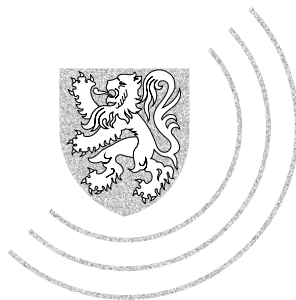


V L A A M S P A R L E M E N T



stuk **37-A** (2009-2010) – Nr. 2
ingediend op 22 april 2010 (2009-2010)

Verslag

van het Rekenhof

over de omkadering in het gewoon voltijds secundair
onderwijs

Verslag

namens de Commissie voor Onderwijs en Gelijke Kansen
uitgebracht door mevrouw Elisabeth Meuleman

*Samenstelling van de commissie:**Voorzitter: de heer Boudewijn Bouckaert.**Vaste leden:*

de heer Jos De Meyer, de dames Veerle Heeren, Kathleen Helsen, Sabine Poleyn;
de dames Irina De Knop, Marleen Vanderpoorten;
de dames Kathleen Martens, An Michiels, Gerda Van Steenberge;
de dames Kathleen Deckx, Fatma Pehlivan;
mevrouw Vera Celis, de heer Kris Van Dijck;
de heer Boudewijn Bouckaert;
mevrouw Elisabeth Meuleman.

Plaatsvervangers:

de heren Paul Delva, Jan Durnez, de dames Cindy Franssen, Katrien Schryvers;
de dames Ann Brusseel, Fientje Moerman;
de heren Erik Arckens, Frank Creyelman, Chris Janssens;
mevrouw Mia De Vits, de heer Chokri Mahassine;
mevrouw Danielle Godderis-T'Jonck, de heer Willy Segers;
de heer Jurgen Verstrepen;
mevrouw Mieke Vogels.

Stukken in het dossier:

37-A (2009-2010) – Nr. 1: Verslag van het Rekenhof

INHOUD

1. Toelichting door de heer Adri De Brabandere, eerste-auditeur-revisor bij het Rekenhof	4
1.1. Inleiding	4
1.2. Onderbouwing van differentiatie	5
1.3. Aanwending van uren-leraar	6
1.4. Studieaanbod	7
1.5. Evaluatie en bijsturing	9
1.6. Aanbevelingen	9
2. Vragen en opmerkingen van de commissieleden	9
2.1. Tussenkoms van de heer Jos De Meyer	9
2.2. Tussenkoms van mevrouw Marleen Vanderpoorten	10
2.3. Tussenkoms van mevrouw Kathleen Helsen	10
2.4. Tussenkoms van mevrouw Gerda Van Steenberge	11
2.5. Tussenkoms van de heer Boudewijn Bouckaert	11
2.6. Tussenkoms van mevrouw Vera Celis	11
3. Antwoorden door de heer Adri De Brabandere, eerste-auditeur-revisor bij het Rekenhof	11
4. Antwoorden van de heer Pascal Smet, Vlaams minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel	12
Bijlage: Tabellen en grafieken	15

Op 25 maart 2010 besprak de Commissie voor Onderwijs en Gelijke Kansen het verslag van het Rekenhof over de omkadering in het gewoon voltijds secundair onderwijs. Het verslag werd toegelicht door de heer Adri De Brabandere, eerste-auditeur-revisor en de heer Benoît Van der Poorten, auditeur.

1. Toelichting door de heer Adri De Brabandere, eerste-auditeur-revisor bij het Rekenhof

1.1. Inleiding

De heer *Adri De Brabandere* verklaart dat er in 1997 al een gelijkaardig onderzoek is gebeurd over de omkadering van het gewoon voltijds secundair onderwijs, zij het met een bredere focus: ook de kostprijs van het personeel van het secundair onderwijs werd toen berekend, net zoals de kostprijsverschillen tussen de onderwijsvormen, de graden en netten, uitgedrukt per leerling. Het onderzoek van 2010 gaat daarentegen dieper in op de oorzaken van een aantal knelpunten.

De omkadering is geregeld in Onderwijsdecreet-II van 31 juli 1990. Dat kreeg verdere uitwerking in het uitvoeringsbesluit van diezelfde datum. Een school krijgt een pakket uren-leraar toegekend en daaruit kan ze putten voor de aanstelling van het onderwijzend personeel. Het personeel dat wordt aangesteld binnen de marges van die pakketten, wordt ook rechtstreeks bezoldigd door de overheid. 1 uur aanstelling impliceert grosso modo 1 uur te nemen uit het pakket. Een school ontvangt bijvoorbeeld een 1000-tal uren-leraar. Een voltijdse opdracht is gemiddeld iets meer dan 20 uur. De school kan dus iets minder dan 50 personeelsleden aanstellen.

Het pakket wordt samengesteld door een coëfficiënt te vermenigvuldigen met het aantal leerlingen op 1 februari van het voorgaande jaar. Daarna wordt nog een aanwendingspercentage toegepast dat door de Vlaamse Regering wordt vastgesteld naargelang de budgettaire mogelijkheden. Het bedraagt in 2010 ongeveer 96,5 percent.

Er zijn verschillende coëfficiënten vastgesteld. Het toe te kennen aantal uren-leraar varieert naar graad, onderwijsvorm, studierichting, en de omvang van de leerlingengroep. De coëfficiënt daalt naarmate de groep leerlingen groter is. Door die degressiviteit brengt een grote groep leerlingen minder uren-leraar op per leerling dan een kleine groep. De coëfficiënten zijn opgenomen in bijlage 1 van het rapport en variëren tussen de 1,45 en 4,90.

