

ingediend op **1099** (2021-2022) – Nr. 1
14 januari 2022 (2021-2022)

Verslag van de gedachtewisseling

namens de Commissie voor Onderwijs
uitgebracht door Jan Laeremans, Arnout Coel en Loes Vandromme

over het eindrapport van de projectgroep
Onderwijs en Vorming in het kader
van de Vlaamse Brede Heroverweging

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;
Loes Vandromme, Hilâl Yalçın;
Jean-Jacques De Gucht, Gwendolyn Rutten;
Johan Danen, 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, Tom Ongena;
Stijn Bex;
Steve Vandenberghe.

Toegevoegde leden:

Kim De Witte.

INHOUD

I.	Toelichting door het Departement Onderwijs en Vorming	4
1.	Aanpak VBH in het beleidsdomein Onderwijs en Vorming	4
2.	Financiering gewoon secundair onderwijs	5
3.	Subsidies	7
4.	Detacheringen	7
5.	Slot	7
II.	Bespreking	8
1.	Tussenkomensten van de leden	8
1.1.	Arnout Coel	8
1.2.	Jan Laeremans	8
1.3.	Johan Danen	9
1.4.	Loes Vandromme	10
1.5.	Koen Daniëls	10
1.6.	Jean-Jacques De Gucht	10
2.	Antwoorden van het Departement Onderwijs en Vorming	11
	Gebruikte afkortingen	14
	Bijlage: zie dossierpagina op www.vlaamsparlement.be	

Op 25 november 2021 werd in de Commissie voor Onderwijs een gedachtewisseling gehouden over het rapport van de projectgroep Onderwijs in het kader van de Vlaamse Brede Heroverweging.

De VBH werd in het voorjaar van 2021 opgestart door de Vlaamse Regering. Hierbij gingen alle beleidsdomeinen na in welke mate de middelen die ze benutten, hun doel bereiken en wat mogelijke, toekomstige efficiëntiewinsten zijn. Projectgroepen per beleidsdomein stelden hierover een eindrapport op.

Aan de gedachtewisseling over de VBH voor het beleidsdomein Onderwijs en Vorming namen volgende sprekers deel:

- Ann Verhaegen, secretaris-generaal Departement Onderwijs en Vorming;
- Isabelle Erauw, adviseur Departement Onderwijs en Vorming.

Het rapport van de projectgroep Onderwijs en Vorming is terug te vinden op de [dossierpagina](#) van dit document op www.vlaamsparlement.be.

(Deze vergadering werd als videoconferentie georganiseerd.)

I. Toelichting door het Departement Onderwijs en Vorming

Ann Verhaegen licht de opbouw van de presentatie toe. Eerst wordt de aanpak van de VBH binnen het beleidsdomein Onderwijs en Vorming toegelicht, gevolgd door een korte samenvatting van de resultaten van de deelrapporten Financiering gewoon secundair onderwijs, Subsidies en Detacheringen.

1. Aanpak VBH in het beleidsdomein Onderwijs en Vorming

Het startsein voor de VBH werd eind 2020 gegeven door de Vlaamse Regering. Vanaf dan werd gestart met de voorbereiding en samenstelling van een projectgroep, die in maart 2021 voor het eerst samenkwam. De spreker was, samen met Koen Algoed, secretaris-generaal van het Departement Financiën en Begroting, covoorzitter van de projectgroep, die voorts bestond uit ambtenaren van de beleidsdomeinen Onderwijs en Vorming en Financiën en Begroting, de Inspectie van Financiën en twee externe experts, Stijn Baert (UGent) en Kristof De Witte (KU Leuven). Het rapport van de projectgroep werd begin september 2021 afgerond.

Het vergde vrij veel tijd om een goede focus te vinden voor deze VBH, geeft de spreker aan. De initiële opzet was om de gehele begroting Onderwijs en Vorming in ogenschouw te nemen, maar dat is een zeer omvangrijk en sterk gereguleerd beleidsdomein. Gelet op het korte tijdsbestek voor de VBH werd daarom in samenspraak met de overkoepelende stuurgroep beslist drie maatregelen grondig uit te werken, eerder dan op een oppervlakkige manier het gehele beleidsdomein te analyseren.

