

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



stuk **37-A** (2009-2010) – Nr. 1
ingediend op 6 januari 2010 (2009-2010)

Verslag

van het Rekenhof

over de omkadering in het gewoon voltijds secundair
onderwijs

R E K E N H O F

Omkadering in het gewoon voltijds secundair onderwijs

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, januari 2010



REKENHOF

Omkadering in het gewoon voltijds secundair onderwijs

*Verslag van het Rekenhof aan
het Vlaams Parlement*

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 22 december 2009

Inhoud

Afkorting- en begrippenlijst	3
Bestuurlijke boodschap	4
Samenvatting	5
Inleiding.....	8
1 Onderbouwing van de differentiatie in de personeelsomkadering ..	12
1.1 Doelstellingen van de overheid.....	12
1.2 Onderbouwing van de differentiatie	14
1.3 Klasgrootte en onderwijskwaliteit.....	16
1.4 Conclusie	18
2 Toekenning en aanwending van de uren-leraar	19
2.1 Verschuivingen van de uren-leraar tussen de leerlingengroepen	19
2.2 Overhevelingen en uren die geen lesuren zijn	23
2.3 Minimumpakketuren	24
2.4 Conclusie	26
3 Omkaderingsregeling en studieaanbod	28
3.1 Omkaderingsdifferentiatie	28
3.1.1 Invloed op het scholenaanbod.....	28
3.1.2 Invloed op het aantal ingerichte administratieve groepen	30
3.1.3 Gemiddelde leerlingencoëfficiënt	30
3.2 Omkadering en schommelingen in de klasgrootte	32
3.3 Rationeel onderwijsaanbod	34
3.4 Conclusie	38
4 Evaluatie en bijsturing door de overheid	39
4.1 Evaluatie van de onderbouwing van de omkaderingsregeling	39
4.2 Bijsturing van de aanwending van de uren-leraar	39
4.3 Rationeel studieaanbod	40
4.3.1 Rationalisatie- en programmatienormen.....	40
4.3.2 Scholengemeenschappen	41
4.3.3 Reglementaire maatregelen	42
4.3.4 Aanwendingspercentage	42
4.4 Garanderen van een verspreid onderwijsaanbod	42
4.5 Nieuwe omkaderingsregeling	43
4.6 Conclusie	44
5 Algemene conclusie.....	46
6 Aanbevelingen.....	48
7 Reactie van de minister	49
Bijlage 1 Besluit van de Vlaamse regering van 31 juli 1990 - coëfficiëntenregeling	51
Bijlage 2 Antwoord van de minister.....	52

Afkorting- en begrippenlijst

ASO	Algemeen secundair onderwijs
BSO	Beroepssecundair onderwijs
GO	Gemeenschapsonderwijs
GSO	De eerste graad van het secundair onderwijs
IAG	Ingerichte administratieve groep
KSO	Kunstsecundair onderwijs
MP	Minimumpakket
MS	Middenschool: school die alleen de eerste graad van het secundair onderwijs aanbiedt
OGO	Officieel gesubsidieerd onderwijs
OV	Onderwijsvorm
TSO	Technisch secundair onderwijs
U-L	Uren-leraar
VGO	Vrij gesubsidieerd onderwijs

Bestuurlijke boodschap

Het Rekenhof heeft de personeelsomkadering in het gewoon voltijds secundair onderwijs onderzocht. Met de omkadering wilde de overheid kwaliteitsvol onderwijs mogelijk maken, een aanzet geven tot een rationalisatie van het onderwijsaanbod en tegelijk een voldoende spreiding garanderen met het oog op een vrije schoolkeuze. Zij differentieert de omkaderingsmiddelen naar graad, onderwijsvorm, studierichting én het daarin ingeschreven aantal leerlingen. Die differentiatie vertaalt zich in de omvang van het aantal toe te kennen uren-leraar per leerling.

De overheid ging voor de onderbouwing van de differentiatie uit van het begrip klasgrootte, daarbij steunend op historische gegevens. Zij voerde echter nooit onderzoek naar de efficiëntie en effectiviteit van die gedifferentieerde regeling. Er zijn nochtans aanduidingen dat zij niet beantwoordt aan de behoefte en maar beperkt richtinggevend is: de verschuivingen door de scholen van de toegekende uren-leraar naar andere graden en onderwijsvormen, het versnipperde, dunbevolkte studieaanbod in weerwil van de aanwezigheid van de scholengemeenschappen en de daaruit voortvloeiende schommelingen in klasgrootte onafhankelijk van de omkadering.

De overheid moet de toepassing van de differentiatie, alsook de efficiëntie en effectiviteit ervan permanent opvolgen en bijsturen. Het is raadzaam dat bij de uitwerking van een nieuwe omkaderingsregeling rekening wordt gehouden met deze bevindingen.

Samenvatting

Inleiding

Volgens de omkaderingsregeling kent de overheid de scholen in het gewoon voltijds secundair onderwijs een pakket uren-leraar per leerling toe. Zij differentieert de omkaderingsmiddelen naar graad, onderwijsvorm, studierichting én het daarin ingeschreven aantal leerlingen. De scholen kunnen de uren-leraar wel globaliseren en vrij verdelen over alle leerlingengroepen.

Het Rekenhof onderzocht of de differentiatie van de omkaderingsregeling is onderbouwd. Het vergeleek vervolgens de door de scholen aangewende uren met de toegekende en ging ook na of het studieaanbod rationeler is geworden. Tot slot onderzocht het de evaluatie en bijsturing door de overheid.

Onderbouwing van de differentiatie in de personeelsomkadering

In 1990, bij de totstandkoming van onderwijsdecreet-II, beoogde de overheid met de omkaderingsregeling te voldoen aan de noden van de scholen en werd de differentiatie in het aantal toe te kennen uren-leraar vooral als een berekeningselement beschouwd. De doelstellingen van de overheid waren dan ook algemeen geformuleerd: de nodige middelen aan de scholen toekennen, de scholen aanzetten tot een rationeel aanbod en tegelijk een verspreid onderwijsaanbod garanderen in het licht van het recht op vrije schoolkeuze. Het is onduidelijk of de overheid met de differentiatie verder specifieke doelstellingen had. Het decreet bepaalt over de differentiatie weinig, terwijl op grond van het legaliteitsbeginsel op zijn minst de criteria waarop de differentiatie steunt, decretaal hadden moeten zijn vastgesteld.

Bij de wijziging in 2003 kreeg de onderwijsinspectie de bevoegdheid na te gaan of er geen kennelijk onverantwoord gebruik van de vrije aanwending door de scholen was ten nadele van bepaalde leerlingengroepen. Ook dan blijft het onduidelijk wat de overheid precies wilde bereiken.

De onderbouwing van de differentiatie in de omkaderingsregeling is gebaseerd op historische gegevens, in het bijzonder op de vroeger geldende splitsingsnormen en de lessenroosters. Ze gaat uit van het concept klasgrootte. De degressiviteit van de regeling, waarbij grotere leerlingengroepen minder omkadering per leerling genereren dan kleinere groepen, is echter niet onderbouwd.

De onderbouwing is niet aangevuld met inhoudelijk onderzoek naar het nodige aantal uren-leraar om kwaliteitsvol onderwijs te kunnen geven. Er is nood aan wetenschappelijk onderzoek naar de invloed van de klasgrootte op de onderwijskwaliteit en onderwijsoutput.

Toekenning en aanwending van de uren-leraar

De door het Rekenhof en de onderwijsinspectie vroeger vastgestelde tendensen doen zich bij de aanwending van de uren door de scholen nog altijd voor. Scholen blijven in de tweede en derde graad ASO en de derde graad TSO meer uren aanwenden dan het leerlingenaantal er genereert. Vooral in de derde graad ASO worden extra uren aangewend. Scholen gelegen in een van de 13 centrumsteden of het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en scholen die beschikken over een ruim studieaanbod, bevoordelen het ASO het sterkst. Vooral in de derde graad ASO en TSO speelt de versnippering van het onderwijsaanbod een rol: de verschuivingen van uren-leraar zijn des te groter naarmate er meer administratieve groepen worden aangeboden waarin het leerlingenaantal laag ligt.

De mechanismen van overheveling van uren-leraar naar een ander schooljaar of een andere school en van aanwending van uren-leraar als uren die geen lesuren zijn, samen ongeveer 10% van het toegekende urenpakket, verminderen de relevantie van de differentiatie en bemoeilijken de evaluatie ervan.

In een tijdspanne van 11 jaar zijn de minimumpakketuren, die relatief kleine scholen bestaanszekerheid moeten garanderen, met ongeveer 1/3 gedaald. Een aantal scholen blijkt een deel van de minimumpakketuren door te schuiven naar andere leerlingengroepen dan waarvoor ze zijn bedoeld.

Omkaderingsregeling en studieaanbod

De afgelopen 11 jaar is er een zekere schaalvergroting van de scholen opgetreden. Gelet op de degressiviteit in de omkaderingsregeling heeft dat geleid tot een kleinere omkadering per leerling: het gemiddelde aantal uren-leraar is met 3,2% gedaald. Er kan dan ook worden verondersteld dat de degressiviteit scholen aanzet tot een *maximaliseren* van het urenpakket door herstructureringen door te voeren en administratieve groepen op te richten of te behouden.

In een tijdspanne van bijna 10 jaar is het versnipperde studieaanbod van de scholengemeenschappen met maar 7% afgenomen. Vanaf het schooljaar 2005-2006 is er zelfs een stagnatie. Eén op de 7 ingerichte administratieve groepen in Vlaanderen telt maximaal 4 leerlingen. Vooral het ASO kent veel dunbevolkte administratieve groepen. De herdefiniering van de scholengemeenschappen in 1998 en het verlaagde aanwendingspercentage vanaf 2005 dat onder andere was bedoeld om

scholen te stimuleren over hun aanbod na te denken, hebben de rationalisatie maar beperkt bevorderd. Het aantal binnen een scholengemeenschap dubbel aangeboden administratieve groepen is sterker gedaald.

De versnippering van het aanbod leidt noodzakelijk tot grotere klassen omdat leerlingen van verschillende administratieve groepen moeten worden samengezet. Die schommelingen in de klasgrootte onafhankelijk van de differentiatie kunnen erop wijzen dat de middelen om kwaliteitsvol onderwijs te bereiken of te bevorderen, niet efficiënt worden ingezet.

Evaluatie en bijsturing door de overheid

De overheid heeft nog geen globale evaluatie van de omkaderingsregeling uitgevoerd. De maatregelen die zij heeft getroffen met het oog op een efficiëntere aanwending van de uren-leraar, heeft ze maar gedeeltelijk geëvalueerd. De onderwijsinspectie gaat wel het klasgroottebeleid van de scholen na, maar globale gegevens daarover ontbreken, zoals er evenmin recente gegevens zijn over de aanwending van de uren-leraar. Ook de invloed van het verlaagde aanwendingspercentage op het onderwijsaanbod werd niet nagegaan. Rationalisatienormen op het niveau van onderwijsvorm, graad, studiegebied of studierichting zijn overigens niet vastgesteld. De overheid onderkent de effecten van de degressiviteit en van de minumpakketten op het onderwijsaanbod en op het recht op vrije schoolkeuze, maar ze heeft ze niet nauwkeurig onderzocht. De nieuwe omkaderingsregeling wil aan een aantal problemen tegemoetkomen.

Inleiding

Omkaderingsregeling

De Vlaamse overheid ondersteunt de scholen vooral door de financiering en subsidiëring van de salarissen. De omvang van die financiering of subsidiëring wordt in hoofdzaak bepaald door de omkaderingsregeling. Voor het gewoon voltijds secundair onderwijs is die regeling voor het onderwijzend personeel vastgelegd in het onderwijsdecreet-II van 31 juli 1990 en het uitvoeringsbesluit van dezelfde datum. De omkaderingsregeling had volgende objectieven voor ogen: goed onderwijs mogelijk maken, de rationalisatie van het studieaanbod bevorderen en tegelijk een verspreid onderwijsaanbod garanderen.

Volgens de omkaderingsregeling krijgt elke school jaarlijks een pakket uren-leraar toegekend op basis van het aantal leerlingen. Het urenpakket is het wekelijkse aantal financierbare of subsidieerbare uren waaruit een school kan putten voor de aanstelling van zijn onderwijzend personeel. Het personeel dat ten laste van het urenpakket is aangesteld, wordt rechtstreeks uitbetaald door het onderwijsministerie.

De teldag om het aantal leerlingen te bepalen, is meestal 1 februari van het vorige schooljaar. Om het aan de school toe te kennen urenpakket te berekenen, wordt het aantal leerlingen vermenigvuldigd met een coëfficiënt. De overheid differentieert de toe te kennen urenpakketten door verschillende coëfficiënten vast te leggen afhankelijk van de graad en/of het leerjaar, de onderwijsvorm, de groep van disciplines⁽¹⁾ én de grootte van de leerlingengroep. Op het berekende aantal uren-leraar wordt vervolgens een aanwendingspercentage toegepast dat de Vlaamse Regering vastlegt op basis van de budgettaire mogelijkheden.

Het omkaderingsmechanisme genereert voor 939 secundaire scholen samen ongeveer 987.000 uren-leraar. Het bestuurs- en onderwijzend personeel telt 56.255 budgettaire fulltime eenheden (januari 2008). De budgettaire kostprijs voor dit personeel bedraagt voor het jaar 2008 ongeveer 2,5 miljard EUR.

Het onderwijsdecreet-II bepaalt ook de structuur van het voltijds secundair onderwijs, dat een indeling kent in graden, leerjaren en onderwijsvormen. De eerste, tweede en derde graad omvatten elk twee leerjaren. In de tweede en derde graad kan eventueel een derde leerjaar worden ingericht. In een aansluitende vierde graad zijn onder andere de leerjaren verpleegkunde ondergebracht. Het decreet heeft de gemeenschappelijkheid in de eerste graad (GSO) vastgelegd, evenals de basisvorming voor alle graden. De vier onderwijsvormen algemeen secundair

¹ Het besluit (zie bijlage 1) verdeelt het TSO en BSO in 8 groepen van disciplines, het KSO in 4. Elke groep telt een aantal disciplines die voor de omkadering even zwaar doorwegen. Zo bestaat bv. groep 1 TSO uit 2 disciplines: administratie & distributie en sport.

onderwijs (ASO), technisch secundair onderwijs (TSO), beroepssecundair onderwijs (BSO) en kunstsecundair onderwijs (KSO) starten pas in de tweede graad. Binnen de onderwijsvormen en graden kan er nog een indeling worden gemaakt in o.a. studiegebieden, structuuronderdelen of administratieve groepen. Een ingerichte administratieve groep (IAG) is dan bijvoorbeeld het tweede leerjaar in de tweede graad Handel TSO, dat in school X wordt ingericht.

Het Vlaams secundair onderwijs kent een sterke versnippering. Bewindslui en onderzoekers brengen de hoge onderwijsuitgaven voor het secundair onderwijs geregeld daarmee in verband. Ze wijzen ook op de gevolgen van een weinig transparant studieaanbod voor de studiekeuze van de leerlingen.

De grootte van het budget, de differentiatie in de toekenning van de middelen en de mogelijke band met de versnippering van het onderwijsaanbod vormden voor het Rekenhof de aanleiding om een onderzoek naar de omkaderingsregeling te starten.

Evolutie

Het urenpakket omvatte volgens het onderwijsdecreet-II drie bestanddelen:

- de uren-leraar voor het onderwijzen van vakken;
- de uren-leraar voor de vakken godsdienst, niet-confessionele zedenleer, cultuurbeschouwing en eigen cultuur en religie;
- het zogenaamde ambtenkrediet.

Het laatste bestanddeel werd in 1996 geschrapt. Het Rekenhofonderzoek is vooral gericht op de uren-leraar voor het onderwijzen van vakken.

De hervorming van het secundair onderwijs via het decreet van 14 juli 1998 houdende diverse maatregelen met betrekking tot het secundair onderwijs heeft deels dezelfde doelstellingen als de omkaderingsregeling: kwaliteitsvol onderwijs via een optimale leerlingenoriëntering en een rationalisatie van het studieaanbod. Centraal in de hervorming staat het concept *scholengemeenschap*. Dat begrip bestond al, maar het decreet gaf er vanaf het schooljaar 1999-2000 een ruimere invulling aan. Zo werd een van de bevoegdheden van de scholengemeenschap het streven naar een evenwichtig, doorzichtig, goed gestructureerd, voldoende gedifferentieerd en complementair onderwijsaanbod.