De coëfficiënten zijn vastgesteld in het uitvoeringsbesluit. Gelet op het legaliteitsbeginsel van de Grondwet, kan men verwachten dat het decreet bepaalt waarmee de Vlaamse Regering rekening moet houden bij het vaststellen van de coëfficiënten: grootte van de leerlingengroep, onderwijsvorm, graad. Dat is niet gebeurd. Wel stipuleert het decreet dat scholen de uren-leraar vrij kunnen aanwenden. Dat impliceert volgens het Rekenhof dat ze de uren-leraar kunnen gebruiken voor leerlingen die de uren niet hebben gegenereerd. Ze kunnen de uren dus verschuiven. Uren godsdienst of zedenleer en GOK-uren (gelijke onderwijskansen) zijn in het onderzoek niet opgenomen, stelt de heer De Brabandere.

Vier onderzoeksvragen vormen de basis van het onderzoek. Ten eerste wilde het Rekenhof weten of de differentiatie in de omkadering, de verschillen in de coëfficiënten, onderbouwd is. Ten tweede onderzocht het Rekenhof of de aanwending van de uren-leraar voldoende in overeenstemming is met de gedifferentieerde toekenning. Ten derde werd onderzocht hoe de regeling zich verhoudt tot de wens om een transparant, overzichtelijk en rationeel studietoelaanbod te hebben. Ten vierde ging het Rekenhof na of de overheid evalueert en bijstuurt. Het budget bedraagt ongeveer 2,5 miljard euro en met de omkaderingsregeling gaat men naar de kern van het mechanisme dat de uitgaven regelt. De grootte van de uitgaven wordt in verband gebracht met het versnipperde studietoelaanbod. Dat versnipperde, onoverzichtelijke aanbod zou bovendien een goede studiekeuze van de leerlingen bemoeilijken. Met het oog daarop wilde het Rekenhof het aanbod doorlich-

ten. Er is ook een nieuwe omkaderingsregeling in de maak, waarvoor het Rekenhof aandachtspunten wil aanreiken.

1.2. Onderbouwing van differentiatie

In het kader van de onderbouwing van de verschillen tussen de coëfficiënten ligt het voor de hand dit te beoordelen in het licht van de doelstellingen die gepaard gingen met de omkaderingsregeling. Rechtsleer en rechtspraak leiden uit het grondwettelijk beginsel van de actieve vrijheid van onderwijs een algemene financierings- en subsidiëeringsplicht af voor de overheid, zonder dewelke een actieve onderwijsvrijheid theorie blijft. Samengelezen met de beginselen recht op onderwijs, gelijke behandeling en het legaliteitsbeginsel, impliceert dit dat de decreetgever moet voorzien in voldoende middelen om ervoor te zorgen dat de scholen kwaliteitsvol en volwaardig onderwijs kunnen inrichten. Er zijn volgens het Rekenhof ook geen verdere doelstellingen voor de omkaderingsregeling nodig. Het volstaat dat die regeling voldoet aan de Grondwettelijke bepalingen en aan de hieruit afgeleide algemene subsidiëerings- en financieringsplicht. De verschillende coëfficiënten vormen vanuit die visie slechts een berekeningselement om de noden te kunnen berekenen.

Toch kan de vraag worden gesteld of die differentiatie niet gepaard gaat met specifieke doelstellingen. Als er bijvoorbeeld aan het beroepssecundair onderwijs (bso) meer uren worden toegekend dan aan het algemeen secundair onderwijs (aso), gaat het dan alleen om een berekeningswijze van de noden of wil de overheid daar een stimulans voor het beroepssecundair onderwijs mee geven? In dat laatste geval zijn de coëfficiënten ook richtinggevend voor de aanwending van de uren-leraar door de scholen.

In 2003 kreeg de onderwijsinspectie de opdracht kennelijk onverantwoord gebruik van de uren-leraar op te sporen. De Vlaamse Regering kon dan op advies van de inspectie voor de betrokken school een beperking opleggen van de vrijheid van aanwending van de uren-leraar, vooral ter bescherming van het beroepssecundair onderwijs. Deze decretale maatregel uit 2003 wijst er volgens de heer De Brabandere op dat de coëfficiënten toch enigszins richtinggevend zijn voor de school.

In 1990, bij het ontstaan van de omkaderingsregeling, had de overheid vooral de vrije aanwending van de uren-leraar voor ogen en de doelstellingen werden toen vrij algemeen gehouden. In de eerste plaats moest de regeling aan de noden beantwoorden en ze moest een rationalisatie tot stand brengen door het aantal uren afhankelijk te maken van het aantal leerlingen. Voorts werd gehoopt dat de regeling een verspreid aanbod in het licht van de vrije schoolkeuze zou stimuleren, wat volgens de spreker in een gespannen verhouding staat tot de rationalisatiedoelstelling. De degressiviteit en de minimumpakketten bevorderen het voortbestaan van kleine studierichtingen. Als het aantal leerlingen zo klein is dat ze onvoldoende uren-leraar genereren om volwaardig onderwijs in te richten, dan wordt een minimumpakket toegekend.

Hoe werden in 1990 de coëfficiënten bekomen? Ze vinden hun oorsprong in de splitsingsnormen voor klassen – een klas werd gesplitst vanaf een bepaald aantal leerlingen en zo werd de subsidiëring of financiering berekend – en in een analyse van een paar duizend lessenroosters van de verschillende studierichtingen. Met de splitsingsnormen werden van die studierichtingen de gemiddelde klasgroottes berekend. De grootte van de coëfficiënten werd zodoende met historische gegevens onderbouwd, met als uitgangspunt het begrip klasgrootte. Men berekende eerst de gemiddelde klasgrootte van de studierichtingen om vervolgens daaruit de coëfficiënten af te leiden.

