



Vlaams
Parlement

ingediend op **696** (2015-2016) – Nr. 1
9 maart 2016 (2015-2016)

Verslag van de hoorzitting

namens de Commissie voor Onderwijs
uitgebracht door Kris Van Dijck

over de 'OECD Review of Policies to Improve the
Effectiveness of Resource Use in Schools'

Samenstelling van de Commissie voor Onderwijs:

Voorzitter: Kathleen Helsen.

Vaste leden:

Vera Celis, Koen Daniëls, Ingeborg De Meulemeester, Kathleen Krekels, Kris Van Dijck, Miranda Van Eetvelde;

Jos De Meyer, Jenne De Potter, Jan Durnez, Kathleen Helsen;

Ann Brusseel, Jo De Ro;

Caroline Gennez, Tine Soens;

Elisabeth Meuleman.

Plaatsvervangers:

Peter Persyn, Grete Remen, Axel Ronse, Willy Segers, Ann Soete, Manuela Van Werde;

Caroline Bastiaens, Sabine de Bethune, Vera Jans, Katrien Schryvers;

Jean-Jacques De Gucht, Francesco Vanderjeugd;

Katia Segers, Steve Vandenberghe;

Elke Van den Brandt.

INHOUD

1. Uiteenzetting door Paulo Santiago	4
1.1. Inleiding	4
1.2. Schoolfinanciering	4
1.3. Schoolaanbod	6
1.4. Personeelsbeheer	8
2. Vragen en opmerkingen van de commissieleden	10
3. Antwoorden door Paulo Santiago en replieken	11
Gebruikte afkortingen	14
Bijlage: zie dossierpagina op www.vlaamsparlement.be	

De Commissie voor Onderwijs organiseerde op 1 maart 2016 een hoorzitting met Paulo Santiago, senior analyst van het Directorate for Education and Skills van de OESO, over het OESO-rapport over de inzet van middelen in het onderwijs: OECD Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools. De volledige tekst is publiek beschikbaar op http://www.oecd-ilibrary.org/education/oecd-reviews-of-school-resources-flemish-community-of-belgium_9789264247598-en.

De spreker maakte gebruik van een powerpointpresentatie die terug te vinden is op de [dossierpagina](#) van dit verslag op www.vlaamsparlement.be.

1. Uiteenzetting door Paulo Santiago

1.1. Inleiding

Paulo Santiago licht het onderzoeksrapport over Vlaanderen toe, dat werd opgesteld in het kader van het project 'OECD Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools' en werd gecoördineerd door Deborah Nusche, policy analyst van het Directorate for Education and Skills van de OESO. Zelf coördineert hij het gehele project, dat al jaren loopt. Doel is de analyse van het gebruik van onderwijsmiddelen in de verschillende landen op basis van literatuur en academisch onderzoek. Op grond daarvan worden aanbevelingen geformuleerd aan de regeringen met het oog op efficiëntie en billijkheid in de aanwending van de middelen.

Met aanwending van de middelen bedoelt men zowel financiële (onderwijsuitgaven en schoolbudget), als fysieke (infrastructuur en organisatie van het onderwijsaanbod) en menselijke middelen (leraren, directie, ondersteunende staf). Over tien van de zestien medewerkende landen wordt een specifiek rapport geschreven. Een en ander wordt geleid door de Group of National Experts on School Resources, waarvan Marie-Anne Persoons van het Vlaamse Departement Onderwijs en Vorming ondervoorzitter is. De Europese Commissie werkt mee voor de landen die participeren aan Erasmus+.

Na een voorafgaandelijk bezoek in september 2014 door de OESO en de Europese Commissie, kwam het onderzoeksteam ter plaatse in november 2014. Het bestond uit mevrouw Nusche en hemzelf, naast twee externe experts, de Amerikaan Gary Miron en de Australiër Richard Teese. Zij ontmoetten 200 belanghebbenden en bezochten zeven scholen in Anderlecht, Antwerpen, Brasschaat, Heuvelland, Ieper en Vilvoorde. Het departement bezorgde een achtergrondrapport volgens de richtlijnen van de OESO, dat apart werd gepubliceerd. Voor Vlaanderen concentreerde men zich op drie thema's: financiering, onderwijsaanbod en leerkrachtenbestand. De studie baseerde zich niet alleen op academische onderzoeksresultaten maar ook onderzoek te velde om de regelgeving bijvoorbeeld te vergelijken met de feitelijke praktijk.