Het onderwijsdecreet-II heeft uitdrukkelijk voorzien in de vrije aanwending van het aantal uren-leraar voor het onderwijzen van vakken. Scholen krijgen zo de mogelijkheid de uren te globaliseren en bij de aanwending geen rekening meer te houden met hun oorsprong. In 2003 heeft de decreetgever het principe van de vrije aanwending van het urenpak-

ket voor bepaalde leerlingengroepen⁽²⁾ begrensd om er de onderwijskwaliteit en het leerlingenbelang te vrijwaren. Onderwijsdecreet XIV van 14 februari 2003 bevatte de nodige wijzigingsbepalingen aan onderwijsdecreet-II.

Tot slot bevroor de onderwijsminister voor het schooljaar 2005-2006 het totaal aantal toe te kennen uren-leraar op het niveau van het schooljaar 2004-2005, ondanks een lichte stijging van de leerlingenpopulatie. De maatregel moest budgettaire ruimte creëren voor andere onderwijsinitiatieven uit de beleidsnota 2004-2009. Volgens de onderwijsminister kon de maatregel ook worden gezien als bijkomende prikkel voor de scholen om na te denken over hun pedagogisch aanbod. De bevroering wordt nog steeds doorgerekend.

De *Discussienota financiering leerplichtonderwijs*⁽³⁾ van de onderwijsminister stelt de invoering van een nieuwe omkaderingsregeling voor. Een van de doelstellingen van dit onderzoek is aandachtspunten aanreiken voor de uitwerking van de nieuwe regeling.

Onderzoek van het Rekenhof

Het Rekenhof heeft op 29 april 2008 het onderzoek naar de omkadering in het gewoon voltijds secundair onderwijs aangekondigd bij de Vlaamse minister van Onderwijs, de secretaris-generaal van het onderwijsdepartement en de administrateur-generaal van het Agentschap voor Onderwijsdiensten.

De audit wenst een antwoord te geven op de volgende vragen:

- Is de differentiatie in de subsidiëring en financiering van de personeelsomkadering onderbouwd?
- Is de aanwending van de uren-leraar voldoende in overeenstemming met de differentiatie in de toekenning van de uren-leraar?
- Is de differentiatie consistent met het door de overheid gewenst transparant en rationeel studieaanbod?
- Neemt de overheid maatregelen om te sturen, te evalueren en bij te sturen?

Het Rekenhof heeft de onderzoeksresultaten, inclusief de voorlopige conclusies en aanbevelingen op 15 juli 2009 voorgelegd aan de secretaris-generaal van het departement Onderwijs en Vorming en de administrateur-generaal van het Agentschap voor Onderwijsdiensten. De secretaris-generaal antwoordde bij brief van 8 september 2009. Het ontwerpverslag ging op 6 oktober 2009 naar de Vlaamse minister van Onderwijs die op 1 december 2009 antwoordde. De minister en de secretaris-generaal gingen akkoord met de bevindingen. Het antwoord van de

² Voor het eerste leerjaar B, het beroepsvoorbereidend leerjaar en het BSO.

³ *Kijlijnen voor de nieuwe financiering van het leerplichtonderwijs, Discussienota, 15 juni 2007, p. 44-45.*

minister is integraal opgenomen als tweede bijlage en wordt toegelicht in hoofdstuk 7.

1 Onderbouwing van de differentiatie in de personeelsomkadering

1.1 Doelstellingen van de overheid

Volgens de rechtspraak en rechtsleer veronderstelt de actieve onderwijsvrijheid, die de Grondwet waarborgt, dat de inrichtende machten die niet rechtstreeks afhangen van de gemeenschappen onder bepaalde voorwaarden aanspraak kunnen maken op subsidiëring vanwege de gemeenschap. Zonder die subsidiëring zou de onderwijsvrijheid louter theoretisch zijn⁽⁴⁾. Uit de samenlezing van de verschillende bepalingen van artikel 24 van de Grondwet, in het bijzonder de bepalingen over de vrijheid van onderwijs, het recht op onderwijs en de gelijke behandeling, kan worden geconcludeerd dat de subsidiëring voldoende substantieel moet zijn zodat volwaardig en kwaliteitsvol onderwijs kan worden ingericht en dat de subsidiëring geen onderscheid mag maken tussen onderwijsinstellingen of leerlingen, tenzij objectieve verschillen dat rechtvaardigen. Bovendien moet volgens de Grondwet de subsidiëring van het onderwijs worden geregeld door het decreet (legaliteitsbeginsel).

Er is dus in hoofde van de overheid een algemene financierings- en subsidiëeringsplicht. Met een omkaderingsregeling hoeft de overheid verder geen specifieke doelen voor ogen te hebben. Die regeling dient in de eerste plaats – binnen de budgettaire mogelijkheden – te voldoen aan een algemene behoefte aan omkaderingsmiddelen en tegemoet te komen aan de grondwettelijke eisen. Toch kan de overheid met een omkaderingsregeling ook specifiekere doelstellingen nastreven. Zo kent de overheid extra uren toe in het kader van haar gelijkeonderwijskansenbeleid. Ook de reguliere omkaderingsregeling kan gepaard gaan met specifieke oogmerken.

De omkaderingsregeling kent differentiaties: niet alle leerlingen brengen evenveel uren-leraar voor de school op. Over de gehanteerde differentiatie in het toe te kennen aantal uren-leraar bepaalt het decreet echter weinig, terwijl uit het grondwettelijk legaliteitsbeginsel had kunnen worden verwacht dat minstens de criteria waarop de differentiatie is gestoeld, bij decreet zouden zijn vastgelegd. Het decreet zou dan hebben bepaald of er rekening kan worden gehouden met de onderwijsvorm, graad, discipline, enz.⁽⁵⁾. Het is bovendien niet duidelijk of de overheid

⁴ Zie A. Alen, Handboek van het Belgisch Staatsrecht, met verwijzing naar rechtspraak.

⁵ De decreetgever heeft wel bepaald dat het aantal uren-leraar kan worden verhoogd voor de instellingen gelegen in de gemeenten met een bevolkingsdichtheid van minder dan 125 inwoners/km², voor de Nederlandstalige instellingen gelegen in het arrondissement Brussel-Hoofdstad, voor de instellingen die toepassing maken van de bepalingen van artikelen 18, 21, 22 en 23 van het koninklijk besluit van 30 maart 1982 betreffende de scholengemeenschappen voor secundair onderwijs en houdende het rationalisatie- en programmatieplan van het secundair onderwijs met volledig leerplan en voor de scholen ten behoeve van de Belgische Strijd-

uitging van de veronderstelling dat die differentiatie aan een feitelijk verschil in noden beantwoordde of dat de overheid met die differentiatie een specifieke stimulans bedoelde. In het eerste geval is de differentiatie in de toekenning van de middelen alleen maar een berekeningselement, in het tweede geval is er de verwachting dat de scholen voor de leerlingen die volgens de regeling meer uren-leraar opbrengen, ook meer uren-leraar aanwenden.

In 1990, bij de totstandkoming van het onderwijsdecreet-II, lag het accent op het voldoen aan noden en werd de differentiatie vooral als een berekeningselement beschouwd. In het decreet werd bepaald dat de onderwijsinstelling het toegekende aantal uren-leraar vrij kan aanwenden. Het aantal uren-leraar dat een bepaalde leerlingengroep opbrengt, hoeft de school dus niet aan te wenden voor die leerlingengroep. Bij de decretale wijziging in 2003 werd ervan uitgegaan dat de differentiatie in de omkaderingsregeling toch enigszins richtinggevend is voor de aanwending en werd erkend dat de vrije aanwending op grenzen kan stuiten. De decreetgever gaf de onderwijsinspectie de bevoegdheid na te gaan of zich in de onderwijsinstellingen geen kennelijk onverantwoord gebruik van de vrije aanwending voordoet, ten nadele van bepaalde leerlingengroepen⁽⁶⁾. De Vlaamse Regering kan op basis van het advies van de onderwijsinspectie vervolgens vaststellen in welke mate de betrokken onderwijsinstelling de door die leerlingengroepen gegenereerde uren-leraar nog kan aanwenden voor andere groepen. Maar erg duidelijk waren de doelstellingen niet: er werd niet geëxpliciteerd wat een *onverantwoorde* aanwending was en wat de overheid met de maatregel precies wilde bereiken.

In 1990 echter werd de differentiatie nog vooral als een berekeningswijze beschouwd en werden geen specifieke doelstellingen ten aanzien van bepaalde leerlingengroepen beoogd. Uit toenmalige nota's aan de leden van de Vlaamse Executieve blijkt dat de doelstellingen van de overheid algemeen waren⁽⁷⁾. Zo wilde zij met de omkaderingsregeling de scholen de nodige middelen ter beschikking stellen, ze aanzetten tot een rationeel studieaanbod en een verspreid onderwijsaanbod garanderen, in het bijzonder in het licht van het recht op vrije schoolkeuze. De overheid ging ervan uit dat het mechanisme van het aantal uren-leraar per leerling de scholen zou aansporen dunbevolkte studierichtingen niet meer aan te bieden. Tegelijk heeft ze de omkaderingsregeling degresief gemaakt: hoe groter het aantal leerlingen, hoe lager het gemiddelde toegekende aantal uren-leraar per leerling. Aan heel kleine leerlingen-

krachten in Duitsland en voor de op basis van objectieve criteria aangeduide categorieën leerlingen of instellingen.

⁶ Het eerste leerjaar B, het beroepsvoorbereidend leerjaar en het BSO.

⁷ Om de doelstellingen van de Vlaamse Regering te achterhalen, heeft het Rekenhof archiefonderzoek verricht. Het overgrote deel van de stukken was niet beschikbaar op de onderwijsadministratie. Zij zijn teruggevonden in twee extra-muros archieven: die van de Vlaamse kanselarij en het privéarchief van wijlen minister Daniël Coens. De stellers van de nota's die aan de grondslag liggen van het besluit van de Vlaamse Regering van 31 juli 1990 werden geïnterviewd.

groepen werd bovendien een minumpakket aan uren-leraar toegekend om de spreiding van het aanbod te garanderen.

1.2 Onderbouwing van de differentiatie

Het aantal uren-leraar per leerling (de leerlingencoëfficiënt) is door het uitvoeringsbesluit afhankelijk gemaakt van onder andere de onderwijsvorm, de graad en de studierichting. Die differentiatie moet onderbouwd zijn. De memorie van toelichting bij het decreet vermeldt daarover het volgende: *Op basis van een gedetailleerde analyse van de vroegere normen opgenomen in de vroegere reglementering en aangepast aan de huidige situatie, worden per graad en per discipline een aantal standaardcoëfficiënten berekend. De Vlaamse Regering zal deze standaardcoëfficiënten herleiden tot een beperkt aantal leerlingencoëfficiënten en er de verschillende structuuronderdelen (in groepen ingedeeld) in onderbrengen.*

Voor de berekening en onderbouwing van het aantal uren-leraar maakte de overheid een onderscheid in 5 soorten vakken: algemene vakken, technische vakken, vakken met een algemeen en technisch karakter, praktische vakken en praktische vakken met speciale apparatuur. Voor elk soort vak bepaalde zij een *gemiddelde klasgrootte*. Dat deed ze op basis van de vroeger gehanteerde splitsingsnormen voor de maximale groeps grootte: bij één leerling meer, splitste de groep zich op in twee. Voor de algemene vakken gold als norm maximaal 28 leerlingen per klas, voor de technische vakken maximaal 16 leerlingen per klas. Voor vakken met het karakter van zowel algemeen als technisch vak hanteerde ze als norm 22 (het gemiddelde van de splitsingsnormen 16 en 28). Voor de praktijkvakken hanteerde ze de norm van maximaal 16 leerlingen per klas en voor de praktijkvakken met speciale apparatuur maximaal 10 leerlingen per klas. Voor elke splitsingsnorm bepaalde de overheid welke gemiddelde klasgrootte ermee overeenstemde aan de hand van de berekening (grootste klasgrootte + kleinste klasgrootte)/2, waarbij de grootste klasgrootte de splitsingsnorm is - 1 en de kleinste de splitsingsnorm/2. Zo stemt de splitsingsnorm 28 overeen met een gemiddelde klasgrootte van $(27+14)/2 = 20,5$ leerlingen. De gemiddelde klasgrootte per splitsingsnorm blijkt uit de onderstaande tabel.

Vak	Splitsingsnorm	Gemiddelde klasgrootte
Algemene vakken	28	20,5
Technische vakken	16	11,5
Vakken met algemeen en technisch karakter	22	16
Praktijkvakken	16	11,5
Praktijkvakken met speciale apparatuur	10	7

Vervolgens bepaalde de overheid de *gewogen klasgrootte*. Voor elk leerjaar van elke studierichting vermenigvuldigde ze op basis van het lessenrooster per soort vak het aantal wekelijkse uren met de gemiddelde klasgrootte. De som van die producten deelde ze nadien door het totaal aantal lesuren per week.

Op basis van de gewogen klasgrootte bepaalde ze het aantal uren-leraar per leerling van de studierichting. Daarvoor deelde zij het totaal aantal uren per week dat de leerlingen van de desbetreffende studierichting zonder het vak godsdienst/zedenleer moeten volgen (30 tot 34) door de gewogen klasgrootte.

Voorbeeld

Lessenrooster VSO 3^{de} leerjaar Bouwtechniek

Algemene vakken: 18 uur

Vakken algemeen en technisch: 11 uur

Technische vakken: 3 uur

Praktijkvakken speciaal: 2 uur

Gewogen klasgrootte:

$$(18 \times 20,5 + 11 \times 16 + 3 \times 11,5 + 2 \times 7)/34 = 17,46$$

Dit betekent dat er volgens de gehanteerde normen 17,46 leerlingen moeten zijn om de studierichting VSO 3^{de} leerjaar Bouwtechniek te kunnen organiseren.

Aantal uren-leraar per leerling (leerlingencoëfficiënt):

(uren per week – vak godsdienst/zedenleer)/(gewogen klasgrootte)

$$34/17,46 = 1,95$$

In totaal voerde de overheid die oefening 2.800 maal uit (2.800 leerjaren van de verschillende studierichtingen, uitgesplitst over de verschillende netten). Dezelfde studierichtingen die in verschillende netten voorkwamen, middelde ze vervolgens uit. Het oorspronkelijk aantal leerlingencoëfficiënten werd zo teruggebracht tot 1.979.

De volgende stap was het groeperen van de studierichtingen die tot dezelfde discipline behoorden en het groeperen van de disciplines. Op die manier kwam de overheid tot de groepen in het besluit. De leerlingencoëfficiënten van de samengenomen studierichtingen werden uitgemiddeld en gewogen tot groepscoëfficiënt.

De berekening en onderbouwing van het aantal uren-leraar per leerling steunt dus op twee historische gegevens: de vroegere splitsingsnormen en de lessenroosters. Om een verspreid onderwijsaanbod te garanderen, maakte de overheid de leerlingencoëfficiënt echter ook afhankelijk van de grootte van de leerlingengroep per graad of onderwijsvorm. Zij maakte de coëfficiënten degressief: hoe groter het aantal leerlingen, hoe lager het gemiddelde toegekende aantal uren-leraar per leerling. Het is niet duidelijk waarop de overheid zich voor die werkwijze baseerde. De volledige berekening resulteerde in een gedifferentieerde en degressieve coëfficiëntenregeling zoals opgenomen in het besluit en vastgelegd in het schema als bijlage 1 bij dit rapport.

1.3 Klasgrootte en onderwijskwaliteit

De onderbouwing op basis van historische gegevens werd niet aangevuld met een inhoudelijk onderzoek naar het aantal uren-leraar dat nodig is om kwaliteitsvol onderwijs te kunnen geven. Het vereiste aantal uren-leraar hangt af van verschillende factoren. Praktische eisen bij de organisatie van de lessen (i.v.m. infrastructuur of didactisch materiaal bijvoorbeeld) spelen zeker mee. Daarnaast kan een correlatie worden verondersteld tussen het aantal uren-leraar en de kwaliteit van het onderwijs, of tussen het aantal uren-leraar en de output (de vorderingen van de leerlingen). Of anders geformuleerd: welke intensivering van de *ondersteuning* van de leerling levert welke verhoogde output? Die vraag kan worden toegespitst op de invloed van de klasgrootte op de onderwijskwaliteit en onderwijsoutput. De organisatie van de lessen is immers nog altijd geschraagd op de organisatie van klassen en de onderbouwing van de huidige omkaderingsregeling is, hoewel die o.a. door de vrije aanwending van de uren-leraar een breuk betekent met de splitsingsnormen, gebaseerd op het concept klasgrootte. Het decreet bepaalt overigens dat slechts 3% van het aantal uren-leraar kan worden aangewend voor uren die geen lesuren zijn (tenzij bij akkoord van het lokaal comité)⁽⁸⁾.