Er zijn verschillende factoren die een ideale klasgrootte bepalen: praktische overwegingen, onder meer inzake infrastructuur, en didactisch materiaal hebben een invloed op de organisatie van onderwijs in klassen. Het Rekenhof bekeek of er ook inhoudelijke factoren de ideale klasgrootte bepalen. De historische onderbouwing bleek echter niet aangevuld

met inhoudelijke argumenten. De regeling is niet gesteund op wetenschappelijk onderzoek naar de noden of naar de invloed van de grootte van de omkadering en van de klasgrootte op de onderwijskwaliteit en de onderwijsoutput. Het rapport vermeldt ook onderzoek uit het buitenland dat een invloed heeft gehad op het respectieve beleid. In Nederland is het debat gevoerd over het klasgroottebeleid, waarrond wetenschappelijk onderzoek is gevoerd. Het STAR-project is een onderzoek uit de VS dat een invloed had op het onderwijsbeleid van heel wat staten. Het onderzoek van Blatchford vond plaats in het Verenigd Koninkrijk en spitst zich eveneens toe op het secundair onderwijs.

1.3. *Aanwending van uren-leraar*

De tweede onderzoeksvraag gaat na hoe de scholen omgaan met het principe van de vrije aanwending van de uren-leraar. Het onderzoek van het Rekenhof van 1997 gebeurde op grond van de gegevens van het schooljaar 1995-1996. De resultaten zijn gepubliceerd in het boek van het Rekenhof van 1998. De onderwijsinspectie onderzocht de aanwending voor de periode 1999-2002. Die bevindingen zijn opgenomen in de Onderwijsspiegel van 2001-2002. Er is sindsdien geen verder onderzoek op macroniveau meer gebeurd. Het huidige onderzoek van het Rekenhof gaat over het schooljaar 2006-2007 en is gebaseerd op een steekproef van 170 scholen van de 929 die er toen waren.

Uit de grafiek (zie grafiek p. 17) blijkt dat vooral het algemeen secundair onderwijs, zowel in de tweede als derde graad, meer uren-leraar aanwendt dan er worden gegenereerd door de leerlingen en dus wordt bevoordeeld. Dat geldt ook voor de derde graad van het technisch secundair onderwijs (tso). De uren zijn vooral afkomstig van de eerste gemeenschappelijke graad en van de tweede graad technisch en beroepssecundair onderwijs. Met de resultaten van de vierde graad en die van het kunstsecundair onderwijs moet men voorzichtig zijn, waarschuwt de heer De Brabandere, omdat die stoelen op een beperkt aantal scholen in de steekproef. Omdat het aantal uren gebaseerd is op het aantal leerlingen van het voorgaande jaar, lokt die evolutie van het aantal leerlingen zonder meer een verschuiving uit. Het effect daarvan is in de grafiek geneutraliseerd. De termen bevoordeling of benadeling impliceren niet iets onrechtmatigs, vermeldt de spreker.

Ongeveer 85 percent van de scholen bevoordeelt de tweede en derde graad van het algemeen secundair onderwijs, bijna 66 percent van de scholen doet hetzelfde voor de derde graad van het technisch secundair onderwijs (zie grafiek p. 17). In verstedelijkt gebied zijn de verschuivingen van uren-leraar naar de derde graad van het algemeen secundair onderwijs en het technisch secundair onderwijs nog groter, vooral ten nadele van het beroepssecundair onderwijs. De verschuivingen blijken tevens groter in scholen met een ruimer studieaanbod, omdat verschuiven daar ook eenvoudiger is. De verschillende correlaties worden in het rapport van het Rekenhof meer in detail omschreven. Meest opvallende conclusie is dat de bevoordeling van de derde graad van het algemeen secundair onderwijs en het technisch secundair onderwijs het sterkst is in scholen met relatief veel dunbevolkte studierichtingen of administratieve groepen van die derde graad.

Scholen kunnen ook uren-leraar overhevelen van een vorig jaar of naar een volgend jaar en van en naar een andere school. Bij overheveling van uren is niet duidelijk welke leerlingengroep ze heeft gegenereerd. 6 percent van het totale pakket in min en plus samen wordt overgeheveld. Die overhevelingen gaan van min 19 percent tot plus 37 percent per school, met uitzondering van één school die meer dan 100 percent bij krijgt.

Uren-leraar kunnen ook aangewend worden als bpt-uren (bijzondere pedagogische taken). Het zijn uren die geen lesuren zijn. De band tussen de leerlingengroep die de uren genereert en de groep voor wie ze worden gebruikt, is evenmin gekend. 4 percent van het totale pakket uren wordt aangewend als uren die geen lesuren zijn. De norm daarvoor legt het maximum op 3 percent, met een afwijkingsmogelijkheid, waarvan ook 60 percent van de scholen gebruikmaakt. Het percentage per school schommelt tussen nul en 13,5 percent.

De relevantie en het nut van de verschillen tussen de coëfficiënten zowel als de evaluatie daarvan worden onderuitgehaald door het feit dat de relatie tussen zowel overgehevelde als anders aangewende uren en de genererende groep ervan onbekend is.

Bij kleine leerlingengroepen wordt de coëfficiëntenregeling niet toegepast maar wordt een minimumpakket uren toegekend. Zowel het aantal betrokken scholen met een minimumpakket als het totaal aantal minimumpakketuren is met een derde gedaald sinds 1995. Nog altijd 8 percent van de scholen krijgt een minimumpakket. In het gemeenschapsonderwijs bedraagt dat aantal bijna 24 percent. De meerwaarde van die minimumpakketten is het verschil tussen de minimumpakketuren en de toepassing van de coëfficiënten. Die meerwaarde bedraagt voor de betrokken scholen 12,27 percent, maar kan oplopen per individuele school tot meer dan 30 percent. Voor alle scholen van Vlaanderen samen bedraagt de meerwaarde 0,7 percent, waar dat in 1995-1996 nog 1 percent was (zie tabel p. 18). Ook met toegekende minimumpakketuren blijkt men te schuiven. Zo staan de tweede en de derde graad van het technisch secundair onderwijs die minimumpakketuren toegekend krijgen, er ook af.