1.2. Schoolfinanciering

1.2.1. Sterktes

Paulo Santiago noemt de Vlaamse schoolfinanciering een sterk punt, met een volgehouden hoog niveau van onderwijsinvesteringen. Recente wijzigingen in de verdeling van werkingsmiddelen (2008) en lerarenuren (2012) hebben het totaalbudget nog verhoogd. Vlaanderen komt gunstig uit internationale vergelijkingen voor de student-leerkrachtratio en voor de uitgaven per student. Een ander sterk element is dat de financieringswijze de vrije keuze van de ouders en bestedingsautonomie van de scholen ondersteunt. De toekenning van deze middelen is bovendien transparant. Een derde sterk punt is dat vrije keuze en

autonomie in evenwicht worden gebracht met gelijke kansen. Bij de compensatie van achterstelling worden zowel de socio-economische kenmerken van de schoolpopulatie als de schoolomgeving in rekening gebracht. Deze middelen worden op uiteenlopende wijze ingezet, gaande van de aankoop van materiaal, over extra-murosactiviteiten en remediëring tot ondersteuning. Tot slot waardeert de OESO dat de scholen incentives krijgen tot samenwerking. Dat gebeurt onder meer door de werkmiddelen aan de schoolbesturen toe te kennen, die daarmee dan diensten kunnen kopen die door verschillende scholen gedeeld worden maar ook middelen kunnen herverdelen volgens de specifieke behoeften van bepaalde vestigingen. Daarbij komen de incentives voor de vorming van scholengemeenschappen, die op hun beurt leiden tot de aanbodefficiëntie in de vorm van programmacoördinatie, de verspreiding van goede praktijken en gedeelde middelen.

1.2.2. Uitdagingen

De OESO ziet op het vlak van financiering ook enkele uitdagingen. Het gebrek aan informatie over studieresultaten maakt het moeilijk om de impact van de financiering te evalueren. De kennis over hoe goed scholen werken, ontbreekt systematisch door de beslissing om geen gestandaardiseerde tests te ontwikkelen. Zowel het Vlaamse als het individuele schoolbeleid hebben een strategie nodig om de voortgang van groepen te kunnen beoordelen. Er bestaat wel academisch onderzoek over onderdelen maar het biedt geen totaalbeeld.

Verder ontbreekt een empirisch beeld over de opbrengst van de middeleninzet. Er is veel informatie over de middelen waarop scholen recht hebben, maar die kunnen uiteenlopend ingezet worden door schoolbesturen en -directies en daar is geen duidelijk zicht op. Zonder informatie over wat scholen inzetten voor welke studenten of programma's kan men ook niet garanderen of bepaalde studenten profijt halen uit de inzet van bijkomende middelen, waarbij de spreker gelijke kansen als voorbeeld geeft. Specifiek in het secundair onderwijs bestaat geen informatie over de reële kosten van programma's.

Ten derde wordt de impact en effectiviteit van de middeleninzet voor gelijke kansen niet voldoende opgevolgd. Empirische resultaten ontbreken. Men kan echter wel de vraag stellen of in het lager onderwijs de middelen inzake gelijke kansen niet te dun uitgesmeerd worden om een verschil te kunnen maken.

Een vierde opmerking is dat sommige scholen weinig flexibele financiële mogelijkheden hebben, vooral degene met achtergestelde leerlingen. Hun ouders dragen immers minder bij, terwijl in het secundair onderwijs geen maximumfactuur bestaat. Men kan flexibel omspringen met de werkmiddelen, maar in kleine scholen is er weinig marge tot variatie. Dat scholen geen lerarenuren kunnen inzetten voor dienstverlening aan studenten of herstel van gebouwen, beperkt hun autonomie.

Een volgende bezorgdheid betreft de verdeling van de middelen over onderwijsniveaus. De uitgaven voor een leerling in het secundair onderwijs zijn significant hoger dan in het basisonderwijs. Dat komt doordat leraren van de tweede en derde graad meer worden betaald, en doordat de klassen door de curriculumfragmentering kleiner zijn. Nochtans toont onderzoek aan dat de impact van een vroege aanpak, bijvoorbeeld via taalonderwijs, hoger is. OESO dringt erop aan dat Vlaanderen nadenkt over zijn watervalstelsel, dat leerlingen bedient in de plaats van ze uit te dagen en daardoor verschillen in succesvolle schoolprestaties vergroot in de plaats van verkleint. Als men het omgekeerde doet, zijn er ook veel minder verschillende programma's nodig op het secundair niveau. Het masterplan pakt dit probleem aan.