In Vlaanderen is niet veel wetenschappelijk onderzoek gepubliceerd over de invloed van de klasgrootte. Vaak wordt verwezen naar het Amerikaanse pioniersonderzoek, het Student/Teacher Achievement Ratio Project (STAR-project), dat in de periode 1985-1989 in Tennessee werd uitgevoerd. Het heeft de leerresultaten vergeleken van meer dan 6.000 lagere schoolleerlingen uit kleine klassen (13-17 leerlingen), klassen met een normale omvang (22-25 leerlingen) en normale klassen met bijkomende omkadering. Dat onderzoek wees uit dat in kleinere groepen betere resultaten werden behaald voor lezen en rekenen in de eerste jaren van het lager onderwijs. Het meeste baat bij kleinere klassen hadden de allochtone leerlingen met lagere sociaaleconomische status uit de binnensteden. Vervolgonderzoek wees uit dat de verworven voordelen van kleinere groepen tijdens de eerste jaren van het lager onderwijs in de verdere schoolloopbaan blijven doorwerken. In de Verenigde

⁸ Onder uren die geen lesuren zijn verstaat het decreet :
1° enerzijds opdrachten van het onderwijzend personeel die geen betrekking hebben op de realisatie van de wekelijkse lessenroosters, meer bepaald interne pedagogische begeleiding, bijzondere pedagogische taken, nascholing, inhaallessen, klassenraad en klassendirectie. Het organiseren van interne pedagogische begeleiding kan uitsluitend in een onderwijsinstelling met beroepssecundair onderwijs;
2° anderzijds opdrachten van het onderwijzend personeel die, zoals lesuren, wel betrekking hebben op de realisatie van de wekelijkse lessenroosters, maar die niet binnen de context van vakken kunnen worden gevat, meer bepaald seminaries. Seminaries kunnen uitsluitend worden georganiseerd buiten de basisvorming, het beroepenveld, de basisoptie en het fundamenteel gedeelte van de optie, zoals bedoeld respectievelijk in artikel 48, 4° tot en met 7°. Een opdracht seminaries moet steeds als een afzonderlijke betrekking worden aangeboden en vergt altijd het akkoord van het personeelslid dat ermee wordt belast.

Staten hebben 33 staten class-size-reduction-programma's uitgevoerd. Naar aanleiding van het debat dat volgde op het STAR-project, hebben ook andere landen maatregelen getroffen om de klassen te verkleinen⁽⁹⁾.

In Nederland hebben vanaf het schooljaar 1997-1998 de scholen extra middelen van de overheid ontvangen voor het verkleinen van de groepen en het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs in de eerste 4 jaar (onderbouw) van het primair onderwijs en vanaf 2003 ook in de bovenbouw. Daardoor werd de gemiddelde groepsgrootte in de eerste 4 jaar van het primair onderwijs teruggebracht van 26,3 leerlingen in 1995 tot 21,6 leerlingen in 2006. Er werd beslist de uitvoering ervan te laten monitoren door de Inspectie van het Onderwijs en door beleidsgericht wetenschappelijk onderzoek. Dat onderzoek heeft uitgewezen dat zowel groepsgroottevermindering als het inzetten van extra personeel - variërend volgens de leeftijd van de leerlingen - bescheiden maar positieve effecten hebben op de (cognitieve) ontwikkeling van vooral jonge risicoleerlingen.

Niettegenstaande de resultaten van wetenschappelijk onderzoek niet altijd eenduidig zijn en niet door iedereen worden aanvaard, is het noodzakelijk dat onderzoek naar de invloed van de klasgrootte op de onderwijskwaliteit wordt gestimuleerd en dat de overheid zich vervolgens tracht te baseren op die studies voor de subsidiëring en financiering van het onderwijzend personeel⁽¹⁰⁾.

Ook bij de wijziging van het decreet in 2003 heeft de overheid zich niet gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek. Ze ging dus niet systematisch na in welke mate een *onverantwoorde* aanwending van de urenleraar - die leidde tot grotere klassen - een nadelige invloed had op de onderwijskwaliteit.

⁹ In navolging van het STAR-project onderzocht Peter Blatchford (School of Psychology and Human Development van Institute of Education van de University of London) de effecten van de groepsgroottevermindering op de kwaliteit van het onderwijs, in het bijzonder op de interacties in de klas en op leerlingengedrag. Hij stelde dat als de klasgrootte verkleint, de leerlingen meer aandacht krijgen van de leraar en er meer interactie is. Dat is het geval zowel in het lager als het secundair onderwijs. Kleinere groepen kunnen volgens hem in het secundair onderwijs een valabel pedagogisch initiatief zijn, in het bijzonder voor de slechter presterende leerlingen.

¹⁰ Vlaamse overheid, Kenniscel Wetsmatiging, *Kenmerken van goede regelgeving*, p. 28-29: *Goede regelgeving is gebaseerd op alle nuttige wetenschappelijke en empirische informatie die redelijkerwijze beschikbaar is over onder andere de noodzaak, alternatieven en effecten van voorgenomen wetgeving. Die informatie versterkt de rationele, analytische basis voor beslissingen. Onderbouwing is met name gericht op een juist inzicht in de feitelijke toestand waarop de regelgeving van toepassing zal zijn en in de gevolgen die de regelgeving zal hebben. Het maakt het mogelijk de doeltreffendheid en doelmatigheid in te schatten en erover te waken dat de ontworpen regelgeving geen ongewenste neveneffecten heeft.*

1.4 Conclusie

De overheid beoogde in 1990 met de omkaderingsregeling de nodige middelen aan de scholen toe te kennen, de scholen aan te zetten tot een rationeel aanbod en een verspreid onderwijsaanbod te garanderen. Het is onduidelijk of ze met de differentiatie in de omkaderingsregeling verder specifieke doelstellingen had. De wijziging in 2003 had bepaalde leerlingengroepen voor ogen, maar ook dan bleef onduidelijk wat de overheid precies wilde bereiken. Verder werden de criteria waarop de differentiatie is gestoeld, niet door de decreetgever vastgesteld, wat in strijd is met het legaliteitsbeginsel.

De onderbouwing van de differentiatie in de omkaderingsregeling steunt op historische gegevens, in het bijzonder op de vroegere splitsingsnormen en de lessenroosters. Ze gaat uit van het concept klasgrootte. De degressiviteit van de regeling is niet onderbouwd.

Voor de onderbouwing is geen gebruik gemaakt van inhoudelijk onderzoek naar het nodige aantal uren-leraar om kwaliteitsvol onderwijs te kunnen geven. Er is een gebrek aan wetenschappelijk onderzoek naar de invloed van de klasgrootte op de onderwijskwaliteit en onderwijsoutput.

2 Toekenning en aanwending van de uren-leraar

2.1 Verschuivingen van de uren-leraar tussen de leerlingengroepen

De omkaderingsregeling differentieert het aantal toe te kennen uren-leraar volgens graad en/of leerjaar, onderwijsvorm en groep van disciplines. Scholen zijn echter vrij in de aanwending van hun globaal toegekende pakket. Scholen kunnen dus hun pakket uren-leraar verdelen over de leerlingengroepen volgens een verdeling die niet overeenkomt met wat de verschillende leerlingengroepen aan uren hebben opgeleverd. Maar als de verschuiving door alle scholen samen een algemene tendens vertoont, rijst de vraag wat het nut nog is dat de ene leerlingengroep meer uren genereert dan de andere. De differentiatie in de regelgeving beantwoordt dan niet aan de behoefte. Of de sturing van de aanwending, die eventueel verwacht wordt van de differentiatie, heeft weinig effect.

Het Rekenhof heeft in 1997 al een onderzoek gewijd aan dit item⁽¹¹⁾. Analyse van de gegevens over het schooljaar 1995-1996 leidde tot de conclusie dat in de derde graad relatief meer uren worden aangewend dan dat de leerlingen er volgens het besluit opbrengen. Vooral de eerste graad moest inleveren. De tweede graad ook, behalve in het ASO⁽¹²⁾. In opdracht van de onderwijsminister onderzocht de inspectie vervolgens de cijfers voor de schooljaren 1999-2000 tot 2001-2002. Volgens de inspectie was er een positieve evolutie merkbaar ten gunste van de tweede en derde graad BSO. Niettemin bleven de scholen vooral de tweede en derde graad ASO en de derde graad TSO bevoordelen⁽¹³⁾. Sindsdien is er geen onderzoek meer gebeurd op macroniveau.

Het Rekenhof heeft voor het schooljaar 2006-2007 opnieuw de aangewende uren vergeleken met de toegekende. Bij de vergelijking werden alleen de uren-leraar in aanmerking genomen die afkomstig zijn van de coëfficiëntenregeling, rekening houdend met de aanwendingspercentages⁽¹⁴⁾. Het Rekenhof voerde een correctie uit om het effect van de evolutie van het aantal leerlingen te neutraliseren⁽¹⁵⁾.

¹¹ Boek van het Rekenhof 1998, Stuk 11 (1998-1999) – Nr. 1, p. 294-305.

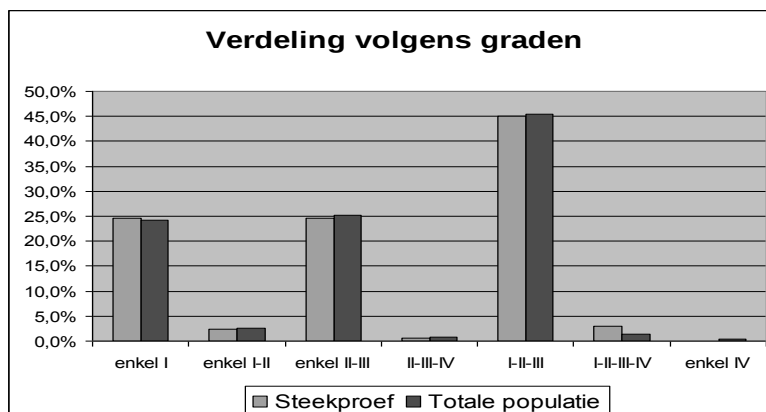
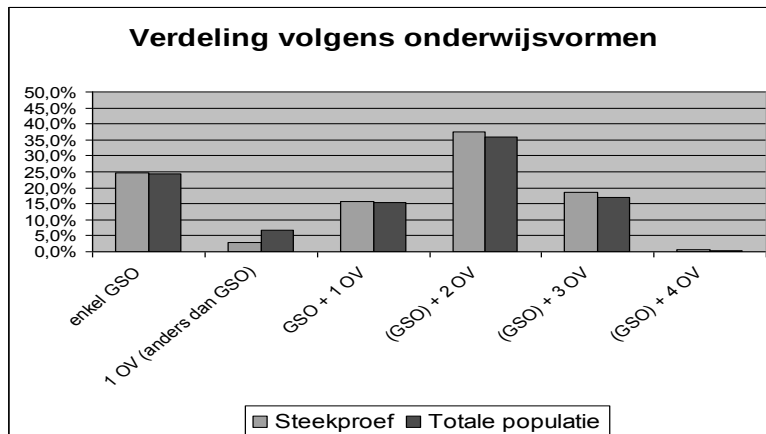
¹² 1^{ste} graad -6,67%, ASO2 5,51%, ASO3 20,20%, TSO2 -7,82%, TSO3 13,61%, BSO2 -11,92%, BSO3 3,59%, KSO2 -21,59% en KSO3 8,50%.

¹³ *Onderwijsspiegel, schooljaar 2001-2002*: 1^{ste} graad leerjaar A -4,9%, 1^{ste} graad leerjaar B -4,3%, ASO2 8,0%; ASO3 13,2%, TSO2 -4,3%, TSO3 5,8%, BSO2 -7,0%, BSO3 2,5%, KSO2 -20,1%, KSO3 -4,3%.

¹⁴ In de vergelijking worden enerzijds de eventuele overhevelingen en anderzijds de uren die geen lesuren zijn, buiten beschouwing gelaten. Beide hebben een rechtstreekse invloed (in min of in plus) op de grootte van het aan te wenden urenpakket. Ze komen in punt 2.2 ter sprake. De uren die als stage zijn aangewend, zijn wel in de effectieve lesuren BSO3 en BSO4 verrekend.

¹⁵ De tijdens het schooljaar 2006-2007 aangewende uren zijn berekend op basis van leerlingenaantallen van het voorgaande schooljaar (teldag 1 februari 2006). Om de leerlingenevolutie tussen deze 2 schooljaren op te vangen, heeft het Rekenhof de

De vergelijking vond plaats aan de hand van een aselechte steekproef van 170 secundaire scholen op een totaal van 929. Het profiel van de 170 scholen stemt nagenoeg overeen met dat van de totale populatie. De onderstaande grafieken geven de representativiteit van de 170 scholen weer voor 2 parameters: aangeboden onderwijsvormen (OV) en graden.



De procentuele bevoordeling of benadeling⁽¹⁶⁾ voor het schooljaar 2006-2007 toont globaal nog altijd dezelfde tendensen als vroeger (zie tabel hieronder). Scholen blijven in de tweede en derde graad van het ASO en de derde graad van het TSO meer uren investeren dan de leerlingen er opbrengen⁽¹⁷⁾. Vooral de derde graad van het ASO wendt meer uren aan dan ze genereert (27,10%)⁽¹⁸⁾. In de tweede graad van het TSO en

toegekende uren 2006-2007 herberekend in verhouding tot de toegekende uren 2007-2008 (teldag 1 februari 2007).

¹⁶ De begrippen *bevoordeling* en *benadeling* duiden hier niet op een onrechtmatigheid.

¹⁷ Het percentage scholen dat in ASO2 meer uren investeert dan de leerlingen er opbrengen, bedraagt 84,5%, in ASO3 85,3% en in TSO3 65,9%.

¹⁸ Eén school kent een verschuiving in ASO3 van ongeveer 550%. Zonder die school bedraagt de verschuiving 19,32%.

het BSO, alsook in de eerste graad⁽¹⁹⁾ worden minder uren aangewend dan het aantal leerlingen er oplevert. De cijfers voor de vierde graad BSO en het KSO zijn gebaseerd op een beperkt staal. Ze zijn slechts volledigheidshalve opgenomen.

Procentuele bevoordeling of benadeling: globaal en per net (gegevens steekproef)

Net	GSO	GSO	ASO2	ASO3	TSO2	TSO3	BSO2	BSO3	BSO4	KSO2	KSO3
		min MS ⁽²⁰⁾									
GO (41)	-2,72	-5,64	7,61	31,58	-7,30	16,38	-11,99	-0,72	-11,16		
OGO (11)	-3,91	-4,47	21,89	38,53	0,78	18,24	-10,25	-2,92			
VGO (118)	-1,48	-2,10	11,30	24,51 ⁽²¹⁾	-6,65	7,69	-5,01	1,49	-4,20	-16,24	-5,81
Totaal (170)	-1,90	-2,84	10,71	27,10	-6,08	10,55	-7,02	0,56	-5,36	-16,24	-5,81

De opdeling per net toont dezelfde tendensen, al zijn er kleine nuances. De derde graad van het BSO toont voor het gemeenschapsonderwijs (GO) en het officieel gesubsidieerd onderwijs (OGO) een benadeling, voor het vrij gesubsidieerd onderwijs (VGO) een bevoordeling. De bevoordeling in de derde graad van het TSO ligt voor het GO en het OGO een stuk boven het globale cijfer. De tweede en derde graad van het ASO in het OGO wenden beduidend meer uren aan dan in de andere netten, maar die bevinding steunt op een beperkt aantal scholen.

Scholen gevestigd in een verstedelijkt gebied vertonen een ander aanwendingsprofiel van de uren dan scholen gelegen in kleinere steden en gemeenten (zie tabel hieronder). Vooral het verschil in bevoordeling van de derde graad van het ASO valt op: 45,90%⁽²²⁾ ten opzichte van 15,47%. In verstedelijkte gebieden levert de volledige onderwijsvorm BSO uren in.

Procentuele bevoordeling of benadeling: verstedelijking of niet (gegevens steekproef)

Regio	GSO	GSO	ASO2	ASO3	TSO2	TSO3	BSO2	BSO3	BSO4	KSO2	KSO3
		min MS									
13 centrumsteden en Brussels Hoofdstedelijk Gewest (53)	-0,45	-0,57	9,73	45,90	-1,44	12,26	-10,58	-2,78	-5,36	-14,37	-5,60
Andere gemeenten (117)	-2,59	-4,28	11,27	15,47	-8,12	9,75	-5,56	2,09		-23,72	-6,68

¹⁹ Volgens de inspectie komen heel wat uren die geen lessen zijn ten goede aan de eerste graad. Dat relatieveert enigszins de overheveling van uren bestemd voor de jongste leerlingengroepen naar de oudere leerlingengroepen (*Onderwijsspiegel, schooljaar 2001-2002*).

