het kader van de onderzoekslijn 1.1. (SiBO-project of Schoolloopbanen in het Basisonderwijs) verzamelt het Steunpunt gegevens op basis van een grootschalig longitudinaal onderzoek in Vlaanderen om de schoolloopbanen van kinderen doorheen het basisonderwijs te onderzoeken. Dit onderzoek dat in het schooljaar 2002-2003 van start is gegaan, volgt een groep van 6.000 kinderen uit de derde kleuterklas (uit ongeveer 200 scholen). In de periode 2007-2011 worden die loopbanen verder gevolgd tot het einde van het basisonderwijs en zelfs tot het eerste jaar van het secundair onderwijs in het geval van normaal vorderende leerlingen. Binnen deze onderzoeksgroep zit een representatieve groep GOK-leerlingen. In onderzoekslijn 1.6. (Gelijke onderwijskansen in het basisonderwijs) staan de vooronderstellingen, implementatie en effecten van het GOK-beleid voorop in de analyses. De doelstelling van dit onderzoek is m.a.w. nagaan wat de effecten zijn van onderwijs- en schoolbeleid op de schoolloopbanen van leerlingen in het algemeen en GOK-leerlingen in het bijzonder.

We spreken dan niet echt meer van een nulmeting maar wel van een referentiepunt op een bepaald ogenblik. De interpretatie van deze data moet wel steeds met de nodige omzichtigheid gebeuren. In Vlaanderen hebben we immers een gedecentraliseerd onderwijssysteem. Dit betekent dat naast het feit dat een aantal beleidsmaatregelen samen ingrijpen op de leerprestaties van leerlingen, ook het schoolspecifieke beleid een impact kan hebben op de onderwijsactiviteit. Met andere woorden: zowel het meten van het effect van een geïsoleerde beleidsmaatregel versus andere beleidsmaatregelen als het meten van diezelfde beleidsmaatregel versus lokaal schoolbeleid dient met de nodige omzichtigheid te worden beoordeeld.

Op het *mesoniveau* van de scholen werden aanvankelijk in de regelgeving inderdaad geen formele eisen gesteld aan de doelstellingen die ze zich stelden. In de feiten is dit in de loop van de jaren echter vanuit twee richtingen wel sterk gestimuleerd. Zowel de kijkwijzer van de inspectie als de ondersteunende instrumenten vanuit de Vlaamse Onderwijsraad en het Steunpunt GOK, bevatten indicatoren die de kwaliteit van de doelstellingen evalueren of bevorderen (bijvoorbeeld naar inhoud, mate van betrokkenheid van de teamleden, relatie tussen de doelstellingen die geformuleerd worden en de beginsituatie). Ik durf te stellen dat dit de kwaliteit van de doelen heeft bevorderd, zonder dat dit in de regelgeving werd vastgelegd.

Minimale invulling van de 6 GOK-lestijden/uren

Vanuit het basisonderwijs is er inderdaad een andere interpretatie gegeven dan vanuit het secundair onderwijs m.b.t. de minimale invulling van de 6 GOK-uren/lestijden. De historiek van het ontstaan van GOK is daar echter een verklaring voor. In het basisonderwijs hebben de tijdelijke projecten OVB en ZVB gelopen tot 2002. Bij ZVB konden scholen aanvullende lestijden ontvangen op basis van het totale leerlingenaantal. Die lestijden werden opgedeeld in blokken met een minimum van 6 lestijden. Iedere school die minder dan 90 kleuters of 49 leerlingen 1^{ste} graad telde (dus van 1 tot en met 89 kleuters of 1 tot en met 48 leerling 1^{ste} graad) en die een goedgekeurd actieplan voor zorgverbreding had ingediend, genereerde minimaal 6 aanvullende lestijden. Er werden nooit minder dan 6 extra lestijden ZVB toegekend zelfs bij hele kleine scholen. In het secundair onderwijs bestond het project ZVB niet maar was er wel het project bijzondere noden waarbij aan scholen minimaal één ambt (22 uren-leraar) werd toegewezen. De school moest echter een minimumaantal leerlingen tellen vooraleer het minimumaantal uren-leraar te genereren.

