



Vlaams
Parlement

ingediend op **37-A** (2019) – Nr. 2
6 januari 2020 (2019-2020)

Verslag

namens de Commissie voor Onderwijs
uitgebracht door Koen Daniëls

over het verslag

van het Rekenhof

over schoolbesturen
in het leerplichtonderwijs

Samenstelling van de Commissie voor Onderwijs:

Voorzitter: Karolien Grosemans.

Vaste leden:

Arnout Coel, Koen Daniëls, Karolien Grosemans, Kathleen Krekels, Annabel Tavernier;
Roosmarijn Beckers, Jan Laeremans, Kristof Slagmulder;
Jo Brouns, Loes Vandromme;
Jean-Jacques De Gucht, Sihame El Kaouakibi;
Stijn Bex, Elisabeth Meuleman;
Hannelore Goeman.

Plaatsvervangers:

Marius Meremans, Axel Ronse, Nadia Sminate, Kris Van Dijck, Katja Verheyen;
Leo Pieters, Els Sterckx, Sam Van Rooy;
Katrien Schryvers, Brecht Warnez;
Els Ampe, Steven Coenegrachts;
Johan Danen, Gustaaf Pelckmans;
Steve Vandenberghe.

Toegevoegde leden:

Kim De Witte.

Documenten in het dossier:

37-A (2019) – Nr. 1: Verslag van het Rekenhof

INHOUD

1. Toelichting door het Rekenhof	4
1.1. Vrijheid van onderwijs	4
1.2. Rekenhofonderzoek: drie vragen.....	4
1.3. Steekproef	5
1.4. Eerste onderzoeksvraag: samenstelling van de besturen.....	6
1.5. Tweede onderzoeksvraag: werking van de schoolbesturen	8
1.6. Derde onderzoeksvraag: verband tussen beleidsvoering en kwaliteit	11
1.7. Aanbevelingen	12
2. Bespreking	13
Gebruikte afkortingen	18

Op 5 december 2019 besprak de Commissie voor Onderwijs het verslag van het Rekenhof over schoolbesturen in het leerplichtonderwijs, met Adri De Brabandere, eerste-auditeur-directeur, en Marijke Steegen, eerste auditeur, van het Rekenhof.

1. Toelichting door het Rekenhof

1.1. Vrijheid van onderwijs

Het thema van de schoolbesturen raakt de kern van de vrijheid van onderwijs, schetst *Adri De Brabandere*, zoals gegarandeerd door artikel 24 van de Grondwet.

Iedereen, ongeacht de samenstelling van het bestuur van de inrichtende macht, kan onderwijs inrichten. Daardoor heeft de overheid zich steeds terughoudend opgesteld in haar beleid ten opzichte van schoolbesturen. Er zijn aanzetten voor een beleid in diverse beleidsdocumenten, maar een omvattend beleid ten aanzien van schoolbesturen is er nooit geweest.

Ook de onderwijsinspectie moet zich terughoudend opstellen en mag zich in de doorlichtingsverslagen niet uitspreken over het functioneren van het bestuur.

De spreker wijst op een aantal maatschappelijke ontwikkelingen, zoals inzake accountability. Ook van private en commerciële organisaties wordt meer verantwoording gevraagd, niet alleen over de kwaliteit van hun goederen en diensten, maar ook over de wijze waarop de diensten en producten tot stand zijn gekomen.

Dergelijke evoluties hebben ook een invloed op het debat over de schoolbesturen en de vrijheid van onderwijs, stelt de spreker. De vrijheid van onderwijs is niet precies afgebakend, waardoor ze altijd vatbaar is voor debat.

Door de terughoudendheid heeft de overheid ook nooit veel onderzoek verricht naar de werking van de schoolbesturen. Er is dus weinig zicht op en de wetenschappelijke kennis over de werking van de schoolbesturen is beperkt.

1.2. Rekenhofonderzoek: drie vragen

Het Rekenhof heeft een verkennend onderzoek uitgevoerd, waarbij een antwoord werd gezocht op drie vragen, geeft de spreker mee. Wat zijn de kenmerken van de schoolbesturen inzake samenstelling en werking? Op welke wijze voeren schoolbesturen beleid? In welke mate is er een verband tussen de beleidsvoering van de schoolbesturen en bepaalde kwaliteitsaspecten van het verstrekte onderwijs?

Er bestaat wel wat effectiviteitsonderzoek in het onderwijs, maar daarbij wordt de rol van de schoolbesturen meestal on- of onderbelicht. Ook in het Rekenhofonderzoek over gelijke onderwijskansen in het basisonderwijs (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 37-A/1), waarbij gezocht werd naar de verschillende succesfactoren van het beleid, kwamen de schoolbesturen niet aan bod.

Vlaanderen telde in oktober 2018 ongeveer duizend schoolbesturen. Zoals onderstaande tabel aantoont, is er een groot aandeel met slechts één school, de zogenaamde eenpitters.

Net of koepel	Besturen met 1 school	Besturen met 2 tot 6 scholen	Besturen met meer dan 6 scholen	Totaal
GO!	0	0	26	26
Vrij gesubsidieerd onderwijs (VGO)	350	293	91	734
Onderwijskoepel van Steden en Gemeenten (OVSG)	115	110	7	232
Provinciaal Onderwijs Vlaanderen (POV)	1	1	3	5
Vlaamse Gemeenschapscommissie	0	1	0	1
Totaal	466	405	127	998
	46,7%	40,6%	12,7%	100%

1.3. Steekproef

Uit de duizend schoolbesturen heeft het Rekenhof een steekproef genomen van 162 schoolbesturen, waarvan de voorzitters van de raden van bestuur en de directeurs van de scholen die onder de besturen ressorteren, werden bevraagd. Bij het samenstellen van de steekproef werd rekening gehouden met de netten en de bestuurs-grootte.

Aantal besturen	
Eenpitters	70
Middelgroot (2 tot 6 scholen)	73
Groot (meer dan 6 scholen)	19
Totaal	162

Aantal besturen	
GO	5
VGO	116
OVSG	40
POV	1
Totaal	162

De responsgraad was hoog, geeft Adri De Brabandere mee. 74 procent (van 162) van de besturen en 63 procent (van 594) van de directeurs heeft gereageerd. Na datacleaning van de respons, onder meer het schrappen van onvolledige antwoorden, bleven de antwoorden van 114 besturen (70 procent) en 330 directeurs (56 procent) over.