²⁰ MS staat voor middenscholen. Middenscholen hebben alleen een eerste graad en kennen daardoor 0,00% benadeling of bevoordeling. Die nulwaarden vlakken het gemiddelde percentage voor de volledige eerste graad uit.

²¹ Hierbij bevindt zich de school met een verschuiving in ASO3 van 550%. Zonder die school bedraagt de verschuiving 12,86%.

²² Hierbij bevindt zich de school met een verschuiving in ASO3 van 550%. Zonder die school bedraagt de verschuiving 25,79%.

Het Rekenhof ging na of er een samenhang is tussen de verschuivingen van de uren en het aantal leerlingen in de betreffende graad of onderwijsvorm. Er is een matige, negatieve samenhang voor de tweede en derde graad van het ASO⁽²³⁾: hoe kleiner het leerlingenaantal, hoe groter de bevoordeling. Voor de andere graden en onderwijsvormen is er geen tot slechts een zwakke relatie.

Het Rekenhof ging ook na of er een samenhang is tussen de verschuiving van de uren en de toegekende coëfficiënt. Er is een matige, positieve samenhang in de tweede en derde graad van het ASO⁽²⁴⁾: hoe groter de toegepaste coëfficiënt, hoe groter de bevoordeling. Dat sluit aan bij de vorige bevinding: de coëfficiënt per leerling ligt immers hoger bij kleinere leerlingenaantallen. Omdat er ook een onderscheid kan worden gemaakt tussen het degressieve gedeelte van de toegepaste coëfficiënten en het vaste gedeelte (zie schema als bijlage 1), onderzocht het Rekenhof de samenhang tussen de verschuiving en zowel het degressieve als het vaste gedeelte. In de eerste graad, alsook in de tweede en derde graad van het ASO is er geen vast gedeelte. In de onderwijsvormen TSO en BSO is de samenhang tussen de verschuiving en zowel het degressieve als het vaste gedeelte telkens zwak of onbestaande.

Het Rekenhof onderzocht ook of het onderwijsaanbod van de school een invloed heeft op de procentuele bevoordeling of benadeling (zie tabel hieronder). Ongeacht de aangeboden onderwijsvormen blijken scholen in de tweede en derde graad van het ASO steeds meer uren te investeren dan de leerlingen er opbrengen. In scholen met alleen een ASO/TSO-aanbod gaat dat zelfs ten koste van de derde graad van het TSO, dat normaliter een bevoordeling kent. Hoe ruimer het aanbod aan onderwijsvormen, hoe groter de bevoordeling van het ASO.

Procentuele bevoordeling of benadeling: volgens onderwijsaanbod (gegevens uit steekproef)

Studieaanbod	GSO	ASO2	ASO3	TSO2	TSO3	BSO2	BSO3	BSO4	KS02	KS03
Alleen ASO (29)	-7,13	0,87	11,26							
Alleen TSO/BSO (53)	-0,72			0,55	11,13	-6,21	3,40	-7,56		
Alleen ASO/TSO (10)	-6,41	12,43	10,70	-6,86	-5,67					
Alleen ASO/TSO/BSO (24)	-5,14	20,94	48,37 ⁽²⁵⁾	-16,73	16,38	-7,68	-2,70	-4,03		

De samenhang tussen het aanbod van de school en de verschuiving van de uren kan ook worden bekeken vanuit het aantal door de school

²³ Vuistregel bij de interpretatie van correlatieparameters: 0,00 tot 0,09 = geen relatie; 0,10 tot 0,29 = zwakke relatie; 0,30 tot 0,49 = matige relatie; 0,50 tot 1,00 = sterke relatie.
De correlatie tussen verschuiving en leerlingenaantal bedraagt voor ASO2 -0,39 en voor ASO3 -0,35.

²⁴ De correlatie tussen verschuiving en toegekende coëfficiënt bedraagt voor ASO2 0,38 en voor ASO3 0,47.

²⁵ Hierbij bevindt zich de school met een verschuiving in ASO3 van 550%. Zonder die school bedraagt de verschuiving 26,61%.

ingerichte administratieve groepen (IAG's). Het gaat om een matige, positieve relatie⁽²⁶⁾: hoe meer administratieve groepen een school inricht, hoe meer uren ze verschuift om voor alle groepen een voldoende groot urenpakket te kunnen aanbieden. Maar die samenhang is er niet als dat per graad of onderwijsvorm wordt bekeken. Integendeel, in het ASO is er een matige, negatieve relatie⁽²⁷⁾: hoe ruimer het studieaanbod er is, hoe kleiner de bevoordeling is. Maar tussen de verschuiving en het gemiddelde aantal leerlingen van de IAG's blijkt ook een relatie te bestaan, die het sterkst is voor het ASO en TSO3⁽²⁸⁾. Die relatie is negatief: hoe lager het gemiddelde aantal leerlingen per IAG binnen die graad of onderwijsvorm, hoe groter de bevoordeling. De vastgestelde bevoordeling voor het ASO en de derde graad TSO hangt dus in relatieve mate samen met de aanwezigheid van dunbevolkte IAG's.

Die bevindingen worden ook geïllustreerd als het percentage IAG's met maximaal 4 leerlingen wordt berekend van de 10 scholen met de grootste bevoordeling en van de 10 scholen met de grootste benadeling voor ASO en TSO3 (zie tabel hieronder). De 10 scholen met de grootste bevoordeling tellen telkens beduidend meer dunbevolkte IAG's binnen die graad of onderwijsvorm dan de 10 scholen met de grootste benadeling. Het aandeel dunbevolkte IAG's ligt ook telkens een stuk boven het gemiddelde. Zowel voor ASO3 als voor TSO3 bestaat er een sterke relatie tussen de verschuiving en het aandeel dunbevolkte IAG's. Voor ASO2 is die relatie er niet. De tabel maakt ook duidelijk dat vooral ASO3 een uitgebreid studieaanbod kent met relatief veel dunbevolkte IAG's (zie eveneens punt 3.3).

Correlatie verschuiving en aanwezigheid dunbevolkte IAG's (gegevens uit steekproef)

Onderwijsvorm en graad	Correlatie	Steekproef			10 scholen met grootste bevoordeling			10 scholen met grootste benadeling		
		IAG's	IAG's < 5 lln	% IAG's < 5 lln	IAG's	IAG's < 5 lln	% IAG's < 5 lln	IAG's	IAG's < 5 lln	% IAG's < 5 lln
ASO2 (71)	0,07	545	43	7,89	64	7	10,94	89	0	0,00
ASO3 (68)	0,50	925	306	33,08	99	60	60,61	138	40	28,99
TSO3 (91)	0,71	753	62	8,23	99	17	17,17	39	2	5,13

2.2 Overhevelingen en uren die geen lesuren zijn

Scholen kunnen een aantal uren overnemen van het voorgaande schooljaar of van een andere school. Omgekeerd, kunnen scholen uren overhevelen naar het volgende schooljaar of naar een andere school. Een inrichtende macht kan uren-leraar herverdelen onder haar scholen. Scholen kunnen ook extra uren krijgen van de scholengemeenschap waartoe ze behoren.

²⁶ Correlatie tussen totale verschuiving en aantal IAG's van de school bedraagt 0,32.

²⁷ Voor ASO2 bedraagt de correlatie tussen verschuiving en aantal IAG's -0,40 en voor ASO3 -0,38.

²⁸ Voor ASO2 bedraagt de correlatie tussen verschuiving en aantal leerlingen per IAG -0,35, voor ASO3 -0,38 en voor TSO3 -0,33.

Daarnaast kunnen scholen uren aanwenden als uren die geen lesuren zijn (zie voetnoot 8). De band van die uren met een specifieke IAG is veel minder duidelijk dan bij de andere uren.

De verschuivingen die in punt 2.1 in kaart werden gebracht, maken abstractie van de overhevelingen en de uren die geen lesuren zijn. Hieronder volgt over beide informatie.

De 170 scholen uit de steekproef genereren samen voor het schooljaar 2006-2007 184.574 uren-leraar volgens de coëfficiëntenregeling. Uiteindelijk krijgen ze echter 188.853 uren toegekend, als gevolg van overhevelingen en de toekenning van extra uren via de scholengemeenschappen (samen 7.838 uren in plus en 3.559 uren in min). In totaal 11.397 uren, of 6% van het totale pakket, zijn dus niet gebaseerd op het leerlingenaantal van de school die de uren aanwendt. Tussen de scholen zijn er grote verschillen: het aandeel overhevelingen en extra uren scholengemeenschap ten opzichte van het oorspronkelijke urenpakket schommelt per school tussen -19% en +37%, met uitzondering van één school, waarbij het gaat om +106%.

De 170 scholen gebruiken tijdens het schooljaar 2006-2007 178.722 uren als effectieve lesuren en wenden 7.986,5 uren aan als uren die geen lesuren zijn. Het aandeel van die laatste uren komt neer op 4% van het totaal aangewende pakket. Het aandeel is nochtans réglementair geplafonneerd op 3%, maar scholen kunnen daarvan afwijken met akkoord van het lokaal comité bevoegd voor arbeidsvoorwaarden en personeelsaangelegenheden. Individueel schommelt het aandeel tussen 0% en 13,5%. 60% van de 170 scholen besteedt meer dan 3% van hun pakket aan dat soort uren. Dat cijfer toont aan dat de afwijkingsmogelijkheid waarin de overheid heeft voorzien, eerder regel dan uitzondering is.

2.3 Minimpakketuren

Het systeem van de minimpakketten (MP) dient om ook relatief kleine scholen een zekere diversiteit in hun onderwijsaanbod en dus hun bestaanszekerheid te garanderen⁽²⁹⁾.

Tijdens het schooljaar 1995-1996 werden 33.801 minimpakketuren aan 121 scholen toegekend, tijdens het schooljaar 2006-2007 21.943 aan 76 scholen. De minimpakketuren zijn dus met iets meer dan 1/3 gedaald. Ook het aandeel scholen met minimpakketten is de afgelopen 11 jaar met 1/3 gedaald: van 12% naar 8% (zie tabel hieronder).

²⁹ Ontwerp van decreet houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1993, Verslag namens de Commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid, Stuk 19-B (1992-1993) – Nr. 4-H.

Minimumpakketten komen nu nog uitgesprokener ten goede aan scholen van het gemeenschapsonderwijs.

Verdeling (%) scholen met minimumpakket per net

Net	1995-1996		2006-2007	
	% tov totaal aantal scholen met MP	% tov totaal aantal scholen	% tov totaal aantal scholen met MP	% tov totaal aantal scholen
GO	63,64	28,41	71,06	23,89
OGO	10,74	13,00	7,89	8,00
VGO	25,62	5,01	21,05	2,55
Totaal	100,00	12,22	100,00	8,18

Net als tijdens het schooljaar 1995-1996 gaat het grootste deel van de minimumpakketten naar het TSO en BSO, hoewel in de derde graad van het BSO de minimumpakketten zijn verminderd (zie tabel hieronder). In het officieel gesubsidieerd onderwijs krijgt vooral de derde graad van het TSO minimumpakketten.

Verdeling (%) minimumpakketten over graden en onderwijsvormen per net

Net	Schooljaar	GSO	ASO2	ASO3	TSO2	TSO3	BSO2	BSO3	KSO2	KSO3	Totaal
GO	1995-1996	2,59	7,23	4,55	24,00	22,13	23,81	15,39	0,30	0,00	100,00
	2006-2007	4,82	4,67	6,01	26,35	21,13	26,06	10,96	0,00	0,00	100,00
OGO	1995-1996	13,70	3,83	3,83	25,11	11,47	19,12	22,94	0,00	0,00	100,00
	2006-2007	8,65	0,00	0,00	22,41	44,54	12,20	12,20	0,00	0,00	100,00
VGO	1995-1996	0,39	2,25	6,32	15,45	19,95	25,24	30,40	0,00	0,00	100,00
	2006-2007	11,20	4,75	2,37	20,58	23,27	20,26	17,57	0,00	0,00	100,00
Totaal	1995-1996	3,10	5,73	4,90	22,08	20,63	23,72	19,64	0,20	0,00	100,00
	2006-2007	5,80	4,37	5,20	25,43	22,89	24,50	11,81	0,00	0,00	100,00

De meerwaarde van de minimumpakketten, met andere woorden het aantal uren dat de scholen meer ontvangen dan bij toepassing van de organieke regeling, bedraagt voor het schooljaar 2006-2007 in totaal bijna 7.000 uren (zie tabel hieronder)⁽³⁰⁾. Dat is slechts 0,7% van het totaal van het aan alle scholen toegekende aantal uren. Tijdens het schooljaar 1995-1996 was dat 1%.

Schooljaar	Aantal scholen met MP	Totaal toegekende U-L ⁽³¹⁾	Uren MP	Meerwaarde	Meerwaarde (%)
1995-1996	121	93.186,4	33.801,0	10.308,7	11,06
2006-2007	76	56.844,0	21.943,0	6.974,0	12,27

Per school is de meerwaarde vrij aanzienlijk: de meerwaarde schommelt tussen 3% en 38%, het gemiddelde bedraagt 12%. Een opdeling volgens de netten leert dat de minimumpakketten voor de scholen van het gemeenschapsonderwijs de grootste meerwaarde opleveren: gemiddeld

³⁰ In de berekening van de meerwaarde zijn de aanwendingspercentages begrepen.

³¹ U-L: uren-leraar.

16%. Voor de 2 overige netten bedraagt de gemiddelde meerwaarde bijna 7%⁽³²⁾. De meerwaarde is uiteraard afhankelijk van het totale urenpakket en dus van de schoolgrootte⁽³³⁾. In tegenstelling tot het schooljaar 1995-1996 krijgt geen enkele grotere school nog een minimumpakket.

Het garantiepakket dat de minimumpakketten vormen, geeft de scholen bestaanszekerheid, maar kan ook leiden tot ongewenste neveneffecten. Het kan ertoe leiden dat administratieve groepen worden opgericht of niet worden afgebouwd omdat er eventueel een minimumpakket voor kan worden verkregen (zie 3.1). Bovendien kunnen ze verschuivingen in de hand werken. De scholen in de steekproef die voor TSO2 of TSO3 minimumpakketten krijgen toegekend, staan bijna alle een deel van die uren af aan andere onderwijsvormen en graden. Voor TSO2 sluit die verschuiving aan bij de tendens voor alle 170 scholen samen, voor TSO3 gaat ze ertegenin (zie tabellen onder punt 2.1, waarbij TSO3 een bevoordeling kent). De minimumpakketten, die nochtans pas worden toegekend als een kritische ondergrens in omkadering wordt bereikt, worden dus niet volledig aangewend voor de leerlingen die ze genereren.

2.4 Conclusie

Scholen wenden in de tweede en derde graad van het ASO en de derde graad van het TSO meer uren aan dan het leerlingenaantal genereert. De door het Rekenhof en de onderwijsinspectie eerder vastgestelde tendensen doen zich nog altijd voor. Ten opzichte van het schooljaar 1995-1996 is er wel een verbetering merkbaar, behalve voor de onderwijsvorm ASO. Vooral in de derde graad van het ASO worden extra uren geïnvesteerd. De verschuivingen gaan nog steeds ten koste van de eerste graad, alsook van de tweede graad TSO en BSO. Scholen gelegen in een van de 13 centrumsteden of het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en scholen die beschikken over een ruim studieaanbod, bevoordelen het ASO het sterkst. De differentiatie in de regelgeving beantwoordt dus niet volledig aan de behoefte. Of de sturing van de aanwending, die eventueel wordt verwacht van de differentiatie, heeft weinig effect. Er werd ook een samenhang geconstateerd tussen de bevoordeling en de aanwezigheid van dunbevolkte administratieve groepen, vooral in de derde graad van het ASO en TSO: de verschuivingen zijn groter als er meer IAG's worden aangeboden en het aantal leerlingen laag ligt.

Bij de overheveling van uren-leraar van een ander schooljaar of een andere school en de aanwending van uren-leraar als uren die geen les-

³² Gemiddelde meerwaarden voor het schooljaar 1995-1996: GO 14,13%; VGO 8,44%; OGO 15,22%. Bij het laatste percentage bevindt zich een school met een meerwaarde van 79%.

³³ De gemiddelde grootte van de scholen met minimumpakketten is ongeveer 230 leerlingen voor het OGO en VGO, 270 voor het GO.

uren zijn, kan bijna niet worden nagegaan in welke mate de uren die door een bepaalde leerlingengroep worden gegenereerd, ook voor die leerlingengroep worden aangewend. Ook daardoor komt de relevantie van het onderscheid dat de overheid maakt tussen de leerlingengroepen bij de toekenning van de uren-leraar in het gedrang. In elk geval wordt het moeilijker de relevantie van de differentiatie te evalueren. De overgehevelde uren en de aanwending als uren die geen lesuren zijn, bedragen respectievelijk 6 en 4% van het toegekende pakket.