Een laatste uitdaging is precies het grote aantal studieprogramma's op secundair niveau, waarvan een aantal programma's door slechts een zeer klein aantal studenten wordt gevolgd. Daarbij kan de vraag worden gesteld of het hogere gewicht dat aan tso en bso wordt toegekend in de middelenverdeling, wel gelieerd is aan de hogere kosten van die onderwijsvormen, dan wel een poging is om het hogere aantal achtergestelde leerlingen te compenseren. Daar komt bij dat de middelen soms worden afgeleid van bso naar aso en tso.

1.2.3. Aanbevelingen

Als eerste aanbeveling pleit de OESO voor meer transparantie en rapportering over het feitelijke gebruik van de ingezette middelen. De organisatie vraagt Vlaanderen daarvoor een kader te ontwerpen, met periodieke rapportering over zowel middeleninzet als leerlingenresultaten. Men dringt aan om de financieringsregels te vereenvoudigen. Gelukkig stuurt het Departement Onderwijs en Vorming brieven naar individuele scholen om uit te leggen waar ze recht op hebben in het complexe systeem. Dat fenomeen doet zich overigens in veel landen voor en is het gevolg van voortdurende, technische aanpassingen.

Er wordt ook een kader aanbevolen voor soortgelijke rapportering op schoolniveau, waarin scholen zelf de financiële impact van hun beslissingen over middelen en curriculum onder ogen nemen. Thans kunnen zij immers om het even welke leraar in dienst nemen eens ze hun totaal aan lerarenuren kennen, en dragen zij daar zelf niet de financiële gevolgen van. De OESO pleit voor meer normativiteit. Er is ook meer transparantie nodig over de kosten per programma.

Daarnaast is een nieuw evenwicht nodig tussen onderwijsniveaus, meer bepaald een verschuiving van middelen van het secundaire naar het basisonderwijs. Het is immers nodig socio-economische verschillen in schoolresultaten eerder te verkleinen: mislukking vermijden door vroege, volgehouden en gerichte interventie in de plaats van het beheer van de gevolgen achteraf.

Voorts pleit OESO voor dataverzameling over lokale fondsen en de goederen en diensten die zij opleveren. Daarbij wordt gedacht aan ouderbijdragen, giften en fondswerving. Tot slot beveelt men aan de financiering van gelijke kansen te onderzoeken en de aanpak op basis- en secundair niveau te harmoniseren.

1.3. Schoolaanbod

1.3.1. Sterktes

Een tweede belangrijk thema is het schoolaanbod. Een belangrijke vaststelling is de kracht van het model van de vrije schoolkeuze. Het historische fundament daarvan wordt gevormd door geëngageerde aanbieders. In alle scholen stelden de onderzoekers een gelijkaardige benadering van de opvoeding van kinderen vast. Er bestaat weinig socio-economische segregatie tussen netten, maar wel iets meer erbinnen. Scholen zijn voldoende autonoom om hun diensten op maat van de lokale behoeften te kunnen snijden.

Dat het systeem aan de ouders een aanzienlijke schoolkeuze biedt, is een tweede sterk punt. De diversiteit van het aanbod in elke regio is gegarandeerd. Alle kandidaten worden fair behandeld.

Verder merkt de OESO toenemende aandacht op voor het beheer van de mogelijke ongunstige impact van vrije schoolkeuze. Een aantal maatregelen verzekert gelijke toegang tot de school die men heeft gekozen, waarbij de spreker in het bijzonder de rol van de lokale overlegplatforms vernoemt.

Een ander sterk punt is dat de participatie van belanghebbenden vorm geeft aan de schoolorganisatie op alle niveaus. Brede, consultatieve processen behoren tot de onderwijscultuur. Tot slot stelt de OESO als laatste sterk punt de recente bereidheid vast om de samenwerking tussen scholen en netten te verhogen. Vooral die laatste praatten vroeger weinig met elkaar.

1.3.2. Uitdagingen

Een eerste uitdaging is de demografische ontwikkeling die aanpassingen vergt aan het schoolaanbod. Anders dan in de meeste andere Europese landen zal de populatie in het komende decennium blijven groeien. Verder wordt een verschuiving van inschrijvingen van plattelands- naar stedelijke scholen verwacht, net als een groei van het aandeel leerlingen met een migratieachtergrond. Daar staat tegenover dat het Vlaamse onderwijssysteem over relatief veel middelen beschikt om deze trends op te vangen.

Een andere uitdaging is de kwaliteit van de schoolinfrastructuur. Veel gebouwen zijn oud en de renovatie werd lang verwaarloosd. In het bijzonder in stedelijke gebieden is ook bijkomende capaciteit nodig. Er zijn lange wachtlijsten voor renovatie en bouw. Als gevolg daarvan gebruikt het vrije net vaak werkingsmiddelen om infrastructuurleningen af te betalen. Er zijn weinig gevallen van gebiedsgerichte planning: zij is vaak beperkt tot netten en zelfs schoolbesturen.