Uitzonderlijk grote schoolbesturen (meer dan 25 scholen) waren niet in de steekproef vertegenwoordigd (na datacleaning).

De onderzoeksvraag over de samenstelling van het bestuur werd niet gericht aan het ogo, omdat daar de samenstelling van het bestuur gebeurt op basis van verkiezingen.

Voor het GO! is er een moeilijkheid, geeft de spreker mee, want er waren slechts antwoorden van vijftien directeurs behorend tot slechts één scholengroep.

De representativiteit van de steekproef is goed wat betreft de verdeling van de bestuursgrootte, stipt hij aan.

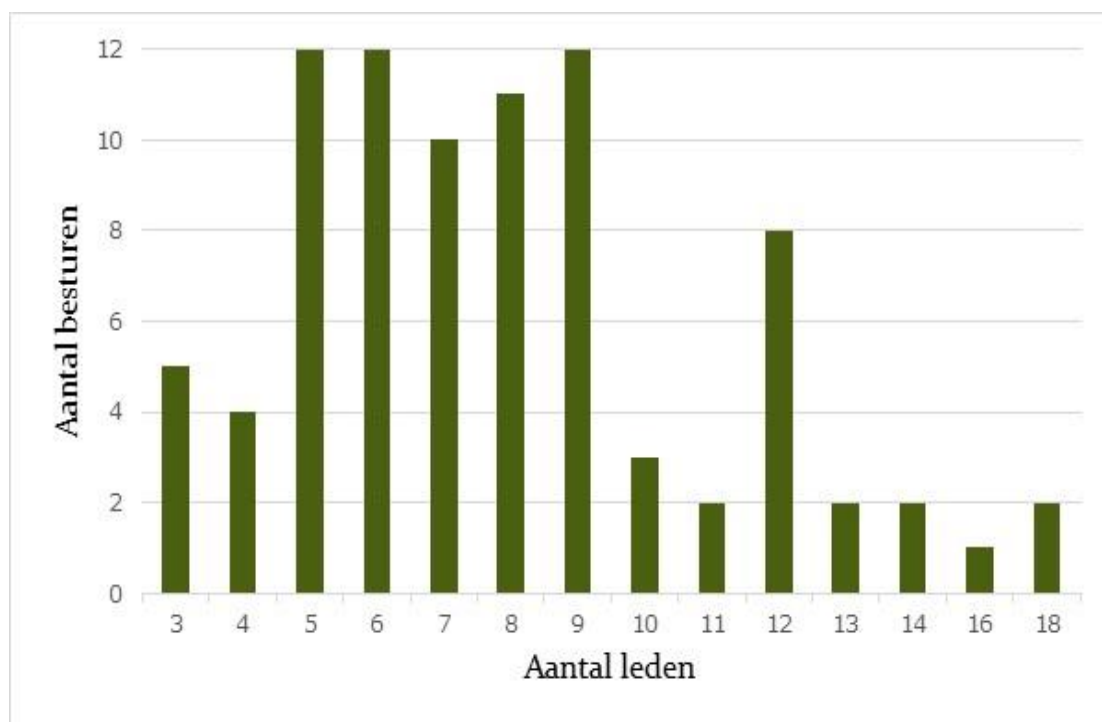
	Aantal besturen volgens grootte in steekproef	% besturen in steekproef volgens grootte	% besturen met beschikbare data volgens grootte	% besturen in populatie volgens grootte
Eenpitters	70	43%	41,2%	47,3%
Middelgroot (2 tot 6 scholen)	73	45%	47,4%	40,6%
Groot (meer dan 6 scholen)	19	12%	11,4%	12,1%
Totaal	162	100%	100%	100%

Wat de verdeling over de netten betreft, is de representativiteit in orde, met uitzondering van het GO!. Niet alle aangeschreven besturen van het GO! hebben gereageerd, en van sommige was het bestuur het voorbije jaar sterk gewijzigd, waardoor de antwoorden niet in het onderzoek konden worden opgenomen, verduidelijkt Adri De Brabandere.

	Aantal besturen per net/koepel in steekproef	% schoolbesturen per net/koepel in steekproef	% schoolbesturen per net/koepel met beschikbare data	% schoolbesturen per net/koepel in populatie
GO	5	3,1%	0,9%	2,6%
VGO	116	71,6%	74,5%	74,1%
OVSG	40	24,7%	23,7%	22,8%
POV	1	0,6%	0,9%	0,5%
Totaal	162	100%	100%	100%

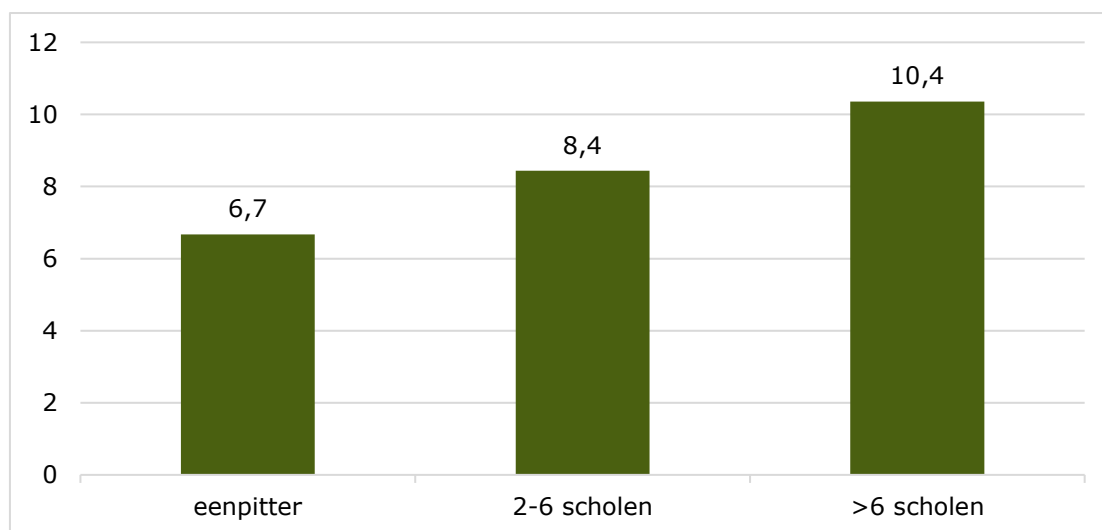
1.4. Eerste onderzoeksvraag: samenstelling van de besturen

In deze cijfers is het officieel gesubsidieerd onderwijs niet opgenomen, stipt de spreker aan.