Tussen de schooljaren 1995-1996 en 2006-2007 zijn de minimumpakketuren met ongeveer 1/3 gedaald, zowel wat betreft het aantal scholen als het aantal uren, terwijl het stelsel van de minimumpakketten zelf in die periode niet is gewijzigd. Voor de betrokken scholen blijven de minimumpakketuren in de meeste gevallen een niet verwaarloosbaar voordeel betekenen. Een aantal scholen blijkt trouwens de minimumpakketuren voor TSO niet volledig aan te wenden voor de leerlingen waarvoor ze zijn bedoeld, maar schuift een deel ervan door naar andere leerlingengroepen.

3 Omkaderingsregeling en studieaanbod

3.1 Omkaderingsdifferentiatie

Het onderzoek van de aanwending van de uren-leraar toonde aan dat de bevoordeling van de tweede en derde graad ASO en van de derde graad TSO een algemene tendens vertoont, wat de vraag doet rijzen of de coëfficiënten in de omkaderingsregeling niet moeten worden herbekeken. De verschuiving van uren-leraar naar ASO3 en TSO3 gaat gepaard met de aanwezigheid van dunbevolkte administratieve groepen. De regeling laat een versnippering toe, ook daar waar het aantal leerlingen niet voldoende uren-leraar genereert voor bijkomende administratieve groepen. De vraag rijst zelfs of de differentiatie van de coëfficiënten en in het bijzonder de degressiviteit de scholen niet aanzet tot het oprichten van nieuwe administratieve groepen, of toch tot het behoud ervan.

3.1.1 *Invloed op het scholenaanbod*

In het schooljaar 1995-1996 bedroeg het aantal scholen dat gewoon voltijds secundair onderwijs organiseerde 981. Dat aantal daalde gestaag tot 909 in het schooljaar 2003-2004. Sindsdien is er opnieuw een lichte stijging tot 929 in 2006-2007 en 939 in 2007-2008. Het scholenaanbod is nog meer in beweging dan uit deze cijfers zou kunnen worden afgeleid. Een vergelijking tussen 1998-1999⁽³⁴⁾ en 2007-2008 leert dat meer dan 200 scholen nieuw zijn en meer dan 200 werden opgeheven. In werkelijkheid zijn in die periode nog meer scholen betrokken geweest bij een of andere herstructurering (zie verder). Dat betekent dat in een tijdspanne van 9 jaar zeker een kwart van de scholen het voorwerp is geweest van een fusie, defusie, afsplitsing, oprichting of opheffing.

Aan de hand van de voorbeelden uit de onderstaande tabel wordt aangetoond dat een herstructurering gevolgen kan hebben op het toegekende aantal uren-leraar.

³⁴ Laatste schooljaar vóór de oprichting van de scholengemeenschappen.

Herstructureringen: voorbeelden

Oude scholen	IAG's	LIn virtueel	U-L virtueel	Nieuwe scholen	IAG's	LIn	U-L
A	22	959	1.484	B	3	309	511
				C	24	650	1.007
Totaal	22	959	1.484		27	959	1.518
D	37	883	1.363	F	3	287	477
				G	34	678	1.046
E	38	795	1.784	H	37	713	1.657
Totaal	75	1.678	3.147		74	1.678	3.180

In het eerste geval splitst een school met zesjarige structuur A zich op in een middenschool B en een school met zesjarige structuur C. In het tweede geval gaat het om twee scholen met zesjarige structuur (D met ASO-aanbod en E met TSO/BSO-aanbod) die overgaan in een middenschool F en twee scholen met zesjarige structuur G (ASO-aanbod) en H (TSO/BSO-aanbod). De nieuwe middenscholen richten in beide gevallen drie administratieve groepen in, die eveneens aangeboden blijven in de nieuwe scholen met zesjarige structuur. In beide gevallen bevinden alle scholen (zowel oude als nieuwe) zich op dezelfde campus. De herstructureringen leiden bijgevolg niet tot een rationalisatie van het aanbod, integendeel. De kolommen *LIn virtueel* en *U-L virtueel* in de bovenstaande tabel gaan uit van het hypothetische voortbestaan van de oude scholen A, D en E. Vergelijking met de kolommen *U-L virtueel* en *U-L* toont aan dat in het eerste geval de herstructurering leidt tot een winst voor de scholen van 34 uren-leraar, in het tweede geval van 33 uren-leraar. In betrekkingen omgerekend komt de winst in beide gevallen neer op een surplus van ongeveer anderhalve voltijdse betrekking³⁵. Volgens berekeningen uitgevoerd door de administratie hebben de herstructureringen in het schooljaar 2006-2007 geleid tot de toekenning van 516 uren-leraar extra. Bovendien kan ook het aantal leden van het ondersteunend en bestuurspersoneel erdoor zijn verhoogd.

In zijn reactie op het eindrapport van de werkgroep *Financiering* in het kader van de *Rondetafelconferentie onderwijs* (2003) wijst een van de koepels op de praktijk van administratieve opsplitsing van scholen om extra omkadering te krijgen. Die praktijk wordt echter vergoelikt met het argument dat de kleinschaligheid die zo ontstaat, slechts artificieel is. De administratief opgesplitste entiteiten blijven volgens de koepel als één pedagogisch geheel opereren en profileren zich ook zo. Maar als de herstructureringen niet beantwoorden aan de werkelijkheid, leiden ze niet alleen tot een meeruitgave, maar verhinderen ze ook de transparantie en bemoeilijken ze de aansturing en de beleidsopvolging door de overheid.

³⁵ In het voltijds secundair onderwijs volstaan 22 (eerste graad), 21 (tweede graad) of 20 (derde en vierde graad) lesuren per week om een voltijdse betrekking uit te oefenen. Uitzondering hierop vormt de lesopdracht voor praktijkonderwijs, waarvoor 29 lesuren nodig zijn.

3.1.2 Invloed op het aantal ingerichte administratieve groepen

De omkaderingsregeling kan ertoe leiden dat administratieve groepen worden opgericht of niet worden afgebouwd omdat de leerlingen er aan een grotere omkaderingscoëfficiënt worden verrekend of er eventueel een minimumpakket voor kan worden verkregen. 72 van de 929 secundaire scholen bieden naast het ASO nog één andere onderwijsvorm aan. Het overgrote deel zijn ASO/TSO-scholen. 29 van die 72 scholen (ongeveer 40%) organiseren in hun niet-ASO-onderwijsvorm slechts één administratieve groep per leerjaar⁽³⁶⁾. Het gaat meestal om administratieve groepen binnen het studiegebied handel en in mindere mate binnen de studiegebieden personenzorg en sport. Die IAG's vertegenwoordigen 15% van het volledige studieaanbod in de betrokken scholen, in leerlingenaantallen uitgedrukt bijna 16%. Een aantal van de scholen zijn landelijk gelegen, andere behoren tot verstedelijkt gebied. Terwijl de eerste 25 leerlingen binnen het ASO via de omkaderingsregeling worden verrekend aan de coëfficiënt 1,90, bedraagt die 2,55 voor de eerste 25 leerlingen binnen groep 1 van het TSO, waartoe het studiegebied handel behoort.

Voor 20 van de 29 scholen⁽³⁷⁾ heeft het Rekenhof de aangewende uren kunnen vergelijken met de toegekende (zie tabel hieronder). Enkele onder hen kregen voor hun niet-ASO-onderwijsvorm een minimumpakket. De tweede en derde graad van de niet-ASO-onderwijsvormen leveren uren in. De benadelingen zijn er beduidend groter dan die berekend voor de totale steekproef van 170. Wel dient te worden opgemerkt dat de cijfers voor het BSO en KSO steunen op een beperkt aantal scholen.

Procentuele bevoordeling of benadeling

Studieaanbod	GSO	ASO2	ASO3	TSO2	TSO3	BSO2	BSO3	KSO2	KSO3
Totale steekproef (170)	-1,90	10,71	27,10	-6,08	10,55	-7,02	0,56	-16,24	-5,81
ASO + 1 OV (20)	-2,32	11,82	20,76	-18,06	-10,88	-29,73	-27,33	-26,11	-4,98

Dit illustreert hoe het omkaderingsstelsel ertoe kan aanzetten een bijkomende administratieve groep op te richten of te behouden omdat ze meer uren-leraar opbrengt dan ze nodig heeft. Andere administratieve groepen kunnen er dus baat bij hebben.

3.1.3 Gemiddelde leerlingencoëfficiënt

Sinds het schooljaar 1995-1996 is het aantal scholen gedaald. Dat geldt ook voor het aantal IAG's, hoewel er zich nu een stagnatie aftekent (zie punt 3.3). Tegelijk is ook de gemiddelde toegekende coëfficiënt gedaald. Uit het Rekenhofonderzoek van 1997 bleek dat de gemiddelde

³⁶ Een aantal van die scholen organiseren eveneens de eerste graad.

³⁷ De 9 overige kenden een herstructurering of bieden topsport aan.

coëfficiënt in 1995-1996 2,27 uren-leraar per leerling bedroeg, terwijl in de huidige steekproef dat gemiddelde 2,20 is⁽³⁸⁾. Het gemiddelde aantal uren-leraar per leerling is dus gedaald met 3,2% (zie tabel hieronder). De vermindering van het aantal minimumpakketuren kan slechts een gedeelte van de daling van het aantal uren-leraar per leerling verklaren: 0,3% van de 3,2% (zie punt 2.3).

Gemiddelde coëfficiënt (vergelijking steekproeven 1995-1996 en 2006-2007)

Schooljaar		GSO	ASO2	ASO3	TSO2	TSO3	BSO2	BSO3	KSO2	KSO3	Totaal
1995-1996	LIn (%)	33,5	14,8	12,4	10,7	10,1	7,9	9,4	0,6	0,6	100,0
	U-L (%)	29,0	10,7	9,1	12,5	11,8	11,8	13,4	0,8	0,9	100,0
	U-L/II	1,97	1,65	1,66	2,66	2,66	3,37	3,22	3,17	3,14	2,27
2006-2007	LIn (%)	32,4	14,2	11,2	11,7	11,2	7,4	9,7	0,3	0,4	100,0
	U-L (%)	28,4	10,2	8,2	13,2	12,7	10,4	13,3	0,5	0,5	100,0
	U-L/II	1,93	1,59	1,61	2,49	2,48	3,09	3,80	3,12	3,11	2,20
Verschil U-L/II	Absoluut	-0,04	-0,06	-0,05	-0,18	-0,18	-0,28	-0,22	-0,04	-0,02	-0,07
Verschil U-L/II	%	-2,2	-3,7	-2,9	-6,7	-6,9	-8,3	-6,7	-1,3	-0,7	-3,2

Zoals uit de tabel blijkt, is de verdeling van de leerlingen tussen de onderwijsvormen en graden lichtjes gewijzigd. Er zijn procentueel in de huidige steekproef iets meer leerlingen in de onderwijsvormen en graden waarvoor een hogere coëfficiënt is vastgelegd, zodat eerder een stijging van de gemiddelde coëfficiënt had kunnen worden verwacht. De geconstateerde daling wordt echter door de degressiviteit van de coëfficiënten veroorzaakt: het aantal uren-leraar stijgt niet evenredig met het aantal leerlingen. Het totaal aantal leerlingen is iets gestegen, maar er is vooral een schaalvergroting door de daling van het aantal scholen en het aantal administratieve groepen, waardoor de degressiviteit merkbaar wordt. De gemiddelde grootte van de scholen waarop het onderzoek van 1997 was gebaseerd bedroeg 437,5 leerlingen. De gemiddelde schoolgrootte van de huidige steekproef bedroeg 511,5⁽³⁹⁾. De degressiviteit heeft dus een belangrijke negatieve impact op het aantal uren-leraar per leerling. Daardoor staat zij haaks op het doel het secundair onderwijs verder te rationaliseren: er kan worden verondersteld dat ze scholen aanzet tot praktijken van administratieve opsplitsing of organiseren van bijkomende administratieve groepen om meer uren-leraar te genereren, zoals beschreven in punt 3.1.1 en 3.1.2.

De daling van het toegekende aantal uren-leraar per leerling is in het TSO en het BSO sterker dan in het ASO en de eerste graad. De dalingen zijn berekend zonder de verschuivingen bij de aanwending in aanmerking te nemen. Bovenop de sterke daling in het BSO bijvoorbeeld

³⁸ Zonder toepassing van het aanwendingspercentage, dus zonder de bevrozingsmaatregel van 2004.

³⁹ Dat is wel hoger dan de gemiddelde grootte van alle scholen, waardoor de daling van het aantal uren-leraar per leerling voor heel Vlaanderen wellicht iets minder sterk is.

komt dus nog de benadeling bij de aanwending. Verder moet ook nog het verlaagde aanwendingspercentage worden toegepast (zie 4.3).

3.2 Omkadering en schommelingen in de klasgrootte

De toekenning van de uren-leraar resulteert in een omkadering per leerling. Die kan ook worden uitgedrukt in het aantal leerlingen per leerkracht⁽⁴⁰⁾. Omdat het aantal uren-leraar per leerling is gedaald, zou een stijging van het aantal leerlingen per leerkracht kunnen worden verwacht. Maar die laatste ratio is gedaald, vooral door maatregelen die de toekenning van bijkomend personeel inhielden⁽⁴¹⁾. Terwijl voor het schooljaar 1995-1996 het aantal leerlingen per leerkracht 8,8 bedroeg, is dat gedaald tot 8,0 voor het schooljaar 2006-2007. Ook per net is de ratio aantal leerlingen/leerkracht gedaald (zie tabel hieronder).

Gemiddeld aantal lln/leraar (BFT's)

Schooljaar	GO	OGO	VGO	Totaal
1995-1996	7,1	7,5	9,5	8,8
2006-2007 ⁽⁴²⁾	6,9	6,7	8,5	8,0

Noch het aantal uren-leraar per leerling, noch het aantal leerlingen per leerkracht geeft een juist beeld van de werkelijke klasgrootte. Aan de hand van voorbeelden kan worden aangetoond dat het aantal IAG's er een invloed op heeft.

Het Rekenhof ging voor 5 scholen na hoe groot de werkelijke klasgrootte was tijdens het schooljaar 2006-2007 (zie tabel hieronder)⁽⁴³⁾. Om tot vergelijkbare cijfers te komen, werd gekozen voor scholen die dezelfde administratieve groep inrichten met hetzelfde leerlingenaantal: *handel TSO2(2)* met 14 leerlingen⁽⁴⁴⁾. De 5 scholen vertonen wel een uiteenlopend profiel wat leerlingenaantal en aantal IAG's betreft. De werkelijke klasgrootte werd afgeleid uit de opgevraagde lessenroosters, rekening houdend met de eventuele splitsingen of samenzettingen met andere administratieve groepen.

⁴⁰ Die ratio wordt vaak gebruikt in internationale vergelijkingen zoals in het OESO-rapport *Education at a Glance 2008: OECD Indicators*.

⁴¹ Het rapport *Vrind 2008* wijst eveneens op een aangroei van het aantal voltijdse equivalenten in het bestuurs- en onderwijzend personeel tussen 1997-1998 en 2006-2007, en dit op elk onderwijsniveau. Ook volgens dat rapport dient de verklaring te worden gezocht in een verhoging van het aantal leerkrachten via verschillende maatregelen onafhankelijk van de leerlingenaantallen, zoals het decreet gelijke onderwijskansen en het succes van de terbeschikkingstelling voorafgaand aan het rustpensioen.

⁴² BFT's = budgettaire fulltimes onderwijzend personeel voor de volledige maand maart 2007.

⁴³ Met klasgrootte wordt het aantal leerlingen bedoeld waarmee de leerlingen gemiddeld samenzitten.

⁴⁴ Bronnen: OSILL-databank en mainframe-applicaties. TSO2(2) staat voor het tweede leerjaar van de tweede graad TSO.

5 scholen	LIn	IAG's	LIn/I AG	U-L/II	U-L/II TSO2	Werkelijke klasgrootte
A	299	21	14,24	2,75	⁽⁴⁵⁾ 3,41	16,67
B	284	46	6,17	2,68	3,25	16,31
C	486	24	20,25	2,43	2,45	14,52
D	695	27	25,74	2,16	2,37	14,00
E	745	43	17,33	2,32	2,15	12,76

Terwijl had kunnen worden verwacht dat de klasgrootte zou stijgen bij een kleiner aantal uren-leraar per leerling, is dit voor *handel TSO2(2)* van de 5 onderzochte scholen niet het geval. Integendeel, voor deze leerlingengroep in de 5 scholen doet zich zelfs een daling van de klasgrootte voor die samenloopt met de daling van de toegekende coëfficiënt voor TSO2. De school met de kleinste toegekende omkadering voor TSO2 slaagt er dus in de kleinste klasgrootte te creëren, terwijl de scholen met de grootste omkadering de grootste klassen hebben. Verder valt op dat als de gemiddelde bezettingsgraad van de IAG's laag is, dat weliswaar tot meer omkadering per leerling leidt, maar tegelijkertijd grosso modo tot grotere klassen. De grootste klas is 30% groter dan de kleinste, de toegekende coëfficiënt is er 59% groter, terwijl het telkens om 14 leerlingen gaat.