Conclusie bij de onderzoeksvraag over de aanwending luidt dat de verschuivingen een trend vertonen. Ze zijn structureel en dat is sinds 1995-1996 weinig veranderd. Daaruit kan worden afgeleid dat de uren-leraar niet tegemoetkomen aan de noden of dat de coëfficiënten niet voldoende richtinggevend zijn voor de aanwending. De overheid kan volgens het Rekenhof in het eerste geval overgaan tot een aanpassing van de coëfficiënten, in het tweede geval kunnen er bijkomende sturingsmaatregelen worden getroffen. Ook de overhevelingen van uren-leraar, de aanwending als uren die geen lesuren zijn en de minimumpakketten doen vragen rijzen over het nut van de verschillen tussen de coëfficiënten. Bij de verschuivingen valt vooral de samenhang op met de aanwezigheid van dunbevolkte studierichtingen van de derde graad van het algemeen secundair onderwijs en het technisch secundair onderwijs.

1.4. Studieaanbod

De derde onderzoeksvraag gaat uit van de stelling dat de coëfficiëntenregeling een versnippering van het studieaanbod toelaat, zelfs waar het aantal leerlingen onvoldoende uren-leraar genereert. Door de verschuivingen kunnen kleine studierichtingen in stand worden gehouden. Dat doet voor het Rekenhof de vraag rijzen of de regeling de versnippering van het studieaanbod niet bevordert.

Het aantal scholen kent sinds 1995-1996 meestal een daling maar sinds 2003-2004 is er opnieuw een stijging waar te nemen. Het aantal herstructureringen is echter veel groter dan die cijfers doen vermoeden, stelt de heer De Brabandere. Meer dan 200 scholen zijn sinds 1998-1999 opgeheven of nieuw. Die herstructureringen vinden doorgaans binnen dezelfde campus plaats, en zijn ingegeven door administratieve motieven en niet op pedagogische gronden. Ze zijn weinig transparant en bemoeilijken de aansturing en beleidsopvolging door de overheid. Het rapport van het Rekenhof geeft twee voorbeelden van herstructureringen die leidden tot meer uren-leraar per leerling bij een constant blijven van het aantal leerlingen.

Ook op het niveau van studierichtingen of administratieve groepen kunnen scholen strategisch handelen om het aantal uren-leraar te maximaliseren. Ze kunnen studierichtingen behouden of oprichten omdat ze veel uren-leraar genereren. Om dit te illustreren heeft het Rekenhof de scholen onder de loep genomen die naast hun aanbod binnen het algemeen secundair onderwijs nog één administratieve groep per leerjaar aanbieden (meestal handel of personeezorg). Voor die ene administratieve groep is de coëfficiënt hoger dan voor het algemeen secundair onderwijs. Telkens worden er uren verschoven van die ene administratieve groep naar het algemeen secundair onderwijs.

Al die herstructureringen en het strategisch handelen van scholen zouden doen vermoeden dat het gemiddeld aantal uren-leraar per leerling toegenomen is sinds 1995-1996, maar dat klopt niet, stelt de spreker. Het is afgenomen van 2,27 naar 2,20, een daling met 3,2 percent. In het rapport is een tabel opgenomen met de dalingen per graad en per onderwijsvorm (*Parl. St.* VI. Parl. 2009-10, nr. 37-A/1, p. 31). In het technisch en beroepssecundair onderwijs is de daling meer dan 6 percent en dan is er nog geen rekening gehouden met de verschuivingen en is het verminderde aanwendingspercentage nog niet toegepast. De daling wordt verklaard door de degressiviteit. Het aantal leerlingen is iets gestegen, het aantal scholen is net als het aantal administratieve groepen iets gedaald. Daardoor is er een schaalvergroting die de gemiddelde coëfficiënt doet dalen. Dat lokt bij de scholen dan weer strategisch handelen uit.

Het aantal uren-leraar per leerling kan worden omgerekend in een aantal leerlingen per leerkracht. Voor heel Vlaanderen zijn er ongeveer acht leerlingen per leerkracht en dat cijfer wordt volgens de heer De Brabandere veelal in internationale vergelijkingen gebruikt. Dat stelt echter niet de klasgrootte voor. Het aantal uren-leraar staat in een complexe verhouding tot de klasgrootte, stelt hij. Het rapport geeft een aantal reële voorbeelden van hoe de klasgrootte wordt beïnvloed door het studieaanbod. Het Rekenhof hanteerde voor de berekening een berekeningsmethode die aan de hand van een fictief en eenvoudig voorbeeld geïllustreerd kan worden (zie tabel p. 18). Als er 24 leerlingen zijn en een pakket van 48 uren-leraar ter beschikking is, dan worden de leerlingen in een eerste geval verdeeld over twee studierichtingen en in een tweede geval over drie studierichtingen met telkens een lesrooster van 32 uren. Met 48 uren-leraar is het onmogelijk om twee keer 32 uren lessen samen te stellen, en zeker geen drie keer. Leerlingen moeten dus samen worden gezet: in geval één voor 16 uren, in geval twee voor 24 uren. In het eerste geval zitten de leerlingen dan gemiddeld met 18 samen, in het tweede met 20. Dat behelst een verschil van 10 percent door een verschillend studieaanbod.