De meeste schoolbesturen tellen dus tussen de vijf en negen leden. In het GO! is negen leden de standaardgrootte.

Het aantal bestuurders hangt af van de bestuursgrootte.



Gemiddeld bestaat een raad van bestuur uit acht leden. Bij ongeveer twee derde van de raden van bestuur is de gemiddelde leeftijd van de leden tussen 51 en 65 jaar.

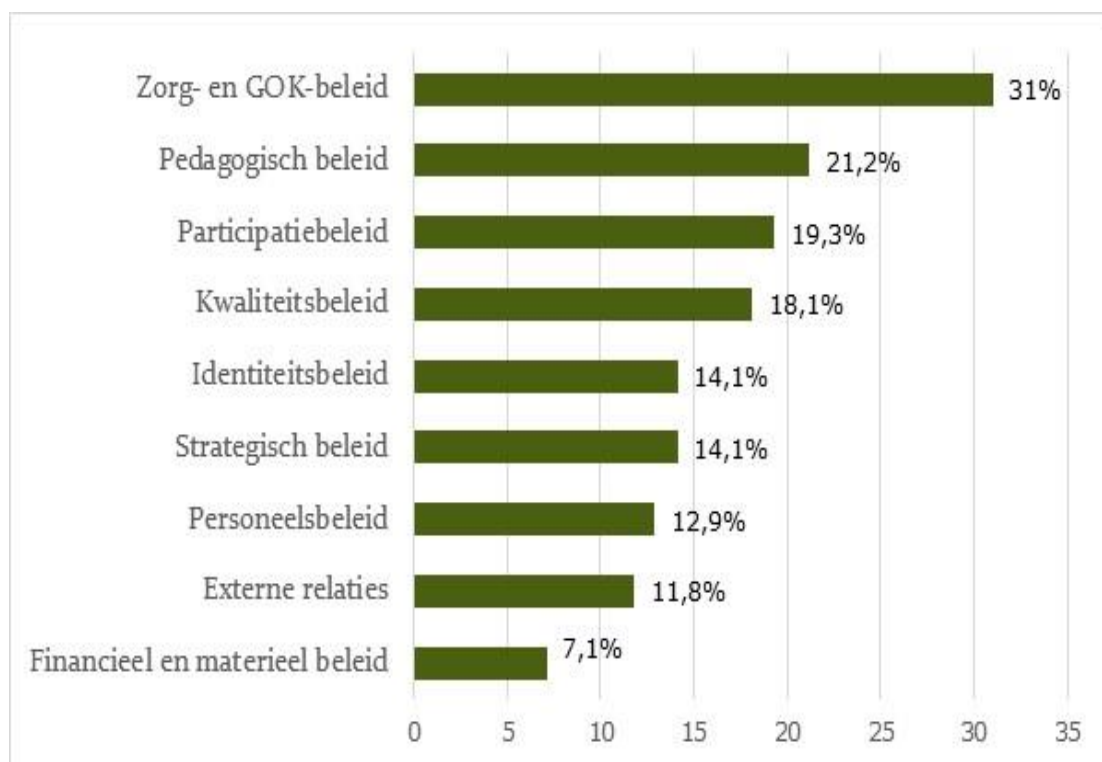
Bij 17 procent van de raden van bestuur is de gemiddelde leeftijd hoger dan 65. Bij bijna driekwart van de besturen is de gemiddelde ervaring in het bestuur vijf tot vijftien jaar. Bij 17 procent van de besturen ligt de gemiddelde ervaring tussen zes en twintig jaar. Bij bijna 6 procent van de besturen is de gemiddelde ervaring meer dan twintig jaar.

32 procent van de bestuursleden is vrouwelijk. Ongeveer 11 procent van de besturen heeft geen enkel vrouwelijk bestuurslid.

35 procent van de bestuursleden heeft of had een loopbaan in het onderwijs. Ongeveer 11 procent van de besturen heeft geen enkel bestuurslid met onderwijservaring. Bijna de helft van de bestuursleden heeft bestuurservaring buiten het onderwijs. Bijna 5 procent van de besturen heeft geen enkel lid met een andere bestuurservaring.

Het Rekenhof heeft ook gevraagd naar de aanwezige expertise. Onderstaande grafiek geeft de expertise aan die volgens de voorzitter van de raad van bestuur ontbreekt.

Adri De Brabandere geeft eerst wat toelichting bij de negen domeinen van de grafiek. Financieel en materieel beleid heeft betrekking op aankopen, boekhouding en het beheer van de infrastructuur. Externe relaties gaat over de relaties met de gemeente en verenigingen en de contacten met de administratie. Personeelsbeleid is breed en gaat van aanwerving tot toekenning van de opdrachten, evaluatie enzovoort. Strategisch beleid gaat over splitsingen en fusies, maar ook over de deelname aan platformen. Identiteitsbeleid gaat over het pedagogisch project en de profilering van de school. Kwaliteitsbeleid is algemeen en gaat over de monitoring en de opvolging van de kwaliteit van het onderwijs en de bijsturing. Participatiebeleid heeft betrekking op het overleg met de schoolraad en eventuele andere raden. Het pedagogisch beleid gaat over de aankoop van handboeken, het leerlingvolgsysteem, maar ook over de verdeling van lestijden en uren-leraar over de klassen. Zorg- en GOK-beleid gaat over het optimaliseren van leer- en ontwikkelingskansen voor alle leerlingen.