Er werden een aantal inefficiënties vastgesteld in het schoolaanbod. Een aantal principes bevordert een kleinschalig aanbod: het neutraliteitsprincipe, de bijkomende middelen voor kleine scholen en de toewijzing van meer lerarenuren per student in richtingen met weinig inschrijvingen. Het is erg moeilijk een school te sluiten en er zijn weinig incentives voor een fusie of samenwerking van scholen uit verschillende netten. In het secundair onderwijs is het studieaanbod veel te gefragmenteerd om de eerder genoemde reden. Nog een bron van inefficiëntie is de organisatie van scholen in netten die weinig samenwerken, met alle verdubbelingen tot gevolg. Er zijn zelfs twee elkaar beconcurrerende publieke netten. Het watervalsysteem en de mate van zittenblijven zijn eveneens aandachtspunten.

Een volgende zorg is de verdeling van leerlingen over scholen. Er bestaat onderzoek dat segregatie volgens socio-economische en taalachtergrond aantoon, waarbij de meest achtergestelde leerlingen in het bso terechtkomen, maar het heeft ook met de woonplaats te maken. Het onderzoeksteam stelt ook vast dat scholen manieren vinden om het verbod op selectie bij de toelating te omzeilen. Daarnaast zijn er factoren die de keuze van de ouders beïnvloeden. Meer welgestelde gezinnen hechten meer belang aan en zijn beter geïnformeerd over de reputatie en de academische resultaten van een school. Minder welgestelde ouders hechten meer belang aan de te betalen onkosten.

Een laatste uitdagingen betreft de leerlingen met bijzondere onderwijsbehoeften. Vlaanderen heeft een opvallend hoog aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs. De onderzoekers hopen dat het M-decreet hieraan zal remediëren. Ze stelden immers de inschrijving vast van leerlingen met lichte beperkingen in het buitengewoon onderwijs, wat stigmatiserend werkt en inefficiënt is wegens nogal duur. Anderzijds is er nog werk aan de voorbereiding van de leraren in het gewone onderwijs en aan hun ondersteuning door het buitengewoon onderwijs.

1.3.3. Aanbevelingen

Als eerste aanbeveling voor het schoolaanbod noemt de spreker een meer geïntegreerde planning op het vlak van infrastructuur die, los van de logica van netten en schoolbesturen, uitgaat van een zorgvuldige analyse van de behoeften.

Meer coördinatie en samenwerking is noodzakelijk, en misschien ook meer centralisatie. De kostprijs maakt incentives voor het delen van faciliteiten wenselijk. Ook de toegevoegde waarde en potentiële flexibiliteit dankzij een breder publiek eigenaarschap van schoolfaciliteiten, moeten worden overwogen. 60 tot 70 percent van de vrije scholen wordt met publieke middelen gebouwd, waarbij de bijkomende inzet van werkingsmiddelen voor de afbetaling niet in rekening wordt gebracht.

Ten tweede moet een aantal inefficiënties aangepakt worden. Om te beginnen beveelt de OESO aan om de huidige structuur van netten en schoolbesturen te herbekijken. Een mogelijke optie om samenwerking en efficiëntie te verbeteren is de fusie van de publieke netten, het herzien van de schaal van schoolbesturen en het geven van incentives. Daarnaast zijn er ook incentives nodig voor scholen om op een effectieve schaal te opereren, met een centrale analyse over de verspreiding van scholen, en in het bijzonder kleine scholen. Er moet meer aandacht besteed worden aan het delen van middelen, incentives voor fusies en het opruimen van financiële hindernissen voor schaalvergroting. Ook de rationalisering van het studieaanbod in het secundair onderwijs is wenselijk, met minder specialisatie en meer focus op het verwerven van sterke, algemene competenties, basisvaardigheden en persoonlijke ontwikkeling. Verder wordt aanbevolen het beleid voor levensbeschouwelijke vakken te herzien en een gezamenlijk aanbod door verschillende scholen mogelijk te maken of zelfs buiten de school onder te brengen. Laatste aan te pakken inefficiëntie is de vroege selectie, zoals terecht wordt aangekaart in het masterplan. Dit moet vervolgens ook opgevolgd worden. Taalachterstand moet snel gediagnosticeerd en aangepakt worden, zittenblijven gereduceerd, gedifferentieerd lesgeven bevorderd.