De heer De Brabandere stelt dat de discussie over de omkadering niet verengd mag worden tot een discussie over klasgrootte, omdat grotere klassen soms pedagogisch wel degelijk verantwoord zijn. De klasgrootte hangt in de praktijk wel duidelijk samen met het studieaanbod van een school. Schommelingen in de klasgrootte die te afhankelijk zijn van het overige studieaanbod en te onafhankelijk van het aantal toegekende uren-leraar, kunnen wijzen op inefficiëntie, meent het Rekenhof. De overheid heeft bovendien geen zicht op de klasgroottes in Vlaanderen.

Van het versnipperde aanbod is de overheid zich wel al langer bewust, oppert de spreker. Het aantal administratieve groepen is sinds het schooljaar 1998-1999, vlak voor de start van de scholengemeenschappen, gedaald met 7 percent. Sinds 2004-2005 is er een stagnatie merkbaar (zie tabel p. 19).

Het aantal doublures, dit zijn dubbel aangeboden studierichtingen binnen één scholengemeenschap, is sterker gedaald, met bijna 15 percent (zie tabel p. 19). Doublures zijn niet weg te denken omdat scholen binnen één scholengemeenschap soms ver uit elkaar liggen. Toch valt het grote aantal doublures op, vindt het Rekenhof. Door de versnippering zijn er heel wat dunbevolkte administratieve groepen, zijnde studierichtingen in één leerjaar met minder dan vijf leerlingen (zie tabel p. 20). In het algemeen secundair onderwijs is dat bijna een kwart van het aanbod. Voor het totaal aantal studierichtingen bedraagt het 13,81 percent of één per zeven administratieve groepen. In het gemeenschapsonderwijs is dat één op vier groepen.

Concluderend vat de heer De Brabandere samen dat de degressiviteit een dalend aantal uren-leraar per leerling veroorzaakt, wat dan weer strategisch gedrag bij scholen uitlokt, via herstructurering en behoud van kleine administratieve groepen. Er is ook een complexe verhouding tussen al de gegevens zoals het aantal leerlingen per administratieve groep, het aantal uren-leraar per leerling en de klasgrootte, waarop de overheid weinig zicht heeft.

1.5. Evaluatie en bijsturing

Tot slot ging het Rekenhof na of de overheid evalueert en bijstuurt. Er is geen inhoudelijk onderzoek gebeurd bij de voorbereiding van de regeling, maar evenmin is er sprake van een evaluatie later. Onderzoek naar de noden zowel als naar de invloeden van de omkadering en klasgrootte op de onderwijskwaliteit en -output ontbreekt volkomen. De overheid heeft ook geen globale gegevens over het klasgroottebeleid van scholen. Naar aanleiding van de opdracht die de inspectie in 2003 kreeg en uitvoerde, zijn door de Vlaamse Regering nooit maatregelen getroffen die de vrije aanwending van uren zouden beperken. De inspectie kijkt bij de reguliere doorlichtingen wel het klasgroottebeleid van scholen na, maar er zijn geen geaggregeerde gegevens beschikbaar. De inspectie had de verschuivingen in beeld gebracht tot 2002, maar niet langer.

De overheid beschikt over een specifiek instrument voor rationalisatie, namelijk de rationalisatie- en programmatienormen. Rationalisatienormen bestaan echter niet voor een niveau lager dan de school, dus niet voor studierichtingen of administratieve groepen.

In 2004 zijn wel de scholengemeenschappen door de overheid geëvalueerd. De conclusie luidde bijna letterlijk dat de gewenste rationalisatie gedoemd is om te mislukken zonder extra impulsen. Vanaf 2005-2006 is het aanwendingspercentage verminderd met bijna 1,5 percent, om scholen over hun aanbod te doen nadenken. Het effect daarvan bleek gering, stelt de heer De Brabandere.

De nieuwe omkaderingsregeling die in het vooruitzicht wordt gesteld, zou uitgaan van schoolkenmerken en leerlingenkenmerken van sociaaleconomische aard. Die krijgen een gewicht toegekend om het aantal uren-leraar te bepalen.

1.6. Aanbevelingen

De spreker overloopt de aanbevelingen van het Rekenhof tot besluit. De basiscriteria voor de differentiatie staan best in het decreet zelf, in tegenstelling tot de coëfficiënten en de gewichten die worden toegekend. Het gaat erom dat de regering weet waarmee ze rekening moet houden als ze een onderscheid maakt tussen onderwijsvorm of sociaaleconomische kenmerken. De gewichten van de nieuwe omkaderingsregeling moeten onderbouwd zijn. Er wordt best ook aangegeven of ze specifieke doelstellingen dienen. De overheid zou er goed aan doen meer wetenschappelijk onderzoek te laten verrichten naar de invloed van de omkadering op onderwijskwaliteit en -output. Een betere monitoring van de aanwending van uren zou de overheid eveneens moeten overwegen. De nieuwe omkaderingsregeling mag geen versnippering in de hand werken. Het lijkt het Rekenhof dan ook aangewezen om degressiviteit en minimumpakketten zoveel als mogelijk te vermijden. Tot slot worden rationalisatie en recht op vrije schoolkeuze het best nagestreefd met specifieke en adequate instrumenten en niet met een omkaderingsregeling, besluit het Rekenhof.

2. Vragen en opmerkingen van de commissieleden

2.1. Tussenkoms van de heer Jos De Meyer

De heer *Jos De Meyer* vindt het een bijzonder boeiend rapport. Hij waarschuwt er echter voor beslissingen te nemen op grond van één rapport, zeker aangezien het gaat om een zeer complex probleem binnen de onderwijssector, in het kader van regulering en deregulering. Het lid onderstreept dat hij zeker geen pleidooi houdt om niets te doen, maar wil verdere analyse vooraleer er definitieve beslissingen worden genomen.