Een ander voorbeeld kan dit verduidelijken. Het gaat in dit geval om een fictieve situatie, maar ze is gebaseerd op realistische gegevens (er is bv. een beroep gedaan op lessentabellen uit de praktijk). Twee scholen X en Y hebben eenzelfde leerlingenaantal en eenzelfde leerlingenverdeling over de verschillende graden, onderwijsvormen en groepen van disciplines, en genereren dan ook hetzelfde aantal uren. Als school Y meer administratieve groepen organiseert dan school X, zal de gemiddelde klasgrootte in school Y, school met het grootste studietoelaat, het grootst zijn. Hoewel er per IAG gezien kleinere leerlingengroepen zitten, is school Y, ter compensatie van de uren aangewend voor de vakken specifiek voor een IAG, genoodzaakt de leerlingen samen te zetten voor de andere vakken (bv. de vakken die ressorteren onder de basisvorming). Die samenstellingen leiden ertoe dat de klasgrootte uiteindelijk stijgt.

⁴⁵ School A krijgt voor TSO2 een minumpakket toegekend.

School X			School Y		
ASO	2 ^{de} graad	3 ^{de} graad	ASO	2 ^{de} graad	3 ^{de} graad
Aantal leerlingen	40-40	40-40	Aantal leerlingen	40-40	40-40
Studierichting a	1-2		Studierichting a	1-2	
Studierichting b		1-2	Studierichting b		1-2
Studierichting c		1-2	Studierichting c		1-2
Studierichting d	1-2		Studierichting d	1-2	
Studierichting e		1-2	Studierichting e		1-2
Studierichting f		1-2	Studierichting f		1-2
			Studierichting g	1-2	
			Studierichting h		1-2
			Studierichting i		1-2
Totaal aantal IAG's: 12			Totaal aantal IAG's: 18		
Aantal uren-leraar volgens coëfficiënten: 267			Aantal uren-leraar volgens coëfficiënten: 267		
Aantal aangewende uren-leraar: 266			Aantal aangewende uren-leraar: 264		
Gemiddelde werkelijke klasgrootte: 18,58			Gemiddelde werkelijke klasgrootte: 19,62		

Het splitsen en samenzetten van leerlingengroepen per vak leidt in school X tot het aanwenden van 266 van de 267 beschikbare uren om tot het vereiste lessenrooster te komen van 30 lessen per week voor elke leerling⁴⁶). School Y heeft voor dezelfde oefening bijna hetzelfde aantal uren nodig, nl. 264. In school X, die 12 verschillende administratieve groepen telt, is de uiteindelijke gemiddelde werkelijke klasgrootte één leerling lager dan in school Y, die 18 administratieve groepen aanbiedt.

Een bespreking van de omkadering per leerling mag uiteraard niet worden verengd tot een discussie over de klasgrootte. Uren-leraar die aangewend worden als uren die geen lessen zijn, komen de leerlingen ook ten goede. Klasgericht werken is niet de enige vorm van lesgeven en begeleiden van leerlingen. Samenzettingen van leerlingen met grotere klassen tot gevolg kunnen overigens pedagogisch verantwoord zijn. Toch kunnen de schommelingen in de klasgrootte die niet te wijten zijn aan het toegekende aantal uren-leraar ook een indicatie zijn dat de uren-leraar niet overal efficiënt worden ingezet. Verruiming van het aanbod, zonder evenredige stijging van het aantal uren-leraar, veroorzaakt een stijging van de klasgrootte. De overheid heeft evenwel geen globaal zicht op de klasgrootte in de scholen. Zij ontvangt daarover geen gegevens van de scholen. Zoals beschreven in hoofdstuk 1 is er nood aan onderzoek over de invloed van de klasgrootte op de onderwijskwaliteit.

3.3 Rationeel onderwijsaanbod

De problematieken rond uren-leraar, klasgrootte en onderwijsaanbod hangen nauw samen en grijpen op elkaar in. Het Rekenhof onderzocht

⁴⁶ Het wekelijkse lessenrooster in het ASO bevat normaal gezien 32 uren, 2 uren levensbeschouwelijke vakken inclus. Deze 2 uren zijn in de oefening buiten beschouwing gelaten.

de evolutie van het aantal IAG's per scholengemeenschap en de evolutie van het aantal doublures aan IAG's per scholengemeenschap⁴⁷). Het koos voor de invalshoek van de scholengemeenschap omdat die immers de decretale bevoegdheid heeft afspraken te maken over de ordening van een rationeel onderwijsaanbod. Overigens behoort 98% van de scholen tot een scholengemeenschap. De toestand van drie schooljaren werd met elkaar vergeleken:

- 1998-1999 (laatste schooljaar vóór de oprichting van de scholengemeenschappen, alleen de scholen die per 1 september 1999 tot een scholengemeenschap zijn toegetreden);
- 2004-2005 (schooljaar vóór de bevrozing van het urenpakket);
- 2007-2008.

Er werd dus ook gekeken naar het effect van de bevrozingsmaatregel.

Het gewoon voltijds secundair onderwijs telde tijdens het schooljaar 2007-2008 118 scholengemeenschappen, waarvan 920 scholen (op een totaal van 939) deel uitmaakten. Onderling zijn er grote verschillen. Ter illustratie: de grootste scholengemeenschap telde 22 scholen, 2 scholengemeenschappen bestonden maar uit 2 scholen. Gemiddeld gezien telde een scholengemeenschap 7,8 scholen.

De onderstaande tabel toont dat het aantal IAG's per scholengemeenschap tussen 1998-1999 en 2007-2008 met 7% is afgenomen: er deed zich een daling voor van 6,96% tussen 1998-1999 en 2004-2005, gevolgd door een erg beperkte daling van 0,04% in de jaren nadien.

	Totaal IAG's		
	1998-1999	2004-2005	2007-2008
Totaal van 118 scholengemeenschappen	25.387	23.619	23.610
Grootste scholengemeenschap	566	491	464
Kleinste scholengemeenschap	12	13	14
Gemiddelde	215,14	200,16	200,08
Mediaan	192	180	180,50
% totaal IAG's tov 1998-1999	100,00	93,04	93,00

De volgende tabel toont dat over een tijdspanne van 9 jaar het aantal doublures is afgenomen met 14,72%.

⁴⁷ Met aantal doublures wordt bedoeld het totale aantal administratieve groepen die in een scholengemeenschap voor een tweede keer of meer worden ingericht.

	Totaal doublures IAG's		
	1998-1999	2004-2005	2007-2008
Totaal van 118 scholengemeenschappen	9.617	8.533	8.201
Grootste scholengemeenschap	326	266	246
Kleinste scholengemeenschap	0	0	0
Gemiddelde	81,50	72,31	69,50
Mediaan	63,50	58,50	55,50
% totaal doublures IAG's tov totaal IAG's	37,88	36,13	34,74
% totaal doublures IAG's tov 1998-1999	100,00	88,73	85,28

Doublures zullen per scholengemeenschap uiteraard altijd in zekere mate voorkomen. Sommige administratieve groepen zijn zo essentieel (bv. 1^{ste} leerjaar A) of sommige scholen van een scholengemeenschap liggen zo ver uit elkaar dat vanuit pedagogisch oogpunt een meervoudig aanbod raadzaam is en blijft. Toch valt het aantal doublures binnen het totaal aantal IAG's op: 34,74%. Verhoudingsgewijs is de daling sinds 1998-1999 slechts 3,14%, nl. van 37,88% naar 34,74%.

In een rapport over de evaluatie van de scholengemeenschappen over de periode 1999-2004 kwam de onderwijsadministratie tot de volgende conclusie: *zonder extra impulsen of incentives van de overheid is rationalisatie gedoemd om te mislukken*. In een andere nota van eind 2004, gericht aan de minister, concludeerde zij dat de rationalisatie van het onderwijsaanbod nog niet optimaal was. De bevrozingsmaatregel voor het schooljaar 2005-2006 die de onderwijsminister na deze nota heeft doorgevoerd, heeft echter weinig effect gehad. Uit de bovenstaande tabellen blijkt dat de daling van het aantal IAG's zich na 2004 nauwelijks heeft voortgezet.

Niet alleen de verdeling van de administratieve groepen over de scholengemeenschappen levert relevante informatie op, maar ook de spreiding over de scholen zelf. De 170 scholen uit de steekproef organiseerden tijdens het schooljaar 2006-2007 gemiddeld 7,4 administratieve groepen per graad en onderwijsvorm (zie tabel hieronder). Het studieaanbod is het hoogst in de derde graad en in de onderwijsvorm ASO. ASO3 kent het ruimste studieaanbod: het gemiddeld aantal IAG's ligt er ruim 60% hoger dan in BSO3 en TSO3, die het tweede ruimste aanbod hebben.

Gemiddeld aantal IAG's (gegevens steekproef)

GSO	ASO2	ASO3	TSO2	TSO3	BSO2	BSO3	BSO4	KSO2	KSO3	Totaal
5,6	7,6	13,6	5,9	8,3	4,9	8,4	8,2	3,6	5,2	7,4

Een andere parameter die een duidelijk beeld geeft van de versnippering van het studieaanbod, is de aanwezigheid van dunbevolkte administratieve groepen. In de discussienota *Hertekening onderwijslandschap secundair onderwijs* van januari 2003 werd al aangestipt dat in 2002 3.837 IAG's minder dan 5 leerlingen telden, waarvan 216 in de eerste graad, 2.214 in het ASO, 619 in TSO, 769 in BSO en 19 in KSO. De onderstaande tabel geeft voor het schooljaar 2006-2007 voor heel Vlaanderen de verdeling van de dunbevolkte administratieve groepen

per onderwijsvorm⁽⁴⁸⁾. Vooral het ASO blijkt nog steeds veel dunbevolkte IAG's te tellen.

Onderwijsvorm	IAG's	IAG's < 5 lln	% IAG's < 5 lln
GSO	3.846	224	5,82
ASO	7.689	1.830	23,80
TSO	6.078	599	9,86
BSO	5.814	612	10,53
KSO	381	22	5,77
Totaal	23.808	3.287	13,81

Hoewel het aantal scholen tussen 2002 en het schooljaar 2006-2007 lichtjes is gestegen, is er wel een daling van het aantal dunbevolkte IAG's sinds de bevrozingsmaatregel. Niettemin blijft ongeveer 1 op de 7 administratieve groepen tussen de 1 en 4 leerlingen tellen.

De onderstaande tabel geeft voor heel Vlaanderen het gemiddelde studieaanbod en de bezettingsgraad weer, uitgesplitst per net (toestand 1 februari 2007). Vooral het gemeenschapsonderwijs kent veel dunbevolkte administratieve groepen.

Net	Aantal scholen	Lln/ school	IAG's/ school	Lln/ IAG	% IAG's < 5 lln totaal	% IAG's < 5 lln ASO	% IAG's < 5 lln TSO-BSO-KSO
GO	226	319	27	11,86	25,09	12,90	9,92
OGO	75	451	28	15,92	11,24	2,59	8,27
VGO	628	528	25	21,24	9,77	6,35	2,91
Totaal	929	471	26	18,38	13,81	7,69	5,18

In de discussienota *Hertekening onderwijslandschap secundair onderwijs* merkte de minister op dat in het ASO de laagbezette studierichtingen vaak worden samengezet, maar dat de kleine groepen in het TSO en BSO een zware investering vragen zowel in leerkrachten als in werkmiddelen. De minister stelde ook de vraag in hoeverre andere groepen binnen de school niet extra belast worden om die kleine klasgroepen in stand te kunnen houden.

Uit hoofdstuk 2 van dit verslag blijken er zich vooral ten gunste van het ASO belangrijke verschuivingen voor te doen. De verschuivingen zijn groter waar er meer dunbevolkte administratieve groepen voorkomen. Hoewel de mogelijkheden tot samenzettingen in het ASO, zoals de minister zelf aanstipt, veel groter zijn dan in het TSO, BSO en KSO⁽⁴⁹⁾, blijken de scholen er niet in te slagen er met het gegenereerde ASO-urenpakket het studieaanbod te organiseren.

⁴⁸ De onthaalklassen voor anderstalige nieuwkomers (40 in totaal) zijn buiten beschouwing gelaten wegens niet gelieerd aan een onderwijsvorm. Scholen die niet behoren tot een scholengemeenschap zijn wel opgenomen.

⁴⁹ Wegens de vele overlappingen in het wekelijkse curriculum, terwijl TSO, BSO en KSO veel meer studiegebonden technische, praktische en/of kunstvakken kennen.

3.4 Conclusie

De afgelopen 11 jaar is het aantal leerlingen iets gestegen, tegelijkertijd is het aantal scholen en administratieve groepen licht gedaald. De schaalvergroting die daaruit voortvloeit, heeft door de degressiviteit van de coëfficiëntenregeling geleid tot een kleinere omkadering per leerling: de gemiddelde coëfficiënt is met 3,2% gedaald (zonder toepassing van het aanwendingspercentage). Er kan worden verondersteld dat de degressiviteit de scholen aanzet tot praktijken die het urenpakket *maximaliseren*. Zo voeren scholen soms herstructureringen door die leiden tot extra omkadering. De oprichting of het behoud van administratieve groepen genereert uren die soms voor een deel worden aangewend voor andere administratieve groepen. De degressiviteit van de coëfficiënten geeft eerder aanleiding tot een verruiming van het studietoelaatbaar aanbod dan tot een rationalisatie.

De scholengemeenschappen hebben slechts beperkt bijgedragen aan een rationalisatie van het studietoelaatbaar aanbod. In een tijdspanne van bijna 10 jaar is het studietoelaatbaar aanbod van de scholengemeenschappen maar met 7% afgenomen. Voor de periode 2005-2006 tot 2007-2008 is er zelfs sprake van een status-quo en dat ondanks de invoering van een besparingsmaatregel om het studietoelaatbaar aanbod verder te rationaliseren. Het aantal dubblures is sterker gedaald.

Het gebrek aan rationalisatie leidt tot een verregaande versnippering van het studietoelaatbaar aanbod. Ongeveer 1 op de 7 administratieve groepen in Vlaanderen telt maximaal 4 leerlingen. Vooral het ASO kent veel dunbevolkte administratieve groepen. Deze onderwijsvorm wordt door de scholen bevoordeeld bij de aanwending van de uren-leraar, zoals bleek in hoofdstuk 2. De grote diversiteit in het studietoelaatbaar aanbod kan maar worden bereikt door uren-leraar te verschuiven en door leerlingen van verschillende administratieve groepen samen te zetten. De versnippering van het aanbod leidt dus niet alleen tot veel dunbevolkte administratieve groepen, maar ook tot grotere klassen. Dat kan wijzen op een inefficiënte inzet van de middelen om kwaliteitsvol onderwijs te bereiken of te bevorderen.

4 Evaluatie en bijsturing door de overheid

4.1 Evaluatie van de onderbouwing van de omkaderingsregeling

De overheid heeft nog niet systematisch onderzocht of de omkaderingsregeling en de erbij horende differentiatie in de toekenning van de urenleraar voldoen aan de behoefte van de scholen en op een efficiënte en effectieve wijze de kwaliteit van het onderwijs bevorderen. In die zin heeft zij nog geen evaluatie van de omkaderingsregeling uitgevoerd. Zoals gesteld in hoofdstuk 2 wijst de verschuiving van het aantal urenleraar erop dat de verschillen die de overheid maakt, niet volledig in overeenstemming zijn met de behoefte van de scholen en/of dat de sturing van de aanwending, die eventueel wordt verwacht van de differentiatie, weinig effect heeft.

De onderbouwing van de omkaderingsregeling is gebaseerd op het concept klasgrootte (zie 1.2 en 1.3). Bij een evaluatie van de omkaderingsregeling is het belangrijk dat de onderbouwing ervan wordt getoetst aan actuele gegevens en dat dus ook de feitelijke en gewenste klasgrootte worden nagegaan. De overheid heeft echter geen zicht op de werkelijke klasgrootte in de scholen, noch een analytisch inzicht op Vlaams niveau. Gegevens daarover vraagt zij niet op bij de scholen. Zoals gesteld in hoofdstuk 1 ontbreekt het nog aan wetenschappelijk onderzoek naar de relatie tussen klasgrootte en onderwijskwaliteit of onderwijsoutput.