Er werd geen beroep gedaan op de mogelijkheid om opdrachten uit te besteden. In januari 2021 werd weliswaar een bestek gelanceerd, maar hiervoor waren geen intekenaars, en de tijd was te kort om de oproep te herhalen. Daarom werden in drie werkgroepen – één per deelrapport - vooral interne oefeningen gemaakt.

Ann Verhaegen geeft aan dat deze eerste VBH ook een leerproces was, zowel procesmatig als methodologisch. Enkele van de leer- en aandachtspunten betreffen de focus op besparingen (die beperkingen met zich meebrengt), de methodologie die verfijnd dient te worden en de nood aan een beleidsdomeinspecifieke opzet van een dergelijke oefening.

2. Financiering gewoon secundair onderwijs

De spreker vat de voornaamste bevindingen van het eerste deelrapport over de financiering van het gewoon secundair onderwijs samen. Met ongeveer 35 procent van de in totaal 13 miljard euro betreft dit een substantieel deel van de onderwijsbegroting.

De focus lag zoals gevraagd op de budgettaire oefening, maar ook de impact op het onderwijs werd telkens meegenomen. Achter elke euro binnen dit beleidsdomein schuilen immers leerlingen of leerkrachten. Iedere wijziging kan reacties oproepen, aldus de spreker. Het onderwijs is bovendien sterk gereguleerd, met ook grondwettelijke bepalingen over financiering en onderwijsvrijheid die moeten worden gerespecteerd.

De doorlichting van uitgaven steunt op de relatie tussen input en output. Voor het onderwijs is dat niet eenvoudig. Daarom werd vooral gepoogd om alle radertjes binnen het mechanisme van de financiering van het secundair onderwijs uit te leggen en het effect van eventuele wijzigingen daaraan weer te geven. De spreker beklemtoont dat het rapport is opgevat als een overzicht van mogelijke keuzes. Er werden door de projectgroep geen inhoudelijke keuzes gemaakt. Deze hangen immers samen met een visie op het onderwijsbeleid en vergen beleidsbeslissingen.

Het eerste deel van het rapport is de financiering in internationaal perspectief. Dit verschilt per land, wat gedetailleerde vergelijkingen van de financiering moeilijk maakt.

Vertrekpunt voor het tweede deel was een onderzoeksrapport van SONO, waar Kristof De Witte promotor van was. Vervolgens werden per component van de financiering simulaties uitgevoerd, waarbij telkens de voor- en nadelen en randvoorwaarden werden beschreven.

Isabelle Erauw licht dit toe aan de hand van het voorbeeld van het pakket urenleraar. Iedere secundaire school krijgt een pakket aan urenleraar toegewezen dat zij moet gebruiken om onderwijs in te richten en personeel aan te stellen. Dat pakket wordt jaarlijks berekend met als voornaamste parameter het leerlingen-aantal en de graad, de onderwijsvorm en het studiegebied van die leerlingen. Bovendien wordt de personeelsomkadering toegekend volgens een degressief model: iedere leerling genereert een basiscoëfficiënt alsook een extra coëfficiënt die een degressief verloop kent naarmate er meer leerlingen zijn.

In het voorbeeld worden twee parameters aangepast, namelijk het aanwendingspercentage en de degressiviteit. De aanpassing van het aanwendingspercentage is volgens de spreker vrij simpel: het resultaat van de berekening wordt verminderd met een bepaald percentage. Toegepast op de huidige situatie, betekent een vermindering van het aanwendingspercentage met een procentpunt een vermindering met 480 voltijdse betrekkingen in het secundair onderwijs, wat neerkomt op een besparing van ongeveer 25 miljoen euro. Een eventuele aanpassing van het pakket urenleraar beïnvloedt echter ook de puntenenveloppe. Daardoor ontstaat een bijkomende besparing van ongeveer 1,8 miljoen euro – wat de samenhang tussen verschillende componenten illustreert.

Er zijn volgens de spreker een aantal mogelijke motieven om voor een verlaging van het aanwendingspercentage te kiezen. Het is een relatief eenvoudige maatregel, die in het verleden ook al werd toegepast. Het is een solidaire maatregel, die iedere school in gelijke mate treft. De maatregel levert een relatief grote besparing op in vergelijking met andere pistes opgenomen in het rapport. Het kan scholen aanmoedigen de middelen efficiënt in te zetten op de klasvloer. En tot slot wordt niet geraakt aan de autonomie van de aanwending.