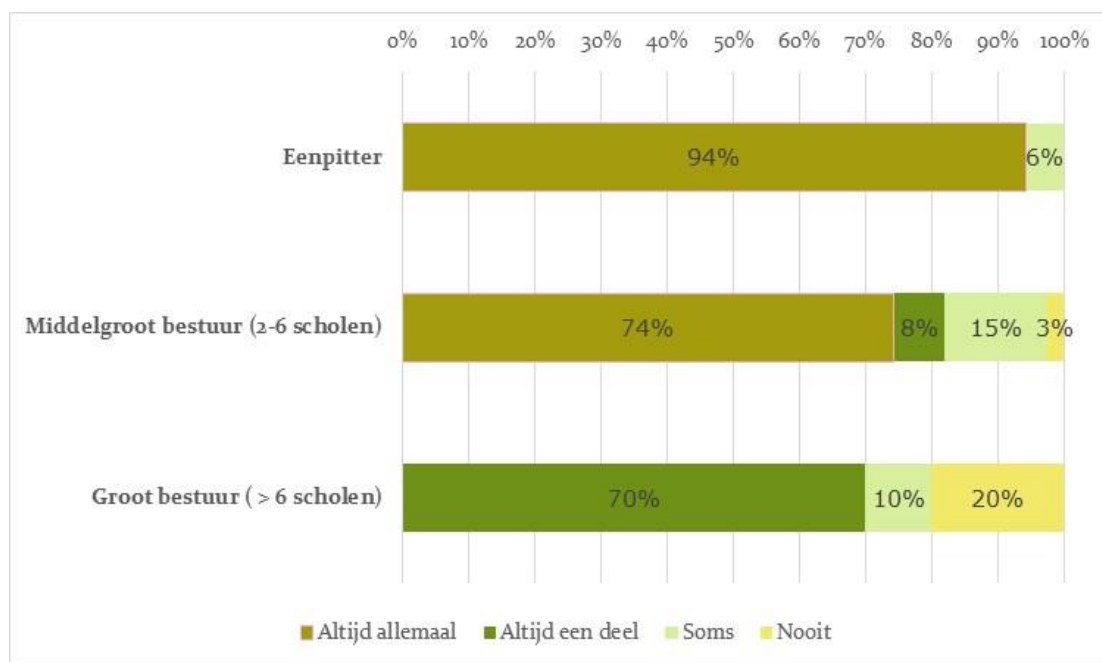
1.5. Tweede onderzoeksvraag: werking van de schoolbesturen

Ook naar de frequentie van de vergaderingen werd gevraagd. 43 procent van de besturen vergadert maandelijks, 23 procent wekelijks, 13 procent drie tot vijf keer per schooljaar en 17 procent vijf tot zeven keer per schooljaar.

Wat de besluitvorming betreft, is het weinig verrassende resultaat dat driekwart van de besturen bij consensus beslist. 16 procent beslist bij voorkeur bij consensus en anders bij meerderheid, 10 procent beslist bij meerderheid.

Wat de aanwezigheid van de directeurs op de bestuursvergaderingen betreft, is in het GO! de algemeen directeur aanwezig met raadgevende stem. Hij zit wel het college van directeurs voor, dat de bestuursvergadering voorbereidt en uitvoert. In het ogo zijn de directeurs uiteraard niet aanwezig op de vergaderingen van het college van burgemeester en schepenen of de bestendige deputatie, maar er kunnen afzonderlijke vergaderingen zijn tussen de beleidsverantwoordelijke en de directeurs.

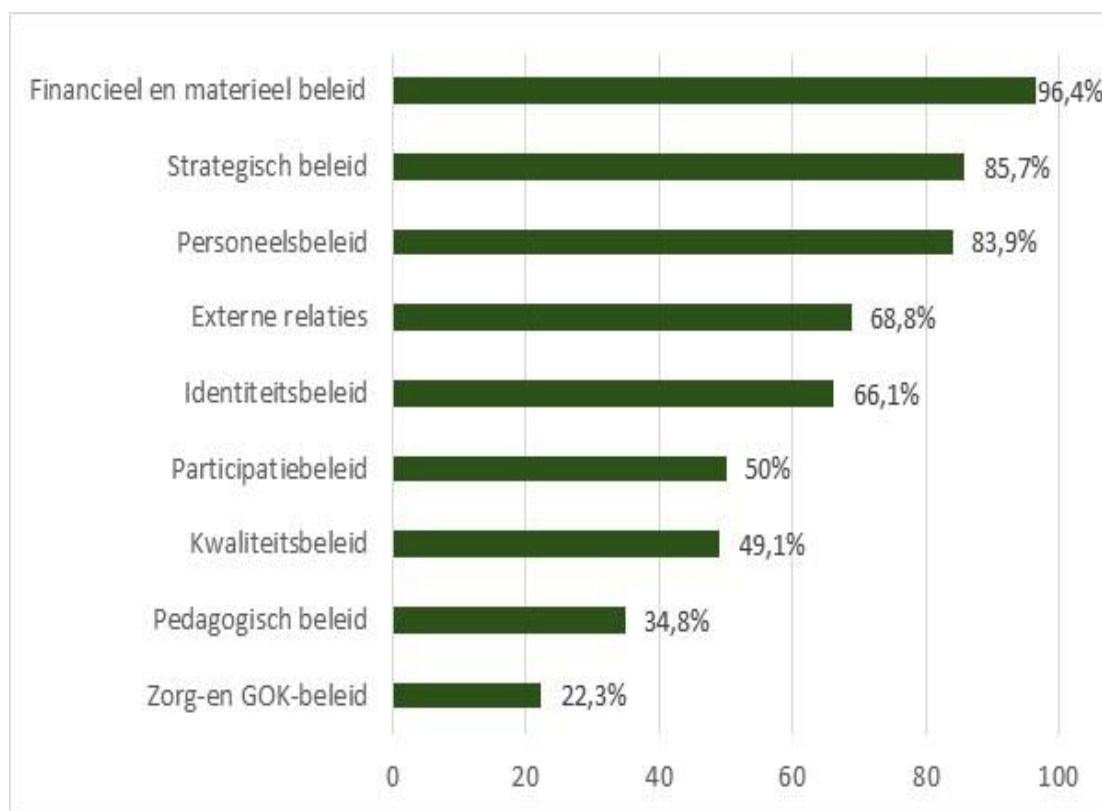
In het vrij onderwijs wordt een onderscheid gemaakt op basis van bestuursgrootte voor de weergave van de aanwezigheid van de directeur op de bestuursvergaderingen.



Het Rekenhof heeft, zowel bij de directeurs als bij de besturen, gepeild naar de samenwerking tussen bestuur en directeur op basis van tien items. De items moesten beoordeeld worden op een schaal van 1 tot 5. De besturen gaven een score van 4,3 (standaarddeviatie 0,5), de directeurs gaven een score van 3,9 (standaarddeviatie 0,7). Er is een negatieve correlatie met de gemiddelde OKI-waarde, stipt de spreker aan. Dus hoe meer kansarme leerlingen in de school, hoe slechter de samenwerking tussen directeur en bestuur.