Het lid vraagt opnieuw aandacht voor de verschuivingen naar de sterkste afdelingen en de leerlingen die het het minst nodig hebben. Dat wil hij beperkt zien. Bij de invoering van het urenpakket is het volgens de heer De Meyer nooit de bedoeling geweest uren van de eerste graad, van bso en van eerste en tweede graad tso te zien verschuiven en aanwenden

in de derde graad aso om bepaalde splitsingen of afdelingen in stand te houden. Het lid zou dat kunnen accepteren, mocht het een sporadisch feit zijn, maar niet als een structurele tendens.

Voor een studierichting die binnen een straal van 25 kilometer niet bestaat, moet het kunnen, stelt hij. Systematisch binnen eenzelfde stad of voor instellingen die op twee straten van elkaar gelegen zijn om eenzelfde studierichting in stand te houden, kan het niet. Dan moet voor de heer De Meyer het beleid ingrijpen.

De heer De Meyer pleit ervoor met het rapport verder te werken, in samenloop met verder onderzoek op korte termijn om tot gegronde conclusies te kunnen komen en prioritair het vermelde punt aan te pakken.

2.2. *Tussenkost van mevrouw Marleen Vanderpoorten*

Mevrouw *Marleen Vanderpoorten* meent dat het rapport vooral interessant zal zijn in het kader van de hervorming van het secundair onderwijs bij de keuze voor meer of juist minder autonomie voor scholen. Als scholen meer zelf mogen en kunnen regelen, dan moet dat geëxpliciteerd worden in de regelgeving.

Het lid betreurt net als de heer De Meyer de overheveling van uren ten nadele van leerlingen die net meer aandacht nodig hebben. Ze verwijst echter naar de pogingen in het verleden om de uren voor het bso te betonnen. Dat kon slechts voor een klein stukje doorgevoerd worden. De inrichtende machten en vakbonden oordeelden dat zij zelf het best konden beoordelen waar de uren aangewend dienden te worden. Dat blijkt voor hen toch een kwestie van autonomie. Mevrouw Vanderpoorten wil aangeven dat het soms de scholen zelf zijn die voortgang verhinderen.

Van het Rekenhof wil het lid weten hoe men staat ten opzichte van een evolutie naar bijvoorbeeld een meer uitgesproken vorm van enveloppenfinanciering en regelgeving in die zin. Wordt het dan moeilijk om daarop toezicht te houden?

2.3. *Tussenkost van mevrouw Kathleen Helsen*

Mevrouw *Kathleen Helsen* steunt de aanbeveling om verder wetenschappelijk onderzoek te verrichten, gezien het feit dat duidelijk nog heel wat informatie ontbreekt. Ook de minister blijkt daarachter te staan. Aan welk onderzoek denkt hij dan om een beter zicht te krijgen op de problemen die in het rapport aan de orde worden gesteld? Is hij van plan om na te gaan welke impact de klasgrootte heeft op de onderwijskwaliteit, maar ook op de leerresultaten van de leerlingen, en om daarbij rekening te houden met het leerlingenprofiel? Leerlingen in bso en tso krijgen een groter gewicht met de bestaande regeling, maar toch verschuiven de scholen die meer uren naar aso. Volgens het lid luidt de cruciale vraag of dat een beslissing is van de scholen of een nood binnen onderwijs om het werk in het aso goed te doen. Dat kan volgens mevrouw Helsen niet afdoend worden beantwoord omdat de effecten niet gekend zijn van alle vermelde factoren. Ook haar lijkt het dus interessant het nodige onderzoek te verrichten met het oog op de hervorming van het secundair onderwijs.

Het onderzoek is kwantitatief, stelt het lid. De redenen waarom scholen bepaalde keuzes maken die niet in de lijn liggen van de door het beleid toegekende capaciteit, zijn niet duidelijk voor de overheid, meent ze. Zou het niet interessant zijn te onderzoeken waarom scholen die keuzes maken?

Vooraleer aan de scholen een grotere autonomie wordt toegekend, moeten in elk geval de keuzes die ze vooralsnog hebben gemaakt, aan een grondige analyse worden onderworpen, vindt mevrouw Helsen. Het moet duidelijk zijn of die keuzes de onderwijskwaliteit

en de leerresultaten voldoende ten goede komen. Met het oog op die ruimere autonomie, moet de overheid zeker werk maken van een informatierijke omgeving. Dat laat een controle op effecten en een goede monitoring toe. Overweegt de minister van die informatierijke omgeving en monitoring werk te maken? Mevrouw Helsen staat er versteld van hoe beperkt de aangereikte informatie vanuit de overheid is, in het licht van het maken van de juiste keuzes.

2.4. *Tussenkoms van mevrouw Gerda Van Steenberge*

Mevrouw *Gerda Van Steenberge* sluit aan bij de opmerking van mevrouw Helsen over de beperktheid van informatie op basis waarvan keuzes moeten worden gemaakt.

Bijkomend onderzoek is nodig, stelt het lid, maar ze heeft vragen bij de timing. De nieuwe omkaderingsregeling vraagt volgens mevrouw Van Steenberge om alle nodige informatie vooraleer daarover definitief beslissingen te nemen. Er is sprake van sociaaleconomische en culturele kenmerken, maar het Rekenhof oppert dat er nooit eerder onderzoek is gebeurd naar efficiëntie en effectiviteit van de bestaande kenmerken. Het lid acht het raadzaam eerst te onderzoeken of die voldoende zijn en tegemoetkomen aan de behoeften van de scholen. Daaraan wordt bij toewijzing van de lesuren voorbijgegaan, meent ze.

2.5. *Tussenkoms van de heer Boudewijn Bouckaert*

De heer *Boudewijn Bouckaert*, voorzitter, looft eveneens het rapport. Voor hem rijst alleen de vraag of omkaderingsnormen nodig zijn. Is het een puur financieringsinstrument of een sturingsfactor?