Er zijn echter ook argumenten tegen een dergelijke maatregel. Vooreerst is hij in tegenspraak met het regeerakkoord, waarin wordt gepleit voor meer middelen en mensen op de klasvloer. Wellicht zal ook de gemiddelde klasgrootte stijgen, met als mogelijke gevolgen een dalende onderwijskwaliteit en een dalend pedagogisch comfort voor de leerkrachten. Een vermindering van het aantal uren-leraar kan scholen er ook toe aanzetten dunbevolkte studierichtingen te schrappen. Zowel op school- als op systeemniveau moet volgens de spreker worden bewaakt dat dergelijke – mogelijk zinvolle – studierichtingen niet systematisch zouden verdwijnen.

Een randvoorwaarde bij de eventuele implementatie van deze maatregel is een grondige reflectie over de kerntaken van de leraar – een proces dat al loopt.

Een tweede manier om het aantal uren-leraar aan te passen, is via een herziening van het mechanisme van de degressiviteit. De spreker licht in grote lijnen toe hoe dit model functioneert: de extra coëfficiënt per leerling wordt bepaald door de schijf waartoe de leerling behoort en vervolgens door de coëfficiënt van die schijf. Zowel de grootte van de schijf als de coëfficiënten kunnen worden aangepast. Bij wijze van voorbeeld geeft Isabelle Erauw de eerste simulatie uit het rapport weer, waarbij het aantal leerlingen in de schijven daalt en de coëfficiënten ongewijzigd blijven. Gevolg daarvan is dat er sneller degressiviteit optreedt, en dat er dus minder bijkomende uren-leraar worden toegekend voor de extra leerlingen. Dit voorbeeld heeft een daling met 790 voltijdse betrekkingen, of een besparing met ongeveer 41 miljoen euro tot gevolg – met ook hier een extra besparing op de puntenenveloppe (3 miljoen euro). Een extra complexiteit in deze simulatie is dat voor 72 scholen het minimumpakket in werking zou treden omdat het resultaat van de berekening onvoldoende is om het onderwijs in te richten.

Waarom zou kunnen worden gekozen voor een aanpassing van de degressiviteit? Men kan gedifferentieerd werken doordat scholen verschillend worden getroffen naargelang het leerlingenaantal. Ook hier kan een efficiënte inzet op de klasvloer worden aangemoedigd en wordt niet geraakt aan de autonomie van de aanwending.

De tegenargumenten zijn dezelfde als bij de aanpassing van het aanwendingspercentage: minder middelen op de klasvloer – met ook hier de gekende gevolgen – en het risico dat scholen minder bevolkte studierichtingen niet langer zullen aanbieden.

Een randvoorwaarde is dat de reglementering over het opsplitsen of fuseren van scholen moet worden herbekeken. Want als de differentiële impact afhangt van de schoolgrootte, zullen scholen hier wellicht op reageren, besluit de spreker.

Ann Verhaegen geeft aan dat het pakket uren-leraar slechts een van de voorbeelden uit het rapport is. Ook voor andere maatregelen werd gepoogd om alle elementen die de financiering bepalen en de gevolgen van een eventuele aanpassing goed in beeld te brengen. Keuzes werden in het rapport niet gemaakt, omdat die keuzes afhangen van de beleidsvisie op het onderwijs. Dit rapport biedt de mogelijkheid om – eens die keuze wordt gemaakt – na te gaan welke de beste manier is om daar te geraken.

Algemeen stelt de spreker dat het financieringsmechanisme van het secundair onderwijs zeer complex en niet steeds transparant is. De basis van dit systeem dateert van de jaren 1980 – waar men in meerdere golven besparingen doorvoerde in het lestijdenpakket. In de loop van de jaren werden kleine en grote aanpassingen doorgevoerd, wat de transparantie en eenvoud niet ten goede komt. Het herdenken en wijzigen van een dergelijk financieringsmechanisme is een proces dat jaren in beslag neemt en heel wat overleg vergt, stelt de spreker.