De samenwerking is ook afhankelijk van het aantal scholen dat onder het schoolbestuur ressorteert. Bij de eenpitters is de samenwerking dus beter dan bij de middelgrote of grote besturen. Het valt ook op dat bij de eenpitters het oordeel van de besturen en de directeurs gelijkloopt, terwijl bij de middelgrote en grote besturen de directeurs de samenwerking duidelijk minder goed vinden dan de besturen.

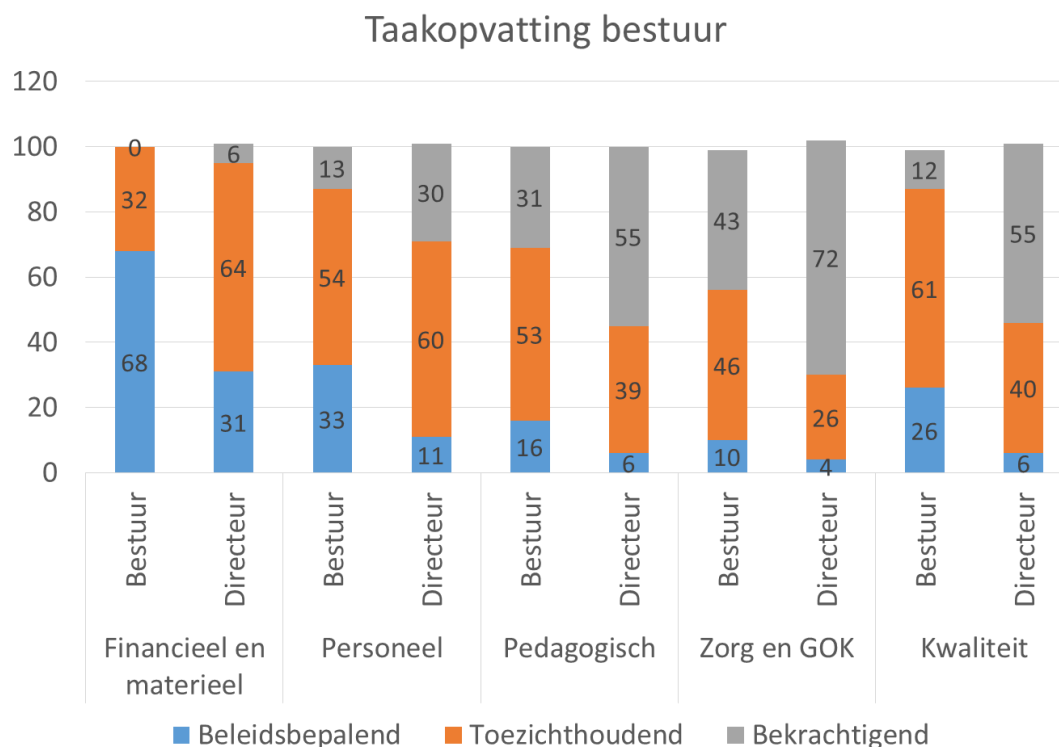
Vervolgens geeft Adri De Brabandere een overzicht van de domeinen waarop de besturen actief zijn.



De spreker merkt op dat het een beschrijvende grafiek is en het Rekenhof geen oordeel geeft, bijvoorbeeld dat alle schoolbesturen op alle domeinen actief zouden moeten zijn. Er wordt wel een uitzondering gemaakt voor het kwaliteitsbeleid, waar elk schoolbestuur mee bezig zou moeten zijn. Het bestuur heeft trouwens de eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs. Uit bijvoorbeeld Nederlands onderzoek blijkt het effect van het feit dat besturen bezig zijn met kwaliteitsbeleid, bijvoorbeeld op het functioneren van de directeur.

Het Rekenhof maakt een onderscheid tussen drie types van besturen. Een beleidsbepalend bestuur neemt initiatief en ontwikkelt nieuwe voorstellen, voert die zelf uit of delegeert. Bij een toezichthoudend bestuur neemt de school/directeur het initiatief en werkt het uit. Het bestuur kijkt na, bespreekt, geeft advies, stuurt bij en keurt goed. Een bekrachtigend bestuur neemt kennis en keurt goed (al dan niet uitdrukkelijk).

Zowel de besturen als de directeurs werden door het Rekenhof bevraagd over de verschillende taken. Uit onderstaande tabel blijkt de verschillende inschatting tussen bestuur en directeur voor vijf domeinen.



Adri De Brabandere benadrukt nogmaals dat het gaat om een beschrijvende grafiek en dat het Rekenhof geen oordeel uitspreekt.

1.6. Derde onderzoeksvraag: verband tussen beleidsvoering en kwaliteit

Voor de kwaliteit van het onderwijs in brede betekenis heeft het Rekenhof voor zeven domeinen indicatoren gezocht. Identiteitsbeleid en strategisch beleid werden niet opgenomen in dit deel van het onderzoek. Op basis van inspectieverslagen, de databank van de onderwijsadministratie en een vragenlijst aan de directeurs werden procesindicatoren samengesteld. De spreker beaamt dat het vaak om ruwe indicatoren gaat, maar ze geven een zeker beeld.

Er is een statistisch positief verband tussen de samenwerking tussen bestuur en directeur en: het gebruik van een systeem voor de opvolging van de leerlingen, het zorg- en GOK-beleid, de kwaliteit van het participatiebeleid, de kwaliteit van het beleid rond externe relaties en de kwaliteit van het kwaliteitsbeleid (maar niet significant). Deze verbanden zijn niet afhankelijk van de grootte van het bestuur (aantal scholen).

Het Rekenhof heeft geen statistisch verband gevonden tussen beleidsvoering en harde indicatoren voor onderwijskwaliteit. Hiermee wordt bedoeld: het aandeel leergebieden of vakken dat door de onderwijsinspectie gunstig werd beoordeeld; voor het lager onderwijs de behaalde A-attesten in het eerste jaar secundair onderwijs; en voor het secundair onderwijs het studierendement in het eerste jaar hoger onderwijs.

Het Rekenhof heeft verder ingezoomd op het lager onderwijs, omdat het aantal scholen voldoende was voor verdere statistische analyses. Daar is wel een verband tussen de samenwerking tussen directie en bestuur en de leerprestaties in de vorm van A-attesten. Maar dat verband verdwijnt door de uiterst sterke negatieve samenhang tussen A-attesten en OKI-waarde.

Tevens merkt de spreker op dat er een negatieve samenhang is tussen de samenwerking van bestuur en directeur en de OKI-waarde, dus de kansarmoede van de school.