Een derde aanbeveling is dat de vrije schoolkeuze voor alle gezinnen ook werkelijk moet kunnen gerealiseerd worden. Dit veronderstelt een effectief aanbod van scholen, studierichtingen, informatie en schooltransport. Focus op onderpresteren in het basisonderwijs.

Tot slot moedigt de OESO de regering aan om de zorgvuldige en geleidelijke uitvoering van het M-decreet voort te zetten. Dit vereist meer gespecialiseerd personeel in het gewoon onderwijs, infrastructuuraanpassingen, de omvorming van sommige scholen van het buitengewoon onderwijs in hulpcentra ter ondersteuning van het gewoon onderwijs, de herziening van het huidige mechanisme om lerarenuren toe te kennen, en de vorming van alle leerkrachten om beter om te gaan met speciale noden.

1.4. Personeelsbeheer

1.4.1. Sterktes

De sterke punten van het huidige onderwijssysteem zijn de hoge tevredenheid over de eigen baan en het feit dat de competentieprofielen een goede basis vormen voor zowel de beginnende leraar als voor de verdere beroepsontwikkeling. Dat houdt ook in dat men mechanismen moet uitwerken om de verwachtingen duidelijk te maken. De OESO stelt wel vast dat de competentieprofielen weinig bekend zijn.

Een derde sterk punt is dat er over het algemeen een goed aanbod is aan gekwalificeerde leerkrachten, al kan er in specifieke gevallen een tekort mogelijk zijn. Er is een goede leerkracht-student verhouding en een goede klasgrootte.

Ten vierde is er het voordeel dat leerkrachten door de scholen worden aangeworven, wat tot efficiëntie op de arbeidsmarkt leidt. Het gevolg is een

betere 'match' tussen de competenties van de leerkracht en de behoeften van de school en bijgevolg een groter engagement. Een ongelijke spreiding van de meest competente leerkrachten bij de beste scholen is wel een mogelijk nadeel.

Tot slot is er de autonomie van de scholen voor de toewijzing van lerarenuren zodat ze die kunnen verdelen naargelang de noden van de school en de leerlingen.

1.4.2. Uitdagingen

Een eerste uitdaging op dit vlak is het aantrekken en behouden van geschikte leerkrachten, zoals succesvolle studenten, mannelijke leerkrachten, en leerkrachten met een migratieachtergrond. Daarnaast verlaat 20 percent het beroep in de eerste vijf jaar.

Een andere zorg is de organisatie van de opleiding, die een van de kortste in Europa is. Bovendien wordt voor basisonderwijs en de eerste graad van het middelbaar onderwijs, anders dan in de rest van Europa, geen masterdiploma vereist.

Verder worden leerkrachten slecht voorbereid op het omgaan met diversiteit. Dat vergt ervaring met aangepaste onderwijstechnieken, les geven in een multiculturele omgeving, gedifferentieerd leren, ondersteunend taalonderwijs en ervaring met lesgeven aan kinderen met speciale noden.

De arbeidsmarkt voor leerkrachten is op bepaalde punten stroef en inefficiënt, met name door de strikte grenzen tussen de onderwijsnetten en scholengroepen, bijvoorbeeld bij de vaste benoeming, de rigide rekruteringsregels die de autonomie beperken door voorrang voor vast benoemde en oudere leerkrachten, en de weinig transparante rekrutering.

Een andere uitdaging is hun ongelijke verdeling over scholen: de meest ervaren leraren geven vaak les in de minst moeilijke scholen. Verder zijn er een aantal ongelijkheden in het systeem ingebakken. De horden die men tijdens de carrière moet nemen, zijn ongelijk verdeeld. Belangrijke element zijn de werkonzekerheid van de tijdelijke, beginnende leerkrachten, de statusverschillen tussen onderwijsniveaus met meer middelen voor het hoger secundair onderwijs, masters met verschillende salarisschalen afhankelijk van het onderwijsniveau waarop ze les geven, en het gebrek aan flexibiliteit om uiteenlopende werkomstandigheden te erkennen.

Verder zijn de loopbaan en het salaris gebaseerd op lesuren en niet op werkuren, waardoor andere activiteiten niet worden gewaardeerd en dus niet gestimuleerd. Daarnaast is de mogelijkheid tot feedback en onderlinge samenwerking beperkt.

Een carrièrestructuur met verschillende stappen die rollen en verantwoordelijkheden erkennen, ontbreekt. Om promotie te maken moet men in feite het klaslokaal verlaten. Een laatste knelpunt is dat het beleidsvoerend vermogen varieert. Behalve in het GO! bestaat hiervoor geen specifieke training, geen algemene normen of vereiste competenties.