GOK-basisallocaties

Wat de basisallocaties voor GOK betreft, apart dan wel opgenomen in het geheel: vanaf de budgetcontrole 2005 zijn deze loonkredieten inderdaad toegevoegd aan de 'gewone' basisallocaties voor de lonen. Dit is echter een technische ingreep geweest. Door de beperkingen van het betalingssysteem (weddesysteem) konden deze lonen niet worden aangerekend op de aparte (GOK) basisallocaties. In de praktijk werden deze lonen dus uitbetaald op de 'gewone' basisallocaties. Er werd een berekening gemaakt van deze lonen, die werden ingeschreven op de specifieke basisallocaties, maar die werden in de loop van het begrotingsjaar toch terug verdeeld naar de gewone basisallocaties (anders zou er veel meer betaald worden op die gewone basisallocaties dan er middelen op voorzien waren). Dat was een omslachtige procedure en daarom werd in 2005 beslist om die stop te zetten en niet meer te werken met afzonderlijke basisallocaties voor GOK.

Verklaringen op eer

Een sluitende controle op bewijzen, gestaafd door verklaringen op eer, is inderdaad niet haalbaar. Maar de verklaringen op eer hebben al een hele weg afgelegd en het is mijn intentie om naar de toekomst toe helemaal niet meer te werken met verklaringen op eer. Voor de 3^{de} GOK-cyclus zullen nog maar twee indicatoren gestaafd dienen te worden met een verklaring op eer; de indicatoren trekkende bevolking en thuisloos zullen met een attest gestaafd dienen te worden. De indicator vervangingsinkomen is niet meer bevraagd in 2007 en 2008 en daar wordt voor het basisonderwijs teruggegrepen naar de resultaten van 2005. In het secundair zal worden gewerkt met de nieuwe indicator "schooltoelagen" waarvoor de administratie de gegevens ter beschikking heeft. Bij het nieuwe financieringssysteem in de toekomst, of de integratie van de GOK omkadering in de reguliere omkadering, zal de piste van verklaringen op eer op termijn zelfs helemaal verlaten worden door te werken met databanken voor de indicator "opleidingsniveau moeder" en door te

werken met taaltoetsen op scharnierenmomenten voor de indicator "thuis-taal". Momenteel hanteert het decreet betreffende de werkingsbudgetten in het basisonderwijs en in het secundair onderwijs reeds andere manieren dan verklaringen op eer zoals het werken met schooltoelagen en statistische sectoren waar wel een sluitende controle bij mogelijk is.

Verificatie

Voor de derde GOK-cyclus zal de verificatie voor basisonderwijs en secundair onderwijs meer op elkaar afgestemd zijn, temeer omdat nu de beleidsuitvoering van beide niveau's deel uitmaken van hetzelfde agentschap AgODi.

Bij de controle op de aanwending van de GOK-lestijden/uren is het elektronisch personeelsdossier inderdaad heel belangrijk. Er is voor GOK een speciale code voorzien. Er wordt hierbij aandacht besteed aan het al of niet overschrijden van de GOK-lestijden/uren, zoals dat ook voor de volledige omkadering gebeurt. In het basisonderwijs gebeurde deze controle jaarlijks voor alle scholen. In het secundair zijn tijdens het schooljaar 2005-2006 307 van de 907 scholen, die tot een scholengemeenschap behoren, gecontroleerd of 33,8% van alle scholen. Het aantal scholen dat ook als GOK-scholen gedurende dat schooljaar werd gecatalogeerd, werd weliswaar niet limitatief opgelijst. Dit aantal kan wel als een voldoende staal worden aanzien binnen deze toch wel ruime steekproef. Terloops, tijdens het schooljaar 2006-2007, werden alle GOK-scholen gecontroleerd.