Het is niet duidelijk hoe de invloed van de OKI-waarde werkt. Bij OKI-waarde wordt in de eerste plaats gedacht aan de individuele socio-economische kenmerken van de leerlingen. Die kenmerken zijn erg bepalend voor de leerprestaties van de leerlingen. Maar hier gaat het over de gemiddelde OKI-waarde van de school, wat meer is dan de individuele kenmerken. Ook het aspect segregatie en concentratie is daarin vervat. Ook deze termen zijn heel breed en er kunnen verschillende elementen onder vallen. Zo kan een school met veel kansarmoede ook geconfronteerd worden met een slechter schoolgebouw, een minder ervaren lerarenkorps of een minder bekwame directeur, maar ook met een minder goede samenwerking tussen directeur en bestuur. Over de precieze invloed van de OKI-waarde is verder onderzoek aangewezen, merkt de spreker op.

De context is vaak vrij complex, waarbij heel veel factoren een rol spelen. Het eerste element is het net, want de contexten van de netten zijn verschillend. Het Rekenhof heeft ingezoomd op het vrij lager gesubsidieerd onderwijs en er een kwalitatieve vergelijkende analyse op toegepast. Er werd een onderscheid gemaakt tussen scholen met een lage OKI-waarde, dus met meer kansrijke leerlingen, en scholen met een hoge OKI-waarde, dus met meer kansarme leerlingen.

Voor scholen met een lage OKI-waarde leverde dat volgende resultaten op: alle scholen met een bepaalde mate van samenwerking tussen directeur en bestuur én waarvan het bestuur actief is in het zorg- en GOK-beleid, het kwaliteitsbeleid en het pedagogisch beleid halen ook een bovengemiddeld resultaat wat leerprestaties (A-attesten) betreft. Andere scholen kunnen ook goede resultaten hebben, maar het patroon is daarvan niet eenduidig.

Een gelijkaardig resultaat is er voor scholen met een hoge OKI-waarde: alle scholen met een betere samenwerking tussen directeur en bestuur én waarvan het bestuur actief is in het zorg- en GOK-beleid halen een bovengemiddeld resultaat wat leerprestaties (A-attesten) betreft. Alle scholen met betere samenwerking tussen directeur en bestuur én waarbij het bestuur niet louter bekrachtigend is in het pedagogisch beleid halen een bovengemiddeld resultaat wat leerprestaties (A-attesten) betreft. Andere scholen kunnen ook goede resultaten hebben, maar zonder eenduidig patroon.

1.7. Aanbevelingen

Adri De Brabandere zegt dat op basis van het verkennend onderzoek geen globaal beleid kan worden uitgestippeld inzake de schoolbesturen. Maar de overheid kan wel ondersteunen, sensibiliseren, motiveren enzovoort.

De overheid kan de schoolbesturen oproepen aandacht te hebben voor voldoende diversiteit inzake ervaring en competenties bij hun samenstelling; ondersteunen om hun competenties in alle beleidsdomeinen te versterken; sensibiliseren om aandacht te hebben voor de samenwerking met de directeur; motiveren om een actieve rol op te nemen in bepaalde beleidsdomeinen, in het bijzonder het kwaliteitsbeleid; en stimuleren om bij hun beleidsvoering de autonomie en werkbelasting van de schooldirecteur in rekening te nemen.

In elk geval is verder onderzoek nodig, zeker wat de invloed betreft van de werking van schoolbesturen en de beleidsvoering op de onderwijskwaliteit in brede zin.

Het Rekenhof geeft indicaties dat een schoolbestuur ertoe doet. Als dat bevestigd zou worden in nieuw onderzoek is dat een belangrijk element voor het beleid en in

het debat over de schoolbesturen en de vrijheid van onderwijs, besluit Adri De Brabandere.

2. Bespreking

Steve Vandenberghe vraagt verduidelijking over de aanwezigheid van de directeurs in de raad van bestuur, meer bepaald of het gaat over de algemeen directeur, de coördinerend directeur of alle directeurs.

Er zijn blijkbaar raden van bestuur die drie tot vier keer per jaar vergaderen. Dit is volgens het lid heel weinig om beleidsmatig het verschil te maken. Is er een verband tussen de vergaderfrequentie en de betrokkenheid van de raden van bestuur?

Hoe meer kansarmoede, hoe slechter de samenwerking tussen directeurs en raden van bestuur, noteerde de spreker. Hierover had hij graag iets meer duiding.

Raden van bestuur hebben niet altijd een goed zicht op het personeelsbeleid van de scholen. Hij geeft als voorbeeld dat na de proeftijd van een directeur de raad van bestuur dikwijls een eenzijdig beeld krijgt geschetst door de aanwezige algemeen directeur, wat niet altijd overeenstemt met de appreciatie van de directeur door de mensen op de klasvloer. Hierdoor is het al dan niet benoemen van een directeur niet altijd de juiste keuze.

Veel leden van de raden van bestuur zijn vrijwilligers. *Steve Vandenberghe* heeft respect voor dat engagement, maar soms is er een gebrek aan competenties en beleidsvoering om de beslissingen te nemen. Raden van bestuur moeten ondersteund worden om de competenties op alle beleidsdomeinen te versterken en er moet voldoende diversiteit aanwezig zijn. De spreker beaamt dit, maar meent dat sommige scholengroepen al blij zijn dat er voldoende kandidaten zijn voor de raad van bestuur. Deze mensen beschikken niet altijd over alle competenties en kunnen soms niet voldoende tijd investeren, waardoor de algemeen directeur een cruciale rol speelt en veel informatie naar de raad van bestuur ook via één persoon gaat.

Het verslag wijst met betrekking tot het verband tussen beleidsvoering en kwaliteit op het belang van een actief bestuur op het vlak van zorg- en GOK-beleid om de leerlingen goede resultaten te laten behalen. Maar de betrokkenheid van de raden van bestuur inzake zorg en GOK is redelijk beperkt. Is dat een obstakel voor het behalen van goede resultaten door de leerlingen?

Koen Daniëls schetst dat het een moeilijke onderzoeksmaterie is om in kaart te brengen, waarbij nog komt dat de onderwijsvrijheid heeft gezorgd voor een enorme diversiteit.

Het lid is van mening dat de steekproef voor het GO! niet representatief is en vraagt of het Rekenhof zicht heeft op de redenen waarom niet werd deelgenomen.