De term strategisch gedrag van scholen houdt in dat er een grotere opbrengst per leerling is bij kleinere klassen. Het lid verneemt in het rapport van het Rekenhof dat de degressiviteit tot gevolg heeft dat er een daling is van het gemiddeld aantal uren-leraar per leerling van 1995-1996 tot 2006-2007. Dat lijkt hem tegenstrijdig, want dat zou betekenen dat het strategisch gedrag gefaald heeft. Door grotere klassen is het gemiddelde aantal uren-leraar per leerling gedaald. Hoe kan dat verklaard worden?

2.6. *Tussenkoms van mevrouw Vera Celis*

Mevrouw *Vera Celis* stelt dat de cijfers nu pas interessant zijn geworden, omdat er een fundamentele uitleg bij hoort. De interpretatie ervan wordt het allerbelangrijkst, meent ze. Daarom zal ze alles grondig herlezen.

3. Antwoorden door de heer Adri De Brabandere, eerste-auditeur-revisor bij het Rekenhof

De heer *Adri De Brabandere* legt uit dat ook het Rekenhof heeft gewezen op de tegenstrijdigheid tussen het strategisch gedrag van de scholen en de daling van het aantal uren-leraar per leerling. De daling is te wijten aan het feit dat er een zekere schaalvergroting heeft plaatsgevonden. Het aantal leerlingen is iets gestegen en het aantal scholen is ondanks het strategisch gedrag toch wat gedaald en hetzelfde geldt voor het aantal administratieve groepen, met een daling van 25.000 naar 23.000. Het strategisch gedrag mag niet worden beschouwd als een bewust uitspelen van de degressiviteit. Er is sprake van een algemene daling van het aantal uren-leraar per leerling door de degressiviteit, wat bij de scholen strategisch gedrag uitlokt en hen ertoe brengt een zo breed mogelijk profiel en studieaanbod te ontwikkelen, wat dan wel weer een invloed uitoefent op de uren-leraar en de klasgrootte.

De overheveling van uren bso en tso wordt door directies vaak verklaard vanuit te beperkte middelen voor aso. Het Rekenhof doet daarover geen uitspraak maar legt de link met het versnipperde aanbod. Het verband tussen de verschuiving van uren tso en bso naar aso en het versnipperd aanbod wordt duidelijk aangetoond, wat volgens het

Rekenhof dan weer bewijst dat de verschuivingen niet helemaal onschuldig zijn. De heer De Brabandere erkent dat dit al vaak ter sprake is gekomen, onder meer bij de maatregel van 2003. Uit diverse stukken blijkt dat er in dat verband een pleidooi voor steun aan bso maar ook tso is gehouden. Er was sprake van een schutting, later van een drempel van 5 percent, maar niets is ooit toegepast, stelt de spreker.

Los van de discussie over de autonomie, wil de heer De Brabandere nog meegeven dat bij differentiatie naar kenmerken – om uit te maken welke groep leerlingen meer middelen of uren genereert – hoe dan ook de differentiatie onderbouwd moet zijn en dat er geregeld een evaluatie van de effecten en zin ervan moet gebeuren. De scholen kunnen vrijheid van handelen krijgen, maar de overheid moet controleren of het kader juist zit. Zo niet wordt de regeling arbitrair.

4. Antwoorden van de heer Pascal Smet, Vlaams minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel

Minister *Pascal Smet* verwijst naar zijn schriftelijk antwoord (*Parl. St.* VI. Parl. 2009-10, nr. 37-A/1, p. 52-54) en stelt het eens te zijn met het rapport van het Rekenhof.

Ook de minister is na acht maanden ministerschap verbijsterd over wat men inzake onderwijs nog niet weet. Basisgegevens ontbreken, zoals aantal plaatsen in scholen, ingevulde plaatsen ten aanzien van mogelijk plaatsen, effectief aantal leerlingen per dag enzovoort. Dat hoort niet voor een kennisorganisatie en met het oog op de informatierijke omgeving die de overheid volgens mevrouw Helsen moet bieden, erkent de minister. Het departement beschikt over heel wat statische informatie, maar niet over de dynamische data die het nodig heeft. Veel info is aanwezig, maar wordt niet ontsloten, zoals de informatie over dossiers rond ondersteuning van kansarme kinderen. Die data worden, rekening houdend met de privacy, ook niet opgevolgd, stelt minister Smet. Bovendien wordt op een bijzonder archaïsche manier aan gegevensverzameling gedaan. De minister verwijst in die zin naar de beleidsnota waarin hij een kennis- en meetcentrum binnen het Departement Onderwijs en Vorming aankondigt. Er wordt kortelings ook een nieuwe secretaris-generaal aangesteld voor het departement. Dat wordt een van de belangrijke punten in het beheerscontract met die persoon.

De minister erkent dat er nog heel wat bijkomend onderzoek nodig is, in het bijzonder rond middelen en doelstellingen en bijzondere doelgroepen die men wil bereiken. Er zijn heel weinig data over de mate waarin de middelen worden aangewend voor de specifieke doelgroepen en of dat effecten heeft. In het kader van de hervorming van het secundair onderwijs moeten keuzes worden gemaakt en het rapport kan in dat verband een achtergrond bieden. Er wordt bekeken of er meteen aan de omkadering wordt gesleuteld of dat er met een uitstel wordt gewerkt tot op het ogenblik dat de hervorming van het secundair onderwijs beter is uitgewerkt. Omkadering op basis van leerlingenkenmerken heeft heel wat gevolgen voor scholen en hun financiering. De rand- en taalmiddelen ontkleuren ook. Alles moet volgens de minister dan ook grondig worden overwogen, zeker met het oog op een beperking van het aantal studierichtingen in het secundair onderwijs, die opgenomen zal worden in de hervorming. De minister geeft aan dat er meer dan 800 zijn. Hij wil bij de hervorming het aantal studierichtingen in de 2e en 3e graad reduceren en meer inzetten op secundair-na-secundair. Dat lijkt hem zinvoller voor de afstemming van onderwijs en arbeidsmarkt. Het impliceert automatisch ook rationalisering, impact op klasgroottes en een meer efficiënt gebruik van de middelen.