4.2 Bijsturing van de aanwending van de urenleraar

In opdracht van de minister onderzocht de onderwijsinspectie voor de schooljaren 1999-2000 tot 2001-2002 de aanwending van de urenleraar (zie 2.1). Naar aanleiding van de geconstateerde verschuivingen gaf de decreetgever in 2003 de inspectie de bevoegdheid na te gaan of er in de onderwijsinstellingen geen kennelijk onverantwoord gebruik van de vrije aanwending is, ten nadele van het eerste leerjaar B, het beroepsvoorbereidend leerjaar en de tweede en derde graad van het BSO. Op advies van de onderwijsinspectie kan volgens het decreet de Vlaamse Regering vervolgens bepalen dat de betrokken school de urenleraar voor die bepaalde leerlingengroepen, op een door de regering te bepalen afwijking na, niet kan aanwenden voor andere leerlingengroepen.

Sinds 2003 heeft de Vlaamse Regering nooit een maatregel aan een school opgelegd. Wel bekijkt de onderwijsinspectie bij haar schooldoorlichtingen het klasgroottebeleid van de school en wat de gevolgen ervan zijn op de realisatie van de leerplandoelstellingen. Zij formuleert werkpunten als de grootte van de klassen de leerplanrealisatie bemoeilijkt. Over het gevolg dat scholen eraan geven, zijn er geen gegevens.

Sinds 2003 heeft de overheid geen globaal onderzoek meer laten uitvoeren naar de aanwending van de verschillende urenleraar door de scholen. Uit hoofdstuk 2 van dit verslag blijkt dat scholen nog altijd op

dezelfde wijze als voor 2003 systematisch uren verschuiven ten nadele van dezelfde leerlingengroepen. Het wijst erop dat de beperking aan de vrije aanwending die de overheid heeft willen invoeren in 2003, een onvoldoende resultaat bereikt.

4.3 Rationeel studieaanbod

Zoals gesteld in hoofdstuk 1 verwachtte de overheid dat de omkaderingsregeling op basis van een aantal uren-leraar de scholen zou stimuleren dunbevolkte studierichtingen niet meer aan te bieden. Dat is niet bewaarheid, zoals ook blijkt uit de bevindingen in hoofdstuk 3. Om de rationalisatie van het studieaanbod te bevorderen, beschikt de overheid ook over andere hefboomen: de rationalisatie- en programmatienormen, de scholengemeenschappen, reglementaire maatregelen en het aanwendingspercentage van de uren-leraar.

4.3.1 Rationalisatie- en programmatienormen

De rationalisatienorm is het aantal leerlingen dat een school moet hebben om na een periode van programmatie (opstart) verder gefinancierd of gesubsidieerd te kunnen blijven (zie tabel hieronder). De programmatienorm is het aantal leerlingen dat een school moet hebben om, tijdens een periode van programmatie (opstart) gefinancierd of gesubsidieerd te kunnen worden.

Rationalisatienormen

	Niet scholengemeenschap	Scholengemeenschap	Min 1/3	Min 2/3
1 ^{ste} graad	111	94	74	37
1 ^{ste} en 2 ^{de} graad	200	170	133	67
2 ^{de} en 3 ^{de} graad	150	129	100	50
1 ^{ste} , 2 ^{de} en 3 ^{de} graad	261	223	174	87

De kolommen 2 en 3 bevatten de gewone rationalisatienormen. Scholen die tot een scholengemeenschap behoren, hebben gunstigere rationalisatienormen. Voor scholen gevestigd in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en scholen gevestigd in de gemeenten waarvan de bevolkingsdichtheid lager is dan 125 inwoners per km², reduceert de decreetgever de rationalisatienormen met één derde (kolom 4). Voor scholen die de vrije keuze garanderen, reduceert de decreetgever de rationalisatienormen met twee derden (kolom 5). De normen voor de programmatie zijn bepaald op 300 % van de rationalisatienormen.

De overheid toetst de rationalisatienormen per school, waarbij ze een onderscheid maakt naar de graden die de school organiseert. Maar zij heeft geen minimumnormen bepaald op het niveau van onderwijsvorm, graad, studiegebied, of studierichting. Alleen als de school aanspraak maakt op een minimumpakket, wordt een minimum aantal leerlingen vastgelegd per structuuronderdeel en per ingericht aantal disciplines.

4.3.2 Scholengemeenschappen

De decreetgever heeft in 1998 de scholengemeenschappen hervormd, onder meer met als oogmerk het studietoeraanbod te rationaliseren. De scholengemeenschap moest resulteren in een efficiënter beheer van de onderwijsvoorzieningen. Elke school zou zich moeten profileren door haar aanbod van verwante studierichtingen. De scholengemeenschap kan afspraken maken rond het onderwijsaanbod in een onderwijszone. Het was de bedoeling dat in een bepaalde regio scholen van eenzelfde net kleinere studierichtingen zouden afstaan aan elkaar, zodat niet elke studierichting twee of meer keer zou worden aangeboden.

De decreetgever kent de uren-leraar toe aan de individuele scholen. Maar met de scholengemeenschap heeft hij mogelijk gemaakt dat de scholen de uren-leraar samenleggen en zelf criteria bepalen voor de verdeling ervan. Voorwaarde is dat alle betrokken scholen akkoord gaan. Eind 2004 evalueerde de administratie de eerste periode van de scholengemeenschappen in het gewoon secundair onderwijs, die gestart was in 1999. Wat betreft de afspraken rond het onderwijsaanbod in een onderwijszone kwam zij tot de bevinding dat van de mogelijkheid de uren-leraar samen te leggen weinig gebruik wordt gemaakt en de uren meestal in de scholen blijven.

Aan de scholengemeenschap, niet aan de individuele scholen, wordt ook een beperkt aantal extra uren-leraar toegekend. Die kunnen worden verdeeld zonder dat alle scholen akkoord gaan. Uit het onderzoek van de administratie blijkt dat bij de verdeling van de extra uren-leraar rekening wordt gehouden met de inbreng van de individuele scholen. De verdeling betekent dan ook in heel wat gevallen niet meer dan een *juste retour*, waarbij de scholen de uren krijgen op basis van hun leerlingenspopulatie.

Scholengemeenschappen blijken meestal geen herschikking van het studietoeraanbod door te voeren en dat wordt bevestigd in het onderzoek dat de administratie voerde. Zij ging na of scholen binnen een scholengemeenschap kleinere studierichtingen afstaan aan elkaar, zodat niet elke studierichting twee of meer keer zou worden aangeboden. Hoewel sommige scholengemeenschappen duidelijk verschuivingen kennen, waarbij wordt gestreefd naar een rationeler aanbod, kennen andere scholengemeenschappen geen enkele verschuiving of wijziging in het aanbod. De administratie concludeerde dat zonder extra impulsen of incentives van de overheid rationalisatie gedoemd is om te mislukken.

De overheid stuurde op basis van die evaluatie nog niet bij. Zoals blijkt uit hoofdstuk 3 is sinds 2004 geen verbetering opgetreden in de rationalisatie van het studietoeraanbod. Voor de lopende periode van de scholen-

gemeenschappen in het gewoon secundair onderwijs loopt een wetenschappelijk onderzoek⁵⁰).

4.3.3 Reglementaire maatregelen

Bij de hervorming van het secundair onderwijs in 1998 wou de decreetgever ook komen tot een grotere beheersing van de uitgaven. Hij bepaalde dat elke inrichtende macht er zich toe verbindt voor het geheel van haar scholen het in het schooljaar 1997-1998 toegekende pakket uren-leraar stapsgewijs tegen 1 september 2004 te verminderen met 2,5%. De inrichtende macht mocht zelf de wijze van besparing kiezen: fusies, overheveling van structuuronderdelen of ordening van het onderwijsaanbod. De herstructurering en herprofilering moesten resulteren in een rationeler en doorzichtiger onderwijsaanbod en in een effectievere en efficiëntere aanwending van de middelen. Als de inrichtende macht de besparing niet realiseerde, dan zou de overheid lineair het berekende pakket uren-leraar verminderen. De decreetgever voerde de regeling echter af met het decreet van 20 oktober 2000.

4.3.4 Aanwendingspercentage

Op de uren-pakketten per school kan de Vlaamse Regering op basis van de budgettaire mogelijkheden een aanwendingspercentage bepalen. Vanaf het schooljaar 2005-2006 verminderde zij het aanwendingspercentage met bijna 1,5%. Het aanwendingspercentage bedroeg vanaf het schooljaar 2005-2006 aldus 96,57%, terwijl dat voordien 98% bedroeg. De vermindering werd onder andere ingevoerd om de scholen te stimuleren na te denken over hun onderwijsaanbod. Zoals al aangegeven in hoofdstuk 3 heeft dit nauwelijks effect gehad op het aanbod. De overheid zelf heeft de maatregel nog niet geëvalueerd.

4.4 Garanderen van een verspreid onderwijsaanbod

De overheid heeft ten behoeve van de kleine scholen minimumpakketten ingesteld en de leerlingencoëfficiënten degressief gemaakt. Ze wil daarmee een onderwijsaanbod garanderen dat aan de ouders het recht op de vrije schoolkeuze biedt.

In hoofdstuk 2 werd geconstateerd dat het aantal minimumpakketten is afgenomen. Een globale evaluatie, waarbij wordt nagegaan in welke mate de degressiviteit van de leerlingencoëfficiënten en de regeling van de minimumpakketten het recht op de vrije schoolkeuze helpen bevorderen, heeft de overheid niet uitgevoerd. De vrije schoolkeuze wordt

⁵⁰ OBPWO-onderzoek: *De evaluatie van scholengemeenschappen in basis- en secundair onderwijs*, Promotoren: Geert Devos (Universiteit Gent) en Peter Van Peetegem (Universiteit Antwerpen), looptijd: 1 februari 2008 tot 31 maart 2010.

vooral gegarandeerd door de specifieke regeling in artikel 4 van de Schoolpactwet.

Zoals al aan bod gekomen in de vorige hoofdstukken, hebben de huidige regeling van de minimumpakketten en de degressiviteit van de leerlingencoëfficiënten ongewenste neveneffecten. De *Discussienota financiering leerplichtonderwijs* van de onderwijsminister stelt het zo: *Omwille van de degressiviteit van het urenpakket hebben scholen er baat bij een ruime studiewaaier aan te bieden of de regelgeving rond fusies en afsplitsingen te interpreteren met het oog op de creatie van bijkomende ambten. Daarbij staat het belang van de leerlingen niet altijd centraal. Tegelijkertijd wordt het onderwijsaanbod in Vlaanderen gekenmerkt door een verregaande versnippering. Dit bemoeilijkt een efficiënte werking van scholen en leidt niet tot effectieve besteding van de middelen. Minimumpakketten zijn een garantiepakket en kunnen in sommige gevallen de groei van scholen belemmeren of tegenhouden*⁽⁵¹⁾.

De degressiviteit is niet de hoofdoorzaak van de versnippering van het onderwijsaanbod. In een evaluatie dienen tal van elementen en invalshoeken te worden afgewogen en bestudeerd: enerzijds de concurrentie tussen de scholen, die aan de basis ligt van de versnippering en die niet alleen leidt tot inefficiënties, maar ook mogelijks tot kwaliteitsverhoging, en anderzijds de meerwaarde van een samenwerking binnen een scholengemeenschap. Ook de diversiteit en eigenheid van de pedagogische projecten van de scholen mogen daarbij niet uit het oog worden verloren. Maar hoe dan ook moet de invloed van de omkaderingsregeling op het aanbod worden onderkend en zo mogelijk worden berekend.

4.5 Nieuwe omkaderingsregeling

De *Discussienota financiering leerplichtonderwijs* van de onderwijsminister stelt voor het leerplichtonderwijs een nieuwe omkaderingsregeling in het vooruitzicht, gebaseerd op zowel leerlingenkenmerken (kenmerken die samenhangen met persoonlijke eigenschappen en de sociale context) als schoolgebonden kenmerken (grootte, studierichting,...). Ook de vrije keuze zou daarbij worden gehanteerd als schoolkenmerk. Daarnaast werd aan een netoverstijgende herdenking van het begrip vrije keuze gedacht⁽⁵²⁾. De beleidsnota Onderwijs 2009-2014⁽⁵³⁾ stelt een nieuw omkaderingssysteem tegen 1 september 2011 in het vooruitzicht.

⁵¹ *Krijtlijnen voor de nieuwe financiering van het leerplichtonderwijs, Discussienota, 15 juni 2007, p. 44-45.*

⁵² Het Vlaams Regeerakkoord 2004-2009 stelt: *We bepalen de voorwaarden waaronder gesubsidieerde officiële en ook vrije scholen erkend kunnen worden als instellingen met een open karakter, die de vrije keuze kunnen waarborgen in regio's waar deze nog niet is gegarandeerd. De vrije keuze als schoolgebonden factor levert de nodige financiële middelen op.*

⁵³ Stuk 202 (2009-2010) – Nr 1 van 26 oktober 2009, pag 46.

De huidige omkaderingsregeling is, zoals uiteengezet in hoofdstuk 1, uitsluitend gebaseerd op schoolkenmerken, met name graad, onderwijsvorm, studiegebied en grootte van de leerlingengroep. De overheid kent ook uren-leraar toe aan de scholen op basis van de kansarme leerlingen, maar die uren vallen nu buiten de gewone omkadering: het zijn extra uren-leraar, de zogenaamde GOK-uren. In de nieuwe regeling zullen die worden opgenomen in de gewone omkadering. Er is de verwachting dat scholen zich meer gaan openstellen voor kansarme leerlingen omdat zij meer uren zullen opbrengen. Naast het aantrekkelijker maken van die leerlingen voor de scholen, dient het verhoogde aantal uren om de scholen die relatief meer inspanningen moeten doen om de leerkansen van al hun leerlingen te maximaliseren, extra te ondersteunen. Ze moeten een sterke prikkel zijn om kwaliteitsonderwijs voor alle jongeren te bevorderen. Van een verhoging van het aantal uren-leraar wordt dan ook verwacht dat het de kwaliteit van het onderwijs en de vorderingen van de leerlingen zal bevorderen.

Gelet op het gelijkheidsbeginsel zal de overheid de hoegrootheid van de differentiatie moeten onderbouwen⁵⁴). De hoegrootheid komt in de *Discussienota financiering leerplichtonderwijs* nog niet aan bod.

4.6 Conclusie

Een globale evaluatie van de omkaderingsregeling heeft de overheid nog niet uitgevoerd. De financiering en subsidiëring van de omkadering van de scholen is gebaseerd op het concept klasgrootte. De overheid gaat echter niet na welke de werkelijke klasgrootte is in de scholen en welke de invloed ervan is op de leerlingenresultaten.

In 2003 voorzag de decreetgever in de mogelijkheid de vrijheid van aanwending van de uren-leraar door de scholen te beperken op basis van vaststellingen van de onderwijsinspectie. Sindsdien heeft de overheid de aanwending niet meer geëvalueerd, noch bijgestuurd. De onderwijsinspectie onderzoekt het klasgroottebeleid in de scholen en formuleert werkpunten. Over het effect daarvan zijn geen gegevens voorhanden.

De overheid evalueerde in 2004 de rationalisatie van het studieaanbod door de scholengemeenschappen. Ze kwam tot de vaststelling dat die niet leiden tot de afbouw van dunbevolkte studierichtingen. De overheid stuurde echter nog niet bij. Rationalisatienormen op het niveau van on-

⁵⁴ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: *De grondwettelijke regels van de gelijkheid en van de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen zou worden ingesteld, voor zover voor het criterium van onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, met inachtneming van het doel en de gevolgen van de bestreden maatregel en de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.*

derwijsvorm, graad, studiegebied of studierichting zijn niet vastgesteld. De invloed van de verlaging van het aanwendingspercentage in 2005 op het studieaanbod heeft de overheid niet nagegaan.

Ook het effect van de degressiviteit van de coëfficiënten en van de minimumpakketten op het onderwijsaanbod en in het bijzonder op het recht op de vrije schoolkeuze, heeft de overheid niet nauwkeurig onderzocht. Zij stelde wel vast dat de degressiviteit van de leerlingencoëfficiënten en de minimumpakketten – die een verspreid onderwijsaanbod moeten garanderen – ongewenste neveneffecten hebben. De nieuwe omkaderingsregeling wil dit oplossen.