3. Subsidies

Naast de financiering van het secundair onderwijs, bevat het rapport ook een kleiner deelrapport over subsidies. De werkingsmiddelen voor de onderwijsinstellingen en aanverwanten (pedagogische begeleidingsdiensten, CLB's) vielen buiten de scope van deze oefening. Er werd enkel gekeken naar specifieke, al dan niet facultatieve of gereguleerde subsidies. Het rapport bevat een overzicht van de in 2020 uitgereikte subsidies, met uitzondering van diegene waarvoor al was beslist dat ze in 2021 niet zouden worden hernomen. Deze subsidies vertegenwoordigen een bedrag van ongeveer 66 miljoen euro of 0,5 procent van de onderwijsbegroting. 14 van de 193 toegekende subsidies (7 procent) zijn goed voor 47 procent van het totale budget – er zijn dus een beperkt aantal relatief grote subsidies, naast vele kleintjes. Uit ervaring weet de spreker dat het niet evident is subsidies te schrappen. Dat vergt beleidskeuzes.

In het rapport worden een aantal criteria opgesteld om de subsidies te beoordelen (bijvoorbeeld al dan niet gereguleerd of gekoppeld aan een meerjarige beheersovereenkomst). Maar ook hier was het vooral de bedoeling inzicht te verschaffen in deze subsidies en de impact van een eventuele vermindering ervan weer te geven.

4. Detacheringen

Een laatste onderzochte maatregel zijn de detacheringen, waar vaak vragen over worden gesteld in het kader van het lerarentekort. De spreker brengt de definitie van detacheringen in herinnering: ofwel een verlofstelsel waarbij het loon van personeelsleden die tijdelijk elders aan de slag gaan hetzij wordt terugbetaald (verlof in het belang van het onderwijs), ofwel een verlof wegens bijzondere opdracht waarbij de betrokken organisatie niet gebonden is aan de terugbetaling van het loon. Het rapport geeft weer waar de gedetacheerde leerkrachten tewerkgesteld zijn. Dit gaat over 1462 detacheringen of 0,8 procent van het onderwijspersoneel (uitgedrukt in aantal personeelsleden, niet in vte), waarvan 494 zonder terugvordering van de loonkost – vaak voor onderwijstaken of een reeks verplichtingen, zoals detacheringen naar de Europese Scholen, pedagogische begeleidingsdiensten, vakbonden of onderwijsverstreckers.

Het vrij te bepalen contingent van de minister voor detacheringen zonder terugbetaling is relatief klein, enkele tientallen. De detacheringen zonder terugvordering vertegenwoordigen een loonkost van ongeveer 10 miljoen euro, waaronder ook detacheringen die – als ze zouden worden afgeschaft – op een andere manier zouden moeten worden vergoed om bepaalde verplichtingen na te leven (zoals het voorbeeld van de Europese Scholen).

Bij de detacheringen met terugvordering zijn dus heel wat opdrachten die nauw verwant zijn aan het onderwijs, zoals KlasCement, de examencommissie voor het secundair onderwijs enzovoort. De meeste gedetacheerden blijven dus binnen het brede onderwijsbestel aan de slag.

Besparingen op de maatregel detacheringen zijn dus mogelijk, maar vertegenwoordigen geen grote budgettaire massa en voor heel wat zaken zullen decretale wijzigingen nodig zijn.

5. Slot

Ann Verhaegen vermeldt tot slot dat de Vlaamse Regering op 19 november 2021 heeft beslist om een uitgaventoets – het vervolg op de VBH – te verrichten rond het thema hoger onderwijs. Die zal worden opgestart in 2022 en dient eind 2023

of begin 2024 te worden afgerond, met het oog op de komende regeringsonderhandelingen.

II. Bespreking

1. Tussenkomsten van de leden

1.1. Arnout Coel

Arnout Coel heeft veel begrip voor het feit dat de VBH binnen het beleidsdomein Onderwijs en Vorming een complexe oefening met beperkte vrijheidsgraden is. Een groot deel van het budget is loonmassa - wat een VBH per definitie bemoeilijkt. Het lid betreurt echter dat geen theoretische oefening werd gemaakt over hoe efficiënter kan worden omgegaan met die grote loonmassa - zonder daarom aan het loon van de individuele leerkrachten te raken. Mogelijk kan dit later aan bod komen.