Het Rekenhof heeft tijdens het schooljaar 2005-2006 voor 30 secundaire scholen gecontroleerd of er geen overschrijdingen waren van het toegekende urenpakket. Slechts bij 2 secundaire scholen werd een onregelmatigheid vastgesteld. Eén school had de verkeerde code doorgestuurd, de andere heeft het GOK-uur omgezet naar een uur bijzondere pedagogische taken. Er is besloten met de zinsnede dat pas na de vaststelling door het Rekenhof de scholen om een rechtzetting werd gevraagd. Er is ook besloten dat de controle door de administratie op de naleving van de aanwendingsregel niet sluitend is. Het is echter zo dat door de omzetting naar een andere code of naar BPT het aan de school toegekend pakket uren-leraar globaal NIET werd overschreden zodat er dus geen budgettaire meeruitgave voor de Vlaamse Gemeenschap is geweest. De controle die de administratie uitvoert, gebeurt op een staal dat groter is dan statistisch als representatief wordt aanvaard. Een nulrisico bestaat niet. Er naar streven zou buitensporig hoge kosten met zich meebrengen en daardoor contraproductief zijn. Dit maakt dat het bijna onvermijdelijk is een bepaald foutenrisico te tolereren. Welk risico aanvaardbaar is, is een delicate discussie.

Programmafout Secundair Onderwijs

In de 3de GOK-cyclus wordt de fout in het programma van het secundair onderwijs, om uren-leraar toe te wijzen aan de scholen, rechtgezet. Deze rechtzetting zal ervoor zorgen dat Brusselse scholen die meer dan

80% doelgroep leerlingen tellen conform het decreet tweemaal in plaats van éénmaal een beroep zullen kunnen doen op een coëfficiënt van 1,5 waarmee het aantal uren-leraar wordt vermenigvuldigd.

Inspectie 1ste GOK-cyclus

Het toch opnieuw toekennen van de GOK-uren/lestijden voor de volledige 2^{de} GOK-cyclus bij negatief inspectieverslag van de 1^{ste} GOK -cyclus was inderdaad decretaal niet geregeld. Het toch opnieuw aanspraak kunnen maken op GOK-uren/lestijden na een eventuele negatieve inspectie is echter gebaseerd op volgende argumenten:

- wanneer de scholen hun uren/lestijden verliezen zijn het de leerlingen die daarvoor worden gestraft en dat is niet de bedoeling;
- de school moet zich verplicht laten begeleiden door de pedagogische begeleiding van het eigen net wat betekent dat er een begeleidingstraject dient opgesteld waaraan de scholen zich gedurende 3 jaren dienen te houden;
- de scholen verliezen het eerste jaar de helft van hun GOK-uren/lestijden tot ze kunnen bewijzen dat er effectief gewerkt wordt aan een beter GOK-beleid op de school;
- na een positieve inspectiecontrole, na het eerste schooljaar, ontvangen de scholen voor de volgende 2 schooljaren hun effectief aantal GOK-uren/lestijden.

De inspectie heeft vastgesteld dat er in de betrokken scholen die hun GOK-uren/lestijden teruggekregen hebben voor de 3 opeenvolgende schooljaren er wel degelijk een verbetering van de GOK-werking heeft plaatsgevonden na de inspectiecontrole en het verplicht begeleidingstraject. Soms heeft dat zelfs geleid tot ontslagen van directie en/of personeelsleden die de oorzaak waren van het wanbeleid en/of het ontbreken van enige vorm van GOK-beleid in de school. Om al deze redenen ben ik van oordeel dat het toch terug opvissen van die scholen, mits een verplicht begeleidingstraject, een goede piste is die ik dan ook decretaal zou bestendigd zien. Dit wordt daarom rechtgezet in onderwijsdecreet XVIII.