5 Algemene conclusie

Om kwaliteitsvol onderwijs mogelijk te maken, voorziet het onderwijs-decreet-II in omkaderingsmiddelen, vertaald in een toe te kennen pakket uren-leraar per leerling. Daarmee beoogde de overheid ook een aanzet te geven tot rationalisatie van het onderwijsaanbod en tegelijk een voldoende spreiding te garanderen met het oog op het recht op de vrije schoolkeuze. Zonder dat het decreet daarvoor criteria heeft bepaald, heeft de Vlaamse Regering de omkadering gedifferentieerd volgens de graad, onderwijsvorm en studierichting én het daarin ingeschreven aantal leerlingen. De onderbouwing van die gedifferentieerde omkadering gaat uit van het begrip klasgrootte en steunt op historische gegevens, zonder dat echter wetenschappelijk onderzoek is gebeurd naar de relatie tussen de nodige omkadering en de onderwijskwaliteit of –output. De degressiviteit van het aantal uren-leraar in verhouding tot het aantal leerlingen is niet onderbouwd. Hoewel de scholen het urenpakket vrij kunnen verdelen over alle leerlingengroepen, is het niet geheel duidelijk of de door de overheid gekozen differentiatie uitsluitend een berekeningswijze is of toch enigszins richtinggevend is bedoeld voor de aanwending door de scholen en hun klasgroottebeleid.

Het onderzoek van het Rekenhof bevestigde de tendensen die het eerder al had vastgesteld voor het schooljaar 1995-1996 en die ook door de onderwijsinspectie werden beaamd voor de periode 1999-2002: scholen wenden nog altijd meer uren aan in het ASO en (in iets mindere mate) in de derde graad van het TSO dan het aantal leerlingen er opbrengt. Die verschuiving gaat ten koste van de eerste graad, alsook van de tweede graad TSO en BSO. De differentiatie in de omkaderingsregeling beantwoordt dus niet volledig aan de behoefte en is in de praktijk maar beperkt richtinggevend. De relevantie van de differentiatie komt eveneens in het gedrang doordat de scholen uren kunnen aanwenden als uren die geen lessen zijn of ze overhevelen naar een ander schooljaar of andere school. De minimumpakketuren, die de bestaanszekerheid van relatief kleine scholen moeten garanderen, zijn sinds het schooljaar 1995-1996 met ongeveer 1/3 gedaald. Voor de meeste betrokken scholen blijven zij een belangrijk voordeel betekenen. Ook van de minimumpakketuren wordt evenwel een gedeelte verschoven naar andere leerlingengroepen.

Door de lichte stijging van het aantal leerlingen, de schaalvergroting en de degressiviteit is het aantal uren-leraar per leerling sinds 1995-1996 met 3,2% gedaald (zonder toepassing van het aanwendingspercentage). De omkaderingsregeling is niet neutraal tegenover het onderwijsaanbod: door de degressiviteit werkt zij een versnipperd aanbod mee in de hand. Ongeveer één op de 7 administratieve groepen in Vlaanderen telt maximaal 4 leerlingen. Vooral het ASO kent veel dunbevolkte administratieve groepen. In de derde graad van het ASO en het TSO blijkt de bevoordeling van uren-leraar vaak samen te gaan met de aanwezigheid van dunbevolkte administratieve groepen. Die kunnen maar worden aangeboden door uren-leraar te verschuiven en leerlingen van verschillende administratieve groepen samen te zetten. Grotere klassen zijn

daarvan het gevolg. Door de versnippering staat de klasgrootte dus niet altijd in relatie tot het aantal toegekende uren-leraar en zelfs niet tot het aantal aangewende uren-leraar. Die schommelingen in klasgrootte kunnen erop wijzen dat de uren-leraar inefficiënt worden ingezet.

Een van de maatregelen van de overheid om te komen tot een efficiëntere aanwending van de uren-leraar en tot een transparant en rationeel onderwijsaanbod was de herdefiniëring van de scholengemeenschappen in 1998. Die maatregel heeft de rationalisatie van het onderwijsaanbod maar in beperkte mate bevorderd. Sinds 1998 is het aantal administratieve groepen met maar 7% afgenomen. Het aantal binnen een scholengemeenschap dubbel aangeboden administratieve groepen is sterker gedaald. Andere belangrijke maatregelen waren de opdracht aan de onderwijsinspectie in 2003 om een onverantwoord gebruik van de uren-leraar na te gaan en het verlaagde aanwendingspercentage in 2005. De overheid heeft die maatregelen maar gedeeltelijk geëvalueerd. Een globale evaluatie van de omkaderingsregeling heeft zij niet uitgevoerd. In het bijzonder de invloed op het klasgroottebeleid van de scholen, de onderwijskwaliteit en –output, alsook het onderwijsaanbod zijn nog niet onderzocht. Het onderwijsaanbod dient daarbij ook in het licht van het recht op de vrije schoolkeuze bekeken te worden.

De in het vooruitzicht gestelde nieuwe omkaderingsregeling wil aan een aantal problemen tegemoetkomen. Zij dient dan wel te steunen op voldoende onderzoek. De nieuwe differentiaties die zij invoert en hun gewicht moeten onderbouwd zijn.

6 Aanbevelingen

- De decreetgever dient de basiscriteria vast te stellen waarop de Vlaamse Regering in haar omkaderingsregeling moet steunen om het aantal toe te kennen uren-leraar te differentiëren.
- De differentiatie en de omvang ervan moet de overheid op een transparante manier onderbouwen. Dat geldt ook voor de gewichten die de overheid in de nieuwe omkaderingsregeling toekent aan bepaalde leerlingen- en schoolkenmerken⁽⁵⁵⁾. De overheid moet dus duidelijk aangeven waarom zij voor bepaalde kenmerken of bepaalde leerlingengroepen een hoger aantal uren-leraar toekent. Als zij er een gerichte stimulans mee wil geven, moet ze precies bepalen wat ze wil bereiken.
- Het is wenselijk dat de overheid wetenschappelijk onderzoek stimuleert dat de vereiste omvang van de omkadering bestudeert om tot kwaliteitsvol onderwijs te komen en dat in het bijzonder de relatie onderzoekt tussen de klasgrootte en de onderwijskwaliteit en -output. De overheid moet voor de vaststelling en bijsturing van de omkaderingsregeling steunen op de resultaten van dergelijk wetenschappelijk onderzoek.
- Het is raadzaam dat de overheid de aanwending van de uren-leraar permanent opvolgt. In het bijzonder moet ze nagaan in welke mate de uren-leraar worden verschoven naar andere leerlingengroepen en wat het klasgroottebeleid van de scholen is. Zij dient ook de (onbedoelde) wisselwerking tussen de omkaderingsregeling enerzijds en de rationalisatie en vrije schoolkeuze anderzijds op te volgen. De resultaten van die monitoring kunnen worden gebruikt voor bijstellingen en kunnen eventueel aanleiding zijn voor bijkomende maatregelen om de specifieke doelstellingen van de overheid te bereiken.
- Het is raadzaam dat de omkaderingsregeling geen versnippering van studierichtingen of administratieve groepen in de hand werkt. Degressiviteit van het aantal uren-leraar in verhouding tot het aantal leerlingen en minimumpakketten moeten, in zover dat mogelijk is, worden vermeden.
- Het is wenselijk rationalisatie van het onderwijsaanbod en vrijwaring van het recht op vrije schoolkeuze vooral na te streven met specifieke en adequate instrumenten.

⁵⁵ Zie ook de aanbevelingen in het Rekenhofrapport over gelijke kansen in het gewoon basis- en secundair onderwijs, Stuk 37-M (2007-2008) – Nr.1.

7 Reactie van de minister

Samenvatting van het antwoord

De Vlaamse minister van Onderwijs heeft op 1 december 2009 gereageerd op het ontwerpverslag van de audit van de omkadering in het gewoon voltijds secundair onderwijs (zie bijlage 2). Hij verklaart zich in essentie akkoord met de bevindingen van het Rekenhof. Hij wil wel enkele nuanceringsaanbrengen, die vooral een duiding van de context inhouden.

Zo plaatst de minister de summiere decretale grondslag van de omkaderingsregeling – wat strijdt met het legaliteitsbeginsel – in een historisch perspectief. Het is pas het voorbije decennium dat instanties zoals de Raad van State eisen dat maatregelen die verband houden met erkenning en financiering van het onderwijs door de decreetgever worden bepaald. Voor het gegeven dat kleinere netten en scholen levensvatbaar worden gehouden via de omkadering wijst de minister op het onderwijslandschap zoals dat zich doorheen de jaren heeft ontwikkeld en op de ideologische en politieke gevoeligheden.

Met betrekking tot de verschuiving van middelen naar structuuronderdelen en leerlingen die deze middelen niet hebben gegenereerd beklemtoont de minister het principe van de vrije aanwending van middelen als element van pedagogische autonomie, waarop de inrichtende machten aandringen en die ook opgenomen is in recente andere beleidsmaatregelen.

De minister beaamt dat het actueel aanbod van scholen en structuuronderdelen nog altijd versnipperd is en niet altijd transparant. Hij geeft aan dat de overheid een aantal instrumenten in het leven heeft geroepen om onderwijsverstrekkers vrijwillig herstructureringsmaatregelen te laten doorvoeren en beschikbare middelen te bundelen die tot onderwijsoptimalisatie moeten leiden. De pogingen van de overheid tot responsabilisering en sensibilisering van de onderwijsverstrekkers botsen evenwel met het systeem dat kleinschaligheid nog steeds wordt beloond en scholen elkaar nog altijd voor een stuk beconcurreren. In het ontwerp van programmadecreet bij de begroting (2010) wordt daarom een stop ingevoerd op allerlei vormen van herstructurering en op programmaties, behoudens goedkeuring door de Vlaamse Regering in uitzonderlijke omstandigheden.

De minister bevestigt dat weinig of niet werd geëvalueerd en bijgestuurd. Hij vraagt zich wel af of bij het nemen van initiatieven per definitie de richting van meer normering, met het risico op overregulering, moet worden ingeslagen.

Hij sluit zich aan bij de stelling van het Rekenhof dat meer wetenschappelijk onderzoek is aangewezen met betrekking tot een goede afstemming van middelen op doelstellingen en doelgroepen.

Tot slot verwijst hij naar de nieuwe omkaderingsregeling die hij in het vooruitzicht stelt en die deel zal uitmaken van de geplande hervorming van het secundair onderwijs die over een legislatuuroverstijgende periode gefaseerd zal verlopen. Of van de huidige degressiviteit zal worden afgestapt is nog volop in onderzoek.

Nawoord van het Rekenhof

Wat betreft de verschuiving van middelen naar structuuronderdelen en leerlingen die deze middelen niet hebben gegenereerd merkt het Rekenhof op dat het geenszins het principe van de vrije aanwending in twijfel trekt, maar het wijst erop dat de verschuiving van de middelen algemeen en systematisch geschiedt (van TSO en BSO naar ASO) wat duidt op het weinig relevant karakter van de differentiatie en het niet afgestemd zijn op de behoefte.

Bijlage 2 Antwoord van de minister

1 december 2009

Geachte heer eerste voorzitter,

Het ontwerpverslag met betrekking tot een audit van de omkadering in het gewoon voltijds secundair onderwijs, dat u mij op 6 oktober 2009 heeft overgemaakt, werd in goede orde ontvangen. Het uitvoerig gestof- feerd document is uitermate interessant en de geformuleerde conclusies en aanbevelingen worden ten volle geapprecieerd. Behoudens enkele nuanceringen die ik hierna wens aan te brengen, kan ik mij als minister, bevoegd voor onderwijs, in essentie akkoord verklaren met de be- en opmerkingen van het Hof.

1. Als het ontwerpverslag aanstipt dat de huidige lerarenomkadering bij besluit van de Vlaamse Regering is geregeld met summiere decretale grondslag, wat in strijd is met het legaliteitsbeginsel, dan moet dat in historisch perspectief worden geplaatst. Het is pas het voorbije de- cennium dat instanties zoals de Raad van State eisen dat quasi alle maatregelen die verband houden met erkenning en financiering van het onderwijs door de decreetgever worden bepaald. In 1990, jaar waarin tal van regelingen werden getroffen naar aanleiding van de toenmalige invoering van de eenheidsstructuur, was dat nog niet het geval. Sindsdien wordt er over gewaakt het legaliteitsbeginsel conse- quent toe te passen.
2. Het onderwijslandschap zoals zich dat doorheen de jaren heeft ontwikkeld en de ideologische en politieke gevoeligheden die in Vlaanderen leven, hebben geleid tot een weefsel van onderwijsnet- ten die sterk verschillen in grootte, inplanting, studieaanbod, wettelij- ke verplichtingen (cf. levensbeschouwelijk onderricht) en tot een ge- waarborgde vrije keuze tussen officieel en vrij onderwijs. Aan deze constellatie mag niet voorbij worden gegaan, omdat hierin de reden schuilt om, via de omkadering, ook kleinere netten en scholen le- vensvatbaar te houden.
3. De verschuiving van middelen naar structuuronderdelen en leer- lingen die deze middelen niet hebben gegenereerd, wat het Rekenhof hekelt, komt inderdaad voor doch in mindere mate dan voorheen. Van de decretale mogelijkheid om dienaangaande voor individuele scho- len in te grijpen, heeft de Vlaamse Regering gemeend tot hiertoe nog geen gebruik te moeten maken. Pleiten voor een "juiste retour" staat anderzijds wel haaks op het principe van de vrije aanwending van middelen als element van pedagogische autonomie, waarop de inrichtende machten zo sterk aandringen. Een aantal nog vrij recente beleidsmaatregelen gaan al diezelfde richting uit: op het vlak van de globale puntenenveloppe, de GOK-middelen en de werkingsmidde- len is het zo dat wat een leerling of een school opbrengt, bij de verde-

ling en aanwending niet naar diezelfde leerling of school hoeft terug te vloeien. Indien in de toekomst de scholengemeenschappen worden versterkt en de middelen nog meer naar die scholengemeenschappen zouden worden gekanaliseerd, dan zal deze trend zich verder zetten.

4. Dat het actueel aanbod van scholen en structuuronderdelen nog altijd versnipperd is en niet altijd transparant, zoals het ontwerpverslag aangeeft, kan ik niet betwisten. De overheid heeft een aantal instrumenten in het leven geroepen om onderwijsverstrekkers vrijwillig herstructureringen te laten doorvoeren en beschikbare middelen te bundelen die tot onderwijsoptimalisatie moeten leiden (cf. fusie, overheveling, soepele samenzettingregels, geëigende programmatieprocedures ...).

De pogingen van de overheid tot responsabilisering en sensibilisering van de onderwijsverstrekkers botsen evenwel met het systeem dat kleinschaligheid in onderwijs nog steeds wordt beloond en dat, ondanks samenwerking binnen scholengemeenschappen of andere platformen, scholen elkaar nog altijd voor een stuk beconcurreren. Financiering, rationalisatie en programmatie, scholengemeenschappen, herstructureringen zijn dan ook items die onverbrekkelijk met elkaar verbonden zijn.

In het kader van het ontwerp van programmadecreet bij de begroting (2010) worden daarom een aantal belangrijke stappen gezet, in die zin dat een stop wordt ingevoerd op allerlei vormen van herstructurering en op programmaties, behoudens goedkeuring door de Vlaamse Regering in uitzonderlijke omstandigheden. De bedoeling is een einde te stellen aan gesofisticeerde maar oneigenlijke architecturale ingrepen van onderwijsinrichters.

5. De kanttekening van het Rekenhof dat weinig of niet werd geëvalueerd en bijgestuurd (o.a. er zijn geen minimale normen per onderwijsvorm, graad of groep van opleidingen) strookt met de realiteit. Doch, de vraag rijst of bij het nemen van initiatieven per definitie de richting van meer normering, met het risico op overregulering, moet worden ingeslagen.

Bij de stelling van het Hof dat meer wetenschappelijk onderzoek is aangewezen met betrekking tot een goede afstemming van middelen op doelstellingen en doelgroepen, sluit ik me volkomen aan.

Het doet me genoegen dat het ontwerpverslag in de eindconclusies verwijst naar de nieuwe omkaderingsregeling die ik in het vooruitzicht stel. De betrokken regeling is een onderdeel van de geplande hervorming van het secundair onderwijs, die over een legislatuuroverstijgende periode gefaseerd zal verlopen.

Eén van de eerste vernieuwingen betreft de lerarenomkadering en meer bepaald de integratie van de GOK-middelen in de basisfinanciering, zodat een systeem ontstaat dat gestoeld is op opleidingskenmerken en op leerlingenindicatoren naar analogie met het ingevoerd systeem van de wer-

kingsbudgetten. Of van de huidige degressiviteit binnen de leerlingen-coëfficiënten al dan niet wordt afgestapt, is momenteel nog volop in onderzoek.

Hoe dan ook leeft het politieke besef dat een ingreep noodzakelijk is om een aantal pijnpunten en achterhaalde uitgangspunten te bannen, wat bewijst dat de onderwijsoverheid en het Rekenhof in dit dossier op hetzelfde spoor zitten.

Met vriendelijke groeten,

Pascal Smet
Vlaams minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel

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