De grote verdienste van het rapport is volgens het lid dat de complexe financiering van het secundair onderwijs helder in kaart werd gebracht. De sprekers gaven aan dat een eventuele herziening moet leiden tot minder complexiteit en meer transparantie, en het de onderwijsdoelen voor ogen moet houden. Hoeveel tijd is er volgens de sprekers nodig om een dergelijke oefening ten gronde te kunnen maken? Is er binnen het departement of bij de minister ambitie om een dergelijke oefening uit te voeren? In hoeverre vormen de grondwettelijke bepalingen een belemmering bij deze oefening?

1.2. Jan Laeremans

Jan Laeremans beperkt zich tot een aantal hoofdvragen. De internationale vergelijking werd beperkt tot een vergelijking met Estland. Is dit valide als vergelijkingsbasis? Werden voldoende parameters in acht genomen? Werd dit niet beter ruimer bekeken?

Eventuele besparingen mogen volgens het lid niet lineair gebeuren. Het rapport bevat een aantal interessante pistes, zoals het besparen op directieambten om schaduwafdelingen van scholen tegen te gaan.

Wat betreft de degressiviteit: is die echt noodzakelijk om de vrijheid van onderwijs te garanderen, om het financieel haalbaar te maken voor nieuwe spelers of een monopolie van de grote spelers te voorkomen?

Voor Brussel wordt voor de GOK-omkadering een factor van 1,5 toegepast. Wat als die zou worden geschrapt? Waarom werd dit niet onderzocht? Het levert volgens het lid immers concurrentie op met de Vlaamse Rand - waar veel scholen eenzelfde leerlingenpopulatie hebben maar die voordelen niet krijgen.

Wanneer het GOK-beleid verder wordt onderzocht, moeten ook de output en de efficiëntie worden beoordeeld. Dat zou volgens de spreker een besparing kunnen opleveren. Een deel van de GOK-middelen wordt bijvoorbeeld ingezet voor armoedebestrijding - wat volgens hem niet de eerste taak van het onderwijs is.

Het commissielid heeft ook opmerkingen bij de SES-indicatoren. Eén daarvan is de thuistaal niet-Nederlands. In Nederland wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen kinderen die al langer in het land verblijven en degenen die kortgeleden toekwamen. Hij heeft de indruk dat nu degenen worden beloond die thuis geen Nederlands spreken. Wat als die indicator zou worden geschrapt? Idem voor de indicator buurt, die goed is voor zo'n 4,5 miljoen euro. Is die nog relevant, zeker

gelet op de schooltoelage die automatisch wordt toegekend? Kan dit budget niet nuttiger worden ingezet?

Wat betreft het onderwijs aan anderstalige nieuwkomers is het lid van oordeel dat er op federaal vlak een immigratiebeperking of -stop zou moeten komen – wat een beperking van de kosten in Vlaanderen met zich meebrengt. Al beseft hij dat hier niet over kan worden beslist.

Het lid gaat in op de eventuele gelijktrekking van het aantal uren voor alle leerkrachten. In de derde graad is dat nu 20 uur, in de eerste graad 22 uur. Een gelijktrekking naar 22 uur levert een aantal extra ambten op, maar er zijn volgens het lid enkele hinderpalen: dit is een compensatie voor masters, die langer moesten studeren, en zal volgens hem veel verzet opleveren in het lerarenkorps. Vaak geven masters ook slechts één of twee vakken, terwijl men in de eerste graad tot drie vakken kan geven. Dat maakt het makkelijker om tot 22 uur te komen dan in een derde graad. En tot slot vergt een eventueel nieuw vak veel extra voorbereiding.

Jan Laeremans wijst erop dat de invloed van het zittenblijven wordt geraamd op zo'n 10.000 euro per jaar per leerling, voor ongeveer 30.000 studenten. Zijn fractie is niet tegen zittenblijven. Voor kinderen waarvoor het echt nodig is, kan dat zinvol zijn. Maar het zou kunnen worden beperkt door een betere studieoriëntatie, waardoor ook daar op termijn besparingen zouden kunnen worden gerealiseerd.

Het lid vindt ten slotte dat ook mag worden gekeken naar de detacheringen, omdat daar ook wat op te winnen valt. Al beseft hij dat ze niet allemaal kunnen worden afgeschaft.