Inspectie 2de GOK-cyclus

De praktische verklaring voor de selectieve controles is de haalbaarheid. Inhoudelijk verwijs ik naar de wijze waarop de steekproef is vastgesteld, namelijk: alle nieuwe GOK-scholen worden zonder uitzondering doorgelicht; voor de anderen is geselecteerd op basis van duidelijke objectieve criteria. De scholen die bij toepassing van deze criteria niet opnieuw worden bezocht, zijn scholen met een sterk voorgaand verslag en waarover recent geen negatieve indicaties zijn ontvangen. Op basis van dit dossier worden deze scholen automatisch positief beoordeeld en blijven ze binnen het GOK-systeem voor de 3^{de} cyclus. In het laatste jaar van de 3^{de} GOK-cyclus zal er opnieuw een specifieke doorlichting zijn van de GOK-scholen waarbij het gebruik en de aanwending van de GOK-uren zal gecontroleerd worden. Dit zal een ernstige inspanning vragen van de inspectie gezien het grotere aantal scholen dat GOK-uren ontvangen heeft.

Evaluatie op macroniveau

De driejaarlijkse evaluatie op macroniveau om de doelmatigheid te evalueren is inderdaad niet gebeurd. Ik ben ervan overtuigd dat de onderwijsadministratie de kwaliteit van een GOK-beleid niet kan nagaan; de onderwijsinspectie kan dat daarentegen wel. De administratie beschikt, in tegenstelling tot de inspectie, niet over de nodige expertise om de pedagogische doelmatigheid van een GOK-beleid te analyseren. Beleidsmaatregelen zijn in het onderwijs moeilijk van elkaar af te zonderen. Dit maakt de effectmeting van een GOK-beleid dus bijzonder complex. Ik denk echter wel dat er een beroep kan worden gedaan op externe onderzoekers in het kader van toekomstig wetenschappelijk onderzoek naar de doelmatigheid van GOK.

Interferentie inschrijvingsbeleid versus GOK-beleid

Er is wel degelijk interferentie tussen het inschrijvingsrecht en het ondersteuningsaanbod of het effectief GOK-beleid in de scholen. Het is niet voor niets dat dit verschillende luiken van eenzelfde decreet zijn waarbij er een wisselwerking optreedt tussen de verschillende luiken. Zo is er in 2005 op mijn vraag een grondige evaluatie gebeurd van het luik inschrijvingsrecht waarbij de voorrang bij inschrijving voor bepaalde groepen is ingeschreven. Door het bij inschrijving voorrang verlenen aan bepaalde groepen leerlingen kunnen scholen wel degelijk op een actieve manier wegen op hun inschrijvingsbeleid en kunnen ze voorrang verlenen aan die groepen die nog slechts in geringe mate of helemaal niet meer ingeschreven zijn in de school. Zo kunnen zij o.a. het aanzuigefect van zorgleerlingen of probleemleerlingen wat temperen.

Het nieuwe financieringssysteem voor het leerplichtonderwijs

Het nieuwe financieringssysteem voor wat omkadering betreft is nog in een beginfase. Dit systeem is nog in aanmaak en heel wat zaken en factoren liggen nog niet vast. Het is de bedoeling dat de GOK-omkadering overgaat of opgaat in het nieuwe financieringssysteem, maar onder welke voorwaarden en modaliteiten is absoluut nog niet uitgeklaard. Of scholen binnen dit nieuwe systeem een geëxpliciteerd of specifiek GOK-beleid of zorgbeleid zullen moeten voeren is nog geen uitgemaakte zaak. Het principe van extra of grotere omkadering voor scholen met meer kansarme leerlingen zal met een grote waarschijnlijkheid worden opgenomen in het nieuwe systeem. Ik neem wel uw aanbevelingen hierover mee in de verdere discussies en besprekingen.