1.4.3. Aanbevelingen

Betreffende de valorisatie van het onderwijzend personeel geeft het onderzoek een aantal aanbevelingen. Een eerste is dat het beroep aantrekkelijker moet worden gemaakt. Dat kan door de status van de opleiding en de vereiste kwalificaties voor de niveaus onder het hoger secundair onderwijs te verhogen. Ook de werkomstandigheden van de beginnende leerkracht verbeteren met meer

jobzekerheid en werkkansen in minder moeilijke scholen zal het beroep aantrekkelijker maken.

Ten tweede moeten de onderwijsopleidingen meer talentrijke studenten kunnen aantrekken. Informatieverstrekking en financiële incentives kunnen daartoe bijdragen. De status van het onderwijzend personeel in het basisonderwijs en lager secundair onderwijs moet worden verhoogd. Hogere loonschalen rechtvaardigen hogere beroepskwalificaties.

Verder pleit de OESO voor de voorbereiding van alle leerkrachten op de omgang met diversiteit en bijzondere behoeften, zowel tijdens de opleiding als de latere bijscholing. Bijzondere aandacht moet gaan naar taaldiversiteit.

Een vierde aanbeveling luidt dat de arbeidsmarkt verbeterd kan worden door de meeneembaarheid van statutaire rechten naar een ander net, de flexibilisering van de rekruteringsregels en de systematische verspreiding van vacatures.

Om leraren gelijk over scholen te verspreiden, kan men incentives geven voor individuele leerkrachten in achtergestelde scholen. Andere mogelijkheden zijn een meer gelijke verdeling van personeelskosten over de scholen, en scholen verantwoordelijk maken voor de kostenimpact van hun werving.

De OESO stelt ook voor om een nieuw concept voor de lerarenloopbaan uit te tekenen op basis van een systeem van taakbelasting, waarin de verscheidenheid van hun activiteiten wordt erkend.

Zorg er ook voor dat alle leerkrachten de gelegenheid krijgen tot regelmatige feedback en relevante vorming. Dat kan door het pedagogische leiderschap te verhogen, peer learning, een band tussen de interne evaluatie en het beroepsontwikkelingsplan en externe validering door schoolbesturen.

Verder beveelt het rapport de versterking van het beleidsvoerend vermogen aan, met een competentiekader, nieuwe rollen zoals gedeeld leiderschap, verfijnde training en passende middelen. Tot slot bepleit de OESO de oprichting van een carrièrestructuur te overwegen, die verbonden is met een periodiek certificatieproces.

2. Vragen en opmerkingen van de commissieleden

Jo De Ro vindt dat het open en luisterbereid onderzoeksteam, de complexiteit van de Vlaamse onderwijssituatie goed heeft weergegeven. Welk budget of welk percentage ervan moet er verschuiven met het oog op een juiste verhouding tussen kleuter-, lager en secundair onderwijs? Welke landen strekken tot voorbeeld in de opvang van kinderen met bijzondere noden in gewoon onderwijs?

Koen Daniëls informeert of er nog andere vaststellingen op het vlak van leerwinst zijn gedaan dan het ontbreken van garanties dat bijkomende middelen tot meer leerwinst leiden. Werd onderzoek gedaan naar de hoeveelheid middelen, zowel financiële als personele, die niet meer in de school aanwezig zijn omdat ze werden doorgegeven of uitgeleend aan andere instanties? Werd de meerwaarde voor het secundair onderwijs van de zij-instroom van medewerkers uit de privé-sector onderzocht in andere landen?

Elisabeth Meuleman vraagt of in andere landen de financiering van leerkrachten consequent gedifferentieerd wordt volgens de moeilijkheidsgraad van het lesgeven in verschillende scholen. Zij wijst erop dat uit een recent Rekenhofrapport naar voren komt dat leerkrachten de vlakke loopbaanregeling als een sterk punt ervaren, terwijl de OESO juist voor differentiatie lijkt te pleiten. Is de

salariëring in het buitenland eerder vlak of gedifferentieerd? Worden in andere landen de extra middelen voor schoolpopulaties met socio-economische achterstelling meer geconcentreerd? Moeten er middelen verschuiven naar het kleuteronderwijs? Verschilt Vlaanderen op dat vlak van andere landen?