1.3. Johan Danen

Johan Danen begrijpt uit de toelichting dat de budgettaire bewegingsruimte binnen het onderwijs – of althans binnen de domeinen die in het kader van de VBH werden onderzocht – bijzonder klein is, tenzij er extra middelen komen of er grondige hervormingen worden doorgevoerd. Is dat een correcte interpretatie, vraagt hij de sprekers.

Bij de vergelijking met het buitenland, vond het lid de vergelijking van de inzet van personeels- versus werkmiddelen interessant. In Vlaanderen wegen de personeelskosten in vergelijking met elders in Europa, zwaar door. Het is geenszins de bedoeling om aan individuele lonen te raken of minder personeel in te zetten. Maar het gevolg hiervan is dat de werkmiddelen aan de lage kant zijn – iets waarover scholen vaak klagen.

De sprekers gaven aan geen politieke uitspraken te willen doen – wat het lid begrijpt. Anderzijds wordt in het rapport wel gesuggereerd om het financieringssysteem van het secundair onderwijs grondig te herzien in functie van de onderwijsdoelstellingen. Gaf het departement het advies aan de minister of het beleid om met een dergelijke herziening te starten?

De voorbije jaren werden volgens het lid geregeld ballonnetjes opgelaten over het optrekken van de prestatienoemer van 20 naar 22 uur in de tweede en derde graad. Telkens ontstond hierover veel ophef. Zien de sprekers marge tot aanpassingen in het financieringssysteem – zonder grote maatschappelijke tegenstand?

Johan Danen besluit met een politieke boodschap over de VBH. Die werd met veel bombarie aangekondigd door minister Matthias Diependaele, maar wat ervan overblijft en er politiek mee gebeurt is bijzonder mager. Dat is jammer voor het vele

werk dat door de administraties werd verricht. Hij vraagt de collega's om hierover een politiek debat te kunnen voeren met de minister.

1.4. Loes Vandromme

Loes Vandromme meent dat het rapport de complexiteit en de interne verwevenheid van de financiering van het onderwijs goed in beeld brengt – wat een bijzondere verdienste is. Als de stelling zou worden ingenomen dat er moet worden gesleuteld aan de Grondwet om op die manier de onderwijsfinanciering transparanter te maken, is dat voor haar fractie een verkeerd uitgangspunt. Wel moet worden gewerkt aan de efficiëntie en de goede besteding van de middelen.

De sprekers hadden het over de methodologie die moet worden verfijnd en de behoefte aan domeinspecifieke vorming. Wat wordt daarmee bedoeld?

Haar fractie vindt het een vreemde keuze om de subsidies en detacheringen door te lichten, gelet op hun zeer beperkte financiële impact. Op basis van welke criteria werd de focus bepaald?

De vraagstelling legt sterk de nadruk op de besparingsmodus. Volgens het lid is de VBH echter vooral een onderzoek naar hoe de middelen efficiënter kunnen worden besteed. Werd dit meegegeven bij de opdracht?

Loes Vandromme vraagt nog of bij de internationale vergelijking rekening werd gehouden met de organisatie van het onderwijs. 97 procent van ons onderwijs is gesubsidieerd en wordt daardoor ingedeeld bij de publieke sector. In andere landen, met een ruimer aanbod privaatonderwijs, is dit verschillend. Wordt dit voldoende in perspectief geplaatst?

1.5. Koen Daniëls

Koen Daniëls meent dat de analyse van andere onderwijsvormen ook interessant kan zijn, waarbij hij het voorbeeld geeft van het buitengewoon onderwijs (in relatie met de discussie over het busvervoer). Hij legt tevens de link met de voorbereiding van het regeerakkoord, waar de administratie telkens een belangrijke bijdrage aan levert.

In de inleiding van het rapport wordt verwezen naar *Education at a glance*, waarbij het lid twee mogelijk interessante vervolgonderzoeken suggereert. Een eerste betreft de opsplitsing van de lopende uitgaven per uitgavencategorie, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de middelen die gaan naar leerkrachten en ander personeel. In Vlaanderen gaat een vrij groot aandeel (19 procent) naar die laatste categorie.

Ten tweede werd in het rapport gekeken naar welke criteria een bepaalde hoeveelheid leerkrachten genereren. Bijkomend lijkt het interessant om te onderzoeken of die middelen vervolgens op het terrein worden ingezet a rato van die criteria (interne allocatie), aldus het lid.