Het Rekenhof heeft gekeken naar de relatie tussen schoolbesturen en directeurs. Maar het personeel is niet opgenomen in het onderzoek. Leerkrachten hebben dikwijls geen zicht op de leden en de activiteiten van het schoolbestuur. Is het betrekken van het personeel een piste voor een eventueel verder onderzoek?

35,5 procent van de bestuursleden heeft onderwijservaring, maar dat betekent dat zowat 65 procent geen onderwijservaring heeft. *Koen Daniëls* laat in het midden of dit een voor- of een nadeel is en vraagt of het Rekenhof op dat punt enige samenhang heeft vastgesteld.

De schoolbesturen dragen de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs en voor het goed functioneren van de school. Het Rekenhof zoomde vooral in op de kwaliteit, maar hoe werd het onderdeel over het functioneren van de school geoperationaliseerd? Zijn er op dit punt indicaties voor een vervolgonderzoek?

5 tot 17 procent van de directeurs had een negatief oordeel omdat ze te weinig worden betrokken bij de beslissingen van het bestuur.

Het Rekenhof roept de Vlaamse overheid op voldoende aandacht te hebben voor voldoende diversiteit inzake ervaring en competenties bij de samenstelling van schoolbesturen. Suggereert het Rekenhof hiermee een vorm van corporate governance? Het gaat over gesubsidieerd leerplichtonderwijs, dus meent het Rekenhof dat de overheid enige lijnen mag uitzetten?

De aanbeveling van het Rekenhof aan de Vlaamse overheid om schoolbesturen te sensibiliseren om blijvend aandacht te hebben voor de samenwerking met de directeur en die samenwerking regelmatig te evalueren, in het bijzonder bij grote besturen, vanwege het belang ervan voor de onderwijskwaliteit, acht Koen Daniëls heel belangrijk.

De beleidsvoering van de schoolbesturen blijkt ook een positieve relatie te vertonen met de kwaliteit van het participatiebeleid. Er werd alleen gekeken naar de directeurs, dus niet naar de leerkrachten. Wat bedoelt het Rekenhof met het participatiebeleid?

De aanbeveling aan de Vlaamse overheid om schoolbesturen te motiveren om een actieve rol op te nemen in bepaalde beleidsdomeinen, in het bijzonder het kwaliteitsbeleid, onder andere door zich te informeren over de prestaties van hun scholen en stimulerende maatregelen te nemen die de kwaliteit verbeteren, vond de spreker verrassend. Uit de analyse van het Rekenhof blijkt dus dat er schoolbesturen zijn die niet bezig zijn met onderwijskwaliteit en de prestaties van hun scholen.

Een laatste aanbeveling betreft het stimuleren van schoolbesturen om bij hun beleidsvoering de autonomie en werkbelasting van de schooldirecteur in rekening te nemen. Is het zinvol om een directeur fulltime deel te laten uitmaken van het schoolbestuur? En zo ja, welke directeur dan?

In het algemeen wil Koen Daniëls nog weten over welke directeur het Rekenhof het precies heeft als wordt verwezen naar een directeur? Gaat het om de coördinerend directeur, de scholengroepdirecteur of de pedagogisch directeur?

Inzake kwaliteit verwijst het Rekenhof naar het uitreiken van attesten, met de vermelding van A-attesten. Die bestaan natuurlijk niet in het basisonderwijs, vandaar de vraag of hier dan ook de getuigschriften basisonderwijs onder verstaan worden of niet.

Brecht Warnez beaamt dat op een aantal punten verder onderzoek interessant zou zijn.

Ook hij betreurt de lage responsgraad van het GO!, waardoor er geen representativiteit is en geen gedegen bespreking mogelijk is.

De spreker informeert of er verschillen te detecteren zijn in de antwoorden van directeurs uit het basis- en secundair onderwijs.

De aanbevelingen zijn volgens het lid vanzelfsprekend terughoudend, gelet op de vrijheid van onderwijs. De Vlaamse overheid zou schoolbesturen kunnen oproepen

om voldoende aandacht te hebben voor voldoende diversiteit inzake ervaring en competenties bij hun samenstelling, maar op dat punt speelt de Grondwet een rol, evenals de vzw-wetgeving, de vrijheid van vereniging en het principe van democratie, stelt Brecht Warnez. In het officieel gesubsidieerd onderwijs is het moeilijk om voor de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen richtlijnen op te leggen inzake ervaring en diversiteit, stipt de spreker aan. Het zou volgens hem raar zijn om dat voor het gesubsidieerd onderwijs dan wel te doen.

Met betrekking tot de aanbeveling over het ondersteunen van schoolbesturen om hun competenties in alle beleidsdomeinen te versterken, vraagt de spreker of het Rekenhof aan concrete initiatieven denkt om dit mogelijk te maken.

Als een gebrek aan competentie wordt ervaren, doen zes van de dertien voorzitters een beroep op andere actoren, zowel intern als extern. Is het de standaardhouding van besturen dat ze ontbrekende competenties elders gaan zoeken? Geeft dat voldoening?

Het Rekenhof legt in het verslag de nadruk op de samenwerking tussen de directeur en het schoolbestuur. 17,3 procent van de directeurs geeft aan niet betrokken te worden bij de beslissingen van de raad van bestuur. Is er een verband tussen het niet betrokken worden bij de beslissingen en het niet uitgenodigd worden, zoals in het officieel gesubsidieerd onderwijs, voor de vergaderingen van de raad van bestuur?

Adri De Brabandere wijst erop dat een aantal aspecten worden aangekaart die het Rekenhof niet heeft onderzocht. Het is een verkennend onderzoek en ook het Rekenhof zou graag een aantal bijkomende aspecten onderzocht zien.

De spreker verduidelijkt de cijfers over de aanwezigheid van de directeurs op de bestuursvergaderingen in het vrij gesubsidieerd onderwijs en zegt dat voor de grote besturen (meer dan zes scholen) nooit alle directeurs aanwezig zijn en bij 20 procent van de besturen nooit een directeur aanwezig is.

De vergaderfrequentie is soms laag, beaamt de spreker. Dat kan negatief worden beoordeeld en de vraag oproepen of in die situatie de scholen goed beheerd kunnen worden. De cijfers gaan wel over de raad van bestuur, wat dus niet betekent dat er geen werkcommissies of comités actief kunnen zijn en frequent samenkomen.