Jos De Meyer stelt vast dat de vrijheid van onderwijs als sterk punt naar voren komt maar leek ook te horen dat men haar in het licht van de financiële consequenties op sommige punten wil beperken. Het is de vraag of dat met de Grondwet te verzoenen is. Gaat men daarmee ook niet in tegen een traditie die ons onderwijs juist kwaliteitsvol en sterk heeft gemaakt? Wat de middelenverschuiving tussen niveaus betreft, erkent het lid dat het basisonderwijs best meer middelen mag krijgen. Hij wijst er echter op dat de werkingsmiddelen slechts een klein deel van de investeringen uitmaken, aangezien 90 percent naar lonen gaat. Zelf vindt hij dat masters terecht meer betaald worden. Welke andere elementen dan het verminderen van het te grote aandeel van kleine klasgroepen, kunnen zorgen voor een sanering van de uitgaven in het secundair onderwijs?

Kathleen Helsen merkt op dat weten welke middelen wat opleveren, niet alleen interessant is voor de overheid, maar ook voor de scholen zelf. Stelden de onderzoekers vast dat de interne kwaliteitszorg onvoldoende is uitgewerkt? Welke gegevens moet de overheid als verantwoording opvragen? Zijn er goede, inspirerende voorbeelden in het buitenland, die tegelijk rekening houden met de autonomie van scholen? Van welke landen kunnen wij leren om leerkrachten te motiveren tot nascholing en de vorming van leergemeenschappen waarin men leert van elkaar?

Ann Brussel vraagt zich af welke maatregelen in het buitenland worden gehanteerd om jongeren te laten kiezen voor het lerarenberoep.

3. Antwoorden door Paulo Santiago en replieken

Paulo Santiago beseft dat de beperking van de vrije keuze, die fundamenteel is voor het Vlaamse onderwijssysteem, een delicate kwestie is. Hij maakt de vergelijking met de vrije markt: ook de vrije schoolkeuze moet gereguleerd worden. Enerzijds verklaart het principe voor een deel het succes van het Vlaamse schoolsysteem, maar anderzijds zorgt een te strikte toepassing op heel wat gebieden voor inefficiëntie, ten nadele van het leren. Als oplossing suggereert hij om de scholen verantwoordelijk te maken voor de consequenties van de beslissingen die ze autonoom nemen, wat nu niet altijd het geval is. In de plaats van keuzes op te leggen, geeft men scholen daarmee incentives om zelf de juiste keuze te maken. Op sommige vlakken zullen wel degelijk meer regels nodig zijn, bijvoorbeeld inzake schoolinfrastructuur. Hij onderstreept echter dat de vrij schoolkeuze op zich niet er discussie staat.

In tegenstelling tot de vrije schoolkeuze, is de arbeidsmarkt voor leerkrachten juist heel erg gereguleerd. De schoolbesturen nemen personeel in dienst, maar de beslissingen over salarissen en carrièrestructuur worden op een ander niveau genomen. De onderzoekers zien een contradictie tussen die laatste regeling en het principe van de vrijheid van onderwijs. De vraag is wat een gelijke behandeling eigenlijk betekent. Is dat iedereen met dezelfde anciënniteit evenveel betalen, of leerkrachten belonen volgens hun werkomstandigheden? De OESO pleit voor meer flexibiliteit, al gaat het rapport niet zover dat het de centrale regeling en alles doorschuift naar het niveau van de school, hoewel dat toch bestaat in bijvoorbeeld Estland en Slowakije.

Leerkrachten aantrekken is overal moeilijk. De status van het beroep verhogen vereist een langdurige aanpak op verschillende terreinen. Er is verder onderzoek nodig naar de profielen die men precies wenst te werven. Het salaris vormt geen

probleem en is ook goed op de Europese schaal, maar de perceptie bestaat dat de werkomstandigheden lastig zijn, in het bijzonder in het begin van de loopbaan. De spreker vernoemt nogmaals de ongelijke verdeling en de werkonzekerheid. Anderzijds moet men ook vermijden dat een goede verloning en een vaste benoeming op langere termijn de enige motivatie wordt. Op dat vlak heeft hij vragen bij de opvatting van een baan als een maximaal aantal lesuren, die weinig ruimte laat aan de scholen voor het ontwikkelen van een professionele gemeenschap, waarin ook samenwerking en andere activiteiten aan bod komen.

Bepalen hoeveel middelen precies moeten verschuiven zou een apart onderzoek vergen, waarin de hele structuur van het onderwijssysteem aan bod komt. Er zijn verschillende opties, waarvan men telkens de kosten moet bekijken. In verband met de vroege aanpak van achterstand en achterstelling, wordt met basisonderwijs wel degelijk ook het kleuteronderwijs bedoeld. De OESO waardeert de hoge onderwijsdeelname vanaf drie jaar, al rijzen er wel vragen over de kwaliteit en over de ongelijke participatie onder de drie jaar.