1.6. Jean-Jacques De Gucht

Jean-Jacques De Gucht erkent dat er internationale verschillen zijn tussen het aandeel publiek onderwijs en privaatonderwijs. Toch wordt veel geld besteed aan ons onderwijs en stemt de output hier niet altijd mee overeen. De vraag is hoe dit beter op mekaar kan worden afgestemd.

Het rapport vermeldt dat grotere klassen een negatief effect zouden hebben op de leerprestaties. Het lid stelt dat de klassen in Vlaanderen niet zo heel groot zijn (ook

in vergelijking met het buitenland) en dat verschillende wetenschappelijke studies een dergelijk verband ontcrachten.

Het lid meent dat kan worden bespaard op het versnipperde onderwijslandschap. Door onze structuur bieden nabijgelegen scholen dezelfde opleidingen aan, waarbij soms heel weinig leerlingen in de klas zitten. Daar wordt enorm veel geld aan verspild of minstens verkeerd ingezet.

Het lid begrijpt de opmerking van Jan Laeremans over de SES-middelen, wat betreft het criterium thuistaal. Er kan volgens hem een systeem worden uitgedacht waarbij de verblijfsduur mee in rekening wordt gebracht.

Het lid dacht dat detacheringen een veel grotere invloed hadden, maar de afschaffing zou dus niet noodzakelijk een besparing opleveren, integendeel, want de kostprijs van de vervanger ligt vaak lager dan die van de meer ervaren, gedetacheerde leerkracht.

Het lid sluit zich aan bij de opmerking van Koen Daniëls over het nut van een dergelijk onderzoek voor de andere onderwijsvormen.

2. Antwoorden van het Departement Onderwijs en Vorming

Ann Verhaegen tracht de vragen van de parlementsleden gebundeld te beantwoorden. Daarbij zal zij vragen die peilen naar beleidskeuzes, eerder vermijden.

De loonmassa werd onrechtstreeks bekeken, via de analyse van de bestaande regels over de omkadering van de secundaire scholen – die (mee) de loonmassa bepalen. De verloning van de leerkrachten bleef inderdaad buiten beeld.

Op de vraag hoelang het duurt om een nieuw financieringssysteem uit de werken, bestaat volgens de spreker geen eenduidig antwoord. In elk geval is daarvoor behoefte aan beleidsmatige sturing, aangezien eindeloze variaties mogelijk zijn. Voorbeelden van beleidskeuzes zijn: wil men grote scholen of niet? Wil men al dan niet enveloppefinanciering? Wil men evenveel studierichtingen behouden? Dergelijke keuzes beïnvloeden het financieringsmechanisme. Tevens beklemtoont zij het belang van overleg en afstemming met alle betrokkenen, om een voldoende draagvlak te en de implementatie mogelijk te maken. De laatste herziening van de financiering van het hoger onderwijs nam drie à vier jaar in beslag.

De grondwettelijke belemmeringen hebben vooral betrekking op de vrijheid van onderwijs en de financiering van het onderwijs (die bij decreet moet worden geregeld). Wijzigingen zijn dus niet altijd even eenvoudig en moeten met de nodige omzichtigheid gebeuren.

Alle suggesties met betrekking tot de GOK- en SES-indicatoren kunnen in principe worden onderzocht, maar daar wenst de spreker geen verdere beleidsmatige uitspraken over te doen. Meer of andere scenario's dan die in het rapport zijn mogelijk, maar vergen een concreet beleidskader.

De gelijktrekking van de uren-leraar werd op initiatief van de projectgroep wel onderzocht – mede omdat dit geregeld opduikt in discussies over eventuele besparingen.

De impact van zittenblijven valt niet eenvoudig te berekenen. Zittenblijven gebeurt vaak erg vroeg. Een betere studieoriëntatie, bijvoorbeeld van 6-jarigen, biedt daarom niet altijd een oplossing.

Isabelle Erauw vult aan dat zittenblijven ook geen parameter is in het financieringsmechanisme, wat verklaart dat het niet voorkomt in het rapport. Wel klopt het dat zittenblijven geld kost, wegens de invloed op de totale leerlingenpopulatie.