GOK-II of Zorgbeleid

Het huidige GOK-decreet (= het decreet betreffende gelijke onderwijskansen-I) spitst zich specifiek toe op kansengroepen en tracht ook voor deze doelgroepeleringen optimale leer- en ontwikkelingskansen te realiseren. De toewijzing van de zorgveloppe (vertaald in uren zorgcoör-

dinatie) daarentegen tracht effectieve zorg te bieden aan elk kind met ontwikkelings- en leerproblemen waarbij er geen samenhang is met indicaties van kansarmoede. De opmerking, dat de bepalingen over het Zorgbeleid uit het GOK-decreet niet zijn uitgevoerd, moet ook ik op mijn beurt weerleggen. Het GOK-beleid in de scholen kan gezien worden als een onderdeel van een groot Zorgbeleid, maar het GOK-beleid is één jaar eerder van start gegaan. Het was aanvankelijk voorzien dat er na het GOK-decreet-I een tweede GOK-decreet zou komen dat integraal zou handelden over het Zorgbeleid. Dit tweede GOK-decreet is er echter nooit gekomen. Het zorgbeleid werd ingebed in het decreet onderwijslandschap basisonderwijs van 2003. In 2003 werd echter vergeten om de artikelen over het Zorgbeleid te schrappen in het GOK-decreet, een fout die is rechtgezet in 2005 bij de eerste grondige bijsturing van het GOK-decreet.

3de GOK-cyclus

De 3^{de} GOK-cyclus gaat voor het basisonderwijs wel degelijk van start op basis van dezelfde vijf indicatoren als deze van de 1^{ste} en 2^{de} GOK-cyclus, nl. de vier socio-economische indicatoren en de indicator thuistaal. Alleen worden de indicatoren niet meer allemaal bewezen op basis van verklaringen op eer; slechts de indicatoren "opleidingsgraad moeder" en "thuistaal" worden nog bewezen met verklaringen op eer. De definitie van "thuistaal" is evenwel iets anders geformuleerd dan in de 1^{ste} en 2^{de} GOK-cyclus en wordt ditmaal afgestemd op de definitie die gehanteerd wordt in het nieuw financieringssysteem voor de werkmiddelen. De definitie luidt nu als volgt: "De taal die de leerling in het gezin spreekt (dit is de taal die de leerling spreekt met moeder, vader, broers of zussen) is niet het Nederlands. Die taal is niet het Nederlands indien de leerling in het gezin met niemand of in een gezin met drie gezinsleden (de leerling niet meegerekend) met maximum één gezinslid het Nederlands spreekt. Broers en zussen worden als één gezinslid beschouwd." Aangezien er voor de indicator "vervangingsinkomen" geen nieuwe bevraging is gedaan worden voor die indicator de gegevens van 2005 gehanteerd. Voor het secundair onderwijs wordt de indicator "vervangingsinkomen" vervangen door de indicator "schooltoelage" en de andere indicatoren blijven dezelfde. Voor de schooltoelage dient niet gewerkt met verklaringen op eer want de gegevens daarover hebben we in onze databanken zitten. De indicator "schooltoelage" kan in het basisonderwijs nog niet gehanteerd worden omdat deze pas in het schooljaar 2008-2009 geïntroduceerd wordt in het basisonderwijs.

Conclusie

Het is zeker mijn bedoeling om met uw aanbevelingen rekening te houden en dat zal zich dan vertaald zien in mijn verder beleid. Een eerste opvolging is alvast de decretale verankering via onderwijsdecreet XVIII van de procedure van "herkansing" bij een negatief inspectieverslag, d.w.z. dat deze scholen toch opnieuw de kans krijgen om aanspraak te maken op GOK-lestijden maar dan onder heel strikte voorwaarden zoals het verplichte begeleidingstraject. We zullen vanaf de derde GOK-

cyclus ook werken met meer robuuste indicatoren zoals schooltoelage en attesten voor trekkende bevolking. Twee indicatoren moeten echter nog steeds met een verklaring op eer worden gestaafd; ook dat is decretaal geregeld via ODXVIII. Het is mijn bedoeling om in de toekomst niet meer te werken met verklaringen op eer doch onze databanken, de kruispunt databank en de toegankelijkheid ervan laten dit momenteel nog niet toe. Dit is dus nog niet voor de nabije toekomst maar hopelijk wel voor een toekomst op middellange termijn.

Frank VANDENBROUCKE
Minister van Werk, Onderwijs en Vorming

druk	Albe De Coker
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
website	www.rekenhof.be