Wat het transparante gebruik van middelen betreft, moeten scholen in landen waar ze een grote autonomie genieten, zoals Estland en Slowakije, publiceren waarvoor ze hun middelen precies hebben ingezet. Er zijn zowel lokale als centrale audits door de overheid. Voor Vlaanderen lijkt de ontwikkeling van een aparte financiële inspectiedienst een optie, naast een verplichting voor de schoolbesturen.

Het M-decreet vormt een uitdaging omdat door het bestaande watervalsysteem geen cultuur is ontwikkeld van inclusief onderwijs. Men ging er tot nu toe altijd vanuit dat men een leerling heroriënteerde in de plaats van zijn moeilijkheden aan te pakken. De verandering van die houding zal tijd vergen. Voor de stroomlijning van het M-decreet zullen dan ook heel wat middelen nodig zijn. Veel landen hebben hiermee geworsteld, maar in Portugal bijvoorbeeld is dat gelukt. De aandacht voor bijzondere noden tijdens de opleiding blijft in elk geval een aandachtspunt.

Ervoor zorgen dat middelen voor gelijke kansen ook effectief voor achtergestelde leerlingen worden ingezet, kan worden gerealiseerd door ze te oormerken of te inspecteren. Inzicht in het gebruik van de middelen is ook goed voor het delen van goede praktijken.

Zijnstroom heeft de OESO al aanbevolen aan landen met een tekort aan leerkrachten, maar in Vlaanderen is dat al vrij goed gereguleerd. Mensen uit de privésector kunnen vrij snel een pedagogisch getuigschrift behalen. Wel is er een probleem met de erkenning van de elders verworven competenties. Dat moet worden aangepakt.

De meeste landen hebben stap voor stap leerlingenkenmerken ingevoerd in de financiering, die per leerling of als pakket wordt toegekend, waarmee de school zelf de diversiteit aanpakt. De onderzoekers hebben geen materiaal op basis waarvan uit te maken valt of de middelen voor gelijke kansen eventueel te dun worden uitgesmeerd. Net daarom wordt monitoring aanbevolen. Gemiddeld leveren ze tussen 0,5 en 1 extra leerkracht op, wat waarschijnlijk maakt dat ze in sommige gevallen geen verschil maken. In sommige landen wordt aan de leerlingenkenmerken 'concentratie' als component toegevoegd. Dat is mogelijk ook in Vlaanderen te overwegen.

Koen Daniëls vraagt hoe men onderwijskwaliteit en leerwinst kan monitoren zonder centraal staatsexamen. Bestaan daar in Europa voorbeelden van?

Paulo Santiago antwoordt dat standaardtests gevoelig liggen. Ze kunnen informatie opleveren voor de diagnose van scholen, maar ze hebben ook nadelen zoals 'teaching to the test'. Daarom beveelt de OESO hun invoering niet aan, mede in het licht van de vrijheid van onderwijs. Een alternatief kan zijn om ze toch te veralgemenen, maar de verspreiding van de resultaten niet te publiceren, doch te reserveren voor inspectie en scholen. Moeilijker is om zoals in Nieuw-Zeeland, de leraren het bereiken van de eindtermen te laten beoordelen. Anderzijds is de beschikbaarheid van die informatie wel nodig in een goed systeem van vrije schoolkeuze. Nog een alternatief is longitudinaal onderzoek van representatieve stalen van leerlingen.

Koen Daniëls informeert in welk land de verwachtingen ten aanzien van de competenties van schooldirecteuren, op een interessante manier worden opgesomd.

Paulo Santiago erkent het belang van het schoolleiderschap. Goede voorbeelden in de ontwikkeling van normen op dit vlak zijn Engeland, Australië en Nieuw-Zeeland, zowel inzake opleiding als bijscholing tijdens de loopbaan. Van belang is ook de ontwikkeling van een carrière met daarin verschillende types van leiderschap. Tegelijk moet het vermogen van de schoolbesturen om dit op te volgen, worden bevorderd.

Op de vraag van *Kathleen Helsen* of de genoemde landen dan als voorbeeld kunnen dienen inzake de professionalisering van leerkrachten, antwoordt *Paulo Santiago* bevestigend.

Kathleen HELSEN,
voorzitter

Kris VAN DIJCK,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

aso	algemeen secundair onderwijs
bsc	beroepssecundair onderwijs
GO!	onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap (historische naam = Gemeenschapsonderwijs)
M-decreet	decreet betreffende maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (= OESO)
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
tso	technisch secundair onderwijs