Ann Verhaegen bevestigt dat de bewegingsruimte voor aanpassingen klein is, doordat veel mechanismen op mekaar ingrijpen. Daar ernstig aan sleutelen, vergt een grote hervorming van het financieringssysteem. Dat vraagt tijd en een beleidsmatige richting.

Op de vragen over de internationale vergelijkingen, antwoordt *Isabelle Erauw* dat ze meestal zijn gebaseerd op administratieve data, waarbij wordt gepoogd ze zo vergelijkbaar mogelijk te maken. De gebruikte vergelijkingen hebben ook uitsluitend betrekking op de publieke middelen bestemd voor onderwijs – op dat punt zijn ze dus vergelijkbaar. Voor België en Vlaanderen zit het volledige onderwijsstelsel in de statistieken over de publieke financiering, voor landen met een grotere private sector is dat niet het geval.

De suggestie om ook een vergelijking te maken van het 'andere' personeel is interessant, maar de spreker vreest dat de internationale data onvoldoende gedetailleerd zijn om een dergelijk vergelijkend onderzoek te voeren.

Ann Verhaegen vult aan dat dit een voorbeeld is van een onderzoek dat meer tijd vergt dan beschikbaar was in het kader van de VBH.

Over de te verfijnen methodologie, beklemtoont *Ann Verhaegen* de behoefte aan meer concrete instructies bij aanvang van de VBH. De opdracht was 5 of 15 procent besparen op de begroting Onderwijs. Een besparing van 15 procent vertegenwoordigt ongeveer twee miljard euro. De projectgroep kon geen realistische manier bedenken om deze besparingsdoelstellingen te behalen – vandaar de focus op enkele welomlijnde thema's. Dat verklaart ook haar pleidooi voor een beleidsdomeinspecifieke aanpak. Zij kan zich bijvoorbeeld moeilijk inbeelden dat de Vlaamse overheid ooit zou stoppen met het financieren van onderwijs, terwijl dit in andere beleidsdomeinen mogelijk wel kan. Onderwijs 'moet' men financieren; dat vergt een aangepast kader bij dergelijke oefeningen.

Het is een keuze van de Vlaamse Regering om de komende spending review toe te spitsen op het hoger onderwijs.

Onderzoek naar de interne allocatiemodellen is in principe mogelijk, maar zal moeten worden uitbesteed. Scholen moeten hiervoor worden bevraagd en ter plekke moet worden bekeken hoe dit in de praktijk verloopt. Binnen het tijdsbestek van de VBH was dit niet mogelijk. De spreker merkt daarbij op dat dit raakt aan de ruime bestedingsruimte waarover de scholen beschikken.

In het rapport moet niet worden gelezen dat grotere klassen per definitie een negatieve impact hebben op de kwaliteit. Bij de voorstellen werden mogelijke positieve en negatieve effecten vermeld. Er zou een impact kunnen zijn van grotere klassen, maar ook de inrichting van klassen binnen het secundair onderwijs is zeer gevarieerd (het begrip klas bestaat zelfs niet als dusdanig in de onderwijsregelgeving).

De doelstelling om de versnippering van het onderwijslandschap al dan niet te willen verkleinen, moet worden geïntegreerd in een nieuw concept van secundair onderwijs met een aangepast financieringsmechanisme dat deze doelstelling ondersteunt. Vandaar de vraag van de spreker naar duidelijke criteria waaraan een nieuw financieringsmechanisme moet voldoen.

De suggestie om ook andere onderwijsniveaus te bekijken is interessant, beaamt de spreker. De Vlaamse Regering heeft nu gekozen voor het hoger onderwijs. Die oefening is gericht op het nieuwe regeerakkoord, besluit Ann Verhaegen.

Karolien GROSEMANS,
voorzitter

Jan LAEREMANS
Arnout COEL
Loes VANDROMME,
verslaggevers

Gebruikte afkortingen

CLB	centrum voor leerlingenbegeleiding
GOK	gelijke onderwijskansen
KU Leuven	Katholieke Universiteit Leuven
SES	socio-economische status
SONO	Steunpunt Onderwijsonderzoek
UGent	Universiteit Gent
VBH	Vlaamse Brede Heroverweging
vte	voltijdsequivalent/voltijdequivalent