Bij kansarmere scholen is de samenwerking tussen directeur en raad van bestuur slechter. Maar het Rekenhof heeft daar geen verklaring voor.

De meeste schoolbesturen werken met vrijwilligers. Ongeveer 8 procent van de besturen kent een bezoldigd bestuurslid, maar in totaal wordt slechts ongeveer 3 procent van de leden bezoldigd. De invloed daarvan is onduidelijk, maar werd niet specifiek onderzocht. De andere leden van de raad van bestuur zijn vrijwilligers, dus dat kan voor enige frictie zorgen. Het engagement van de directeur is in de meeste scholen vrij groot. Als daar een bezoldigd bestuurder tegenover staat, kan dat de relatie anders kleuren dan met een vrijwillig bestuurder.

De quasi afwezigheid van het GO! in de steekproef is volgens *Adri De Brabandere* een zwak punt in het onderzoek. Het Rekenhof heeft geen verklaring waarom die schoolbesturen niet hebben deelgenomen. Mogelijk konden een aantal antwoorden wel in het onderzoek gebruikt worden, maar met een groot risico, aangezien de samenstelling van de besturen het laatste jaar sterk gewijzigd was.

65 procent van de bestuurders heeft geen onderwijservaring. Het Rekenhof heeft veel vragen opgenomen over de samenstelling, de leeftijd en het geslacht van de

bestuurders, maar ook over de wijze van beleidsvoering. Het is voor het Rekenhof onmogelijk om alle mogelijke relaties tussen al die elementen te onderzoeken.

Er is volgens de spreker wel een verband tussen de aanwezigheid van expertise en de kwaliteit, vooral wat de expertise rond zorg betreft. Een tekort aan onderwijservaring in een bestuur betekent ook minder expertise op het vlak van zorg, wat dan weer een relatie heeft met de activiteit van het bestuur op dat domein. Er zijn heel veel relaties te detecteren, maar daarover heeft het Rekenhof niet gerapporteerd. Zo kan ook de vraag rijzen of het percentage vrouwen in het bestuur een invloed heeft op de aanwezigheid van een aantal expertises.

Het goed functioneren van de school heeft het Rekenhof proberen aanduiden met de negen domeinen.

Inzake de aanwezigheid van expertise en de samenstelling van de besturen werd verwezen naar corporate governance. Het is aan de schoolbesturen en het veld zelf om daarover regels op te stellen. Volgens de spreker staat het hoger onderwijs op dat vlak al verder.

Participatie werd door het Rekenhof ruim opgevat, licht *Marijke Steegen* toe. Het Rekenhof ging na of de schoolraden volledig zijn samengesteld volgens de regels, tijdig informatie krijgen en reactie ontvangen op uitgebrachte adviezen, of er een leerlingenraad is, een pedagogische raad en een ouderraad.

Niet alle schoolbesturen zijn actief bezig met de onderwijskwaliteit, dus met het opvolgen van de leerprestaties, bevestigt *Adri De Brabandere*. Uit het onderzoek blijkt dat er grote verschillen zijn tussen de besturen, want slechts de helft van de besturen is op dat vlak actief.

De vrijheid van onderwijs betekent ook de vrijheid om te bepalen wie al dan niet in het bestuur wordt opgenomen, schetst de spreker. Een directeur kan als stemgerechtigd lid worden opgenomen in de raad van bestuur – wat zeker in de kleinere koepels het geval is, want bij FOPEM geldt de verplichting om personeelsleden in het bestuur op te nemen.

Er zijn in Vlaanderen veel meer basisscholen dan secundaire scholen, dus een blinde steekproef had ervoor kunnen zorgen dat er te weinig secundaire scholen aangeschreven zouden worden, maar het Rekenhof heeft dat bewaakt.

Als in het verslag wordt verwezen naar A-attesten, gaat het wel degelijk over A-attesten van het secundair onderwijs, benadrukt de spreker. Als prestatiemeter van het basisonderwijs wordt dus gekeken naar de A-attesten in het eerste jaar secundair onderwijs. Het is een ruwe indicator, maar die levert wel veelzeggende resultaten op, geeft *Adri De Brabandere* mee.

Als competenties niet aanwezig zijn in de schoolbesturen worden ze soms elders gezocht, maar dat aspect heeft het Rekenhof niet verder onderzocht. Er kunnen dus geen veralgemenende uitspraken over worden gedaan.

Of er een relatie is tussen het zich betrokken voelen bij de beslissingen van het bestuur door de directeur en de aanwezigheid van de directeur bij de bestuursvergaderingen, werd door het Rekenhof niet onderzocht.

Koen Daniëls meent dat al meerdere suggesties zijn gegeven voor een vervolgonderzoek. Als het gaat over kwaliteit en leerwinst zijn het niet de schoolbesturen of de directeurs die dit zullen genereren, maar de leraren met de leerlingen zullen daarvoor moeten zorgen.

Het lid wijst op de data over het ziekteverzuim waarover AGODI beschikt. Deze cijfers zouden gekoppeld kunnen worden aan schoolbeleid, participatiebeleid enzovoort. Ook de databank over de peilingsproeven lijkt hem interessant.

Adri De Brabandere zegt dat het grote probleem met de peilingsproeven is dat de scholen niet gekend zijn, want de gegevens zijn geanonimiseerd.

Het Rekenhof zou uiteraard het liefst zien dat de overheid zelf een verder onderzoek uitbesteedt over de schoolbesturen.

Brecht Warnez wijst nog op de manier waarop de besturen worden samengesteld. Voor het gemeentelijk en provinciaal onderwijs gebeurt dat door de verkiezingen. In het vrij gesubsidieerd onderwijs is dat iets meer gestuurd. Misschien is er een correlatie tussen het gebrek aan expertise en de manier waarop besturen worden samengesteld, oppert de spreker, en hij acht dit een mogelijk punt voor een vervolgonderzoek.

Karolien GROSEMANS,
voorzitter

Koen DANIELS,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

AGODI	Agentschap voor Onderwijsdiensten
FOPEM	Federatie van Onafhankelijke Pluralistische Emancipatorische Methodescholen
GO!	onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap
GOK	gelijke onderwijskansen
ogo	officieel gesubsidieerd onderwijs
OKI	onderwijskansarmoede-indicator
OVSG	Onderwijskoepel van Steden en Gemeenten
POV	Provinciaal Onderwijs Vlaanderen
vzw	vereniging zonder winstoogmerk