Minister Smet is niet tegen meer autonomie voor scholen, mits de doelstellingen zeer helder omschreven zijn. Dat vereist ook een goed beeld van de verwachtingen, een degelijke monitoring en opvolging. Dat houdt in dat de manier waarop de inspectie gebeurt ook moet worden aangepakt, stelt de minister. Fundamenteel onderdeel van de pedagogische vrijheid is voor hem het feit dat de scholen de middelen kunnen aanwenden zoals ze dat

het beste lijkt, op voorwaarde dat de doelstellingen, ook specifiek naar doelgroepen, duidelijk omschreven zijn. De overheid controleert dan via de inspectie of haar doelstellingen worden gehaald.

De hervorming van het secundair onderwijs is in voorbereiding, laat de minister weten. Er is een projectgroep binnen het departement opgericht, die bestaat uit mensen die vanuit welke positie ook daarbij betrokken zijn. Er is overleg met de koepels en de vakbonden. Het is de bedoeling dat de minister in de zomer met een visienota kan komen.

De voorzitter,

Boudewijn BOUCKAERT

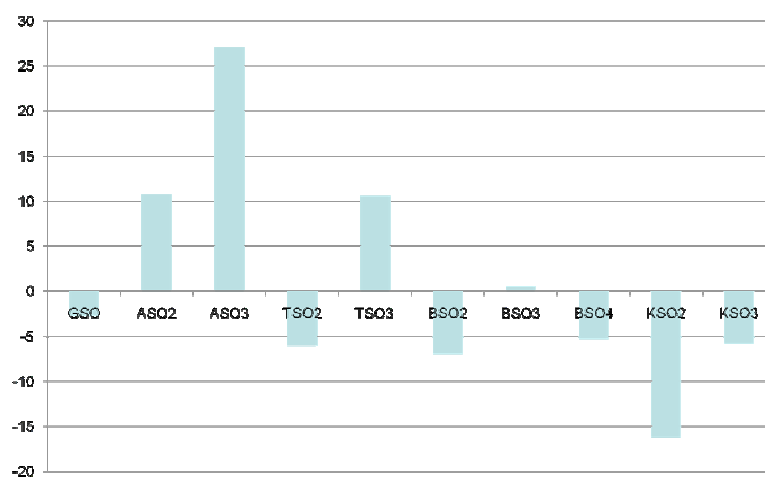
De verslaggever,

Elisabeth MEULEMAN

BIJLAGE:
Tabellen en grafieken

II. Aanwending van uren-leraar

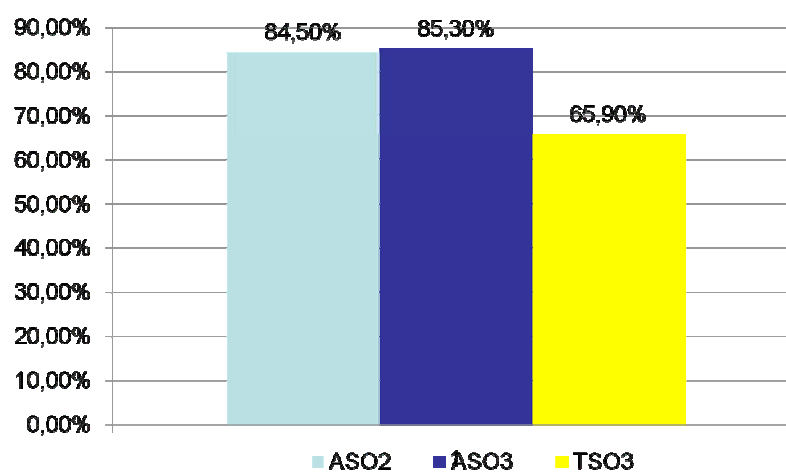
Procentuele bevoordeling of benadeling



1

II. Aanwending van uren-leraar

Percentage scholen met bevoordeling in ASO2, ASO3 en TSO3



2

II. Aanwending van uren-leraar

Minimumpakketuren

Schooljaar	Aantal scholen met MP	Uren MP	Meerwaarde voor betrokken scholen	Meerwaarde voor betrokken scholen	Meerwaarde voor alle scholen
1995-1996	121	33.801,0	10.308,7	11,06%	1%
2006-2007	76	21.943,0	6.974,0	12,27%	0,7%

TSO2 en TSO3 die minimumpakketuren krijgen, staan uren af.

3

III. Studietoelaanbod

Klasgrootte

24 leerlingen, pakket van 48 uren-leraar:
2 IAG's vergeleken met 3 IAG's (lessenroosters van 32 u)

uren	leerlingen	uren	leerlingen
16	24	24	24
16	12	8	8
16	12	8	8
		8	8
Gemiddelde klasgrootte			
	18		20

4

III. Studieaanbod

Aantal IAG's

	Totaal IAG's		
	1998-1999	2004-2005	2007-2008
Totaal van 118 scholengemeenschappen	25.387	23.619	23.610
Gemiddelde	215,14	200,16	200,08
% totaal IAG's tov 1998-1999	100,00	93,04	93,00

5

III. Studieaanbod

Aantal doublures

	Totaal doublures IAG's		
	1998-1999	2004-2005	2007-2008
Totaal van 118 scholengemeenschappen	9.617	8.533	8.201
% totaal doublures IAG's tov 1998-1999	100	88,73	85,28

6

III. Studieaanbod

Dunbevolkte IAG's

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