

PERSBERICHT

3 oktober 2008

Rekenhof onderzocht gelijkekansenbeleid in het onderwijs

Met haar gelijkeonderwijskansenbeleid kent de Vlaamse overheid bijkomende uren toe aan basis- en secundaire scholen om betere doorstroming en een meer gekwalificeerde uitstroom van kansarme leerlingen te bekomen. Een onderzoek van het Rekenhof toont aan dat zij deze doelstellingen gekwantificeerd, noch getimed heeft, en dat er in de praktijk geen zichtbare relatie is met de doelstellingen op schoolniveau. De overheid heeft er overigens geen zicht op of de extra omkadering de doorstroming en gekwalificeerde uitstroom daadwerkelijk bevordert. Toch toont het beleid positieve effecten: de scholen werken al beleidsmatiger en hebben meer aandacht voor gelijke onderwijskansen. De administratie berekent de gelijkekansenuren doorgaans correct, maar de toekenning ervan steunt grotendeels op verklaringen op eer. Bovendien is de financiering van het GOK-beleid niet decretaal vastgelegd, hoewel dat vereist is door de grondwettelijke bepalingen inzake onderwijs. Het Rekenhof raadt ten slotte aan ook na de invoering van een nieuw financieringssysteem de scholen te verplichten het gelijkeonderwijskansenbeleid voort te zetten, zo niet dreigen de geleverde inspanningen verlopen te gaan.

Onderzoek

Het Rekenhof heeft het gelijkeonderwijskansenbeleid (GOK-beleid) in het gewoon basis- en secundair onderwijs onderzocht, meer bepaald de pijler geïntegreerd ondersteuningsbeleid. Met dit beleid beoogt de Vlaamse overheid door toekenning van bijkomende uren aan scholen met voldoende kansarme leerlingen, een betere doorstroming en een meer gekwalificeerde uitstroom van die leerlingen. Het Rekenhof richtte zijn onderzoek op de beleidsuitwerking en op de uitvoering ervan door de administratie en de scholen tijdens de tweede GOK-cyclus van drie schooljaren (2005-2008). Het onderzocht ook de evaluatie en bijsturing.

Uitwerking van het beleid

De Vlaamse overheid heeft bij de uitwerking van het GOK-beleid geen uitgangssituatie vastgesteld, noch haar doelstellingen gekwantificeerd of een tijdspad uitgestippeld. De beleidsvoorbereiding mondde uit in een decreet, dat de scholen veel autonomie gaf mits zij een beleidscyclus volgen: problemen en oorzaken analyseren, doelen stellen, processen en acties uitwerken, evalueren en bijsturen. Het decreet heeft die voorwaarde echter onvolledig uitgewerkt; het geeft bv. niet aan hoe scholen hun beginsituatie moeten analyseren of aan welke kwaliteitseisen de doelstellingen van de scholen moeten voldoen. De uitvoeringsbesluiten bij het decreet verwarren dan weer doelstellingen met instrumenten, beperken de autonomie van de scholen door bepaalde instrumenten

verplicht te stellen en doen de scholen niet het effect op de doorstroming en uitstroom nagaan. Het GOK-beleid is wel goed ingebed in een geheel van andere overheidsmaatregelen. Voorts bracht het onderzoek een aantal legistische problemen aan het licht en is de financiering van het systeem onvoldoende decretaal bepaald. Immers, de Vlaamse Regering bepaalt het budget in functie van de beschikbare begrotingskredieten. Volgens de Grondwet moeten nochtans substantiële onderwijs-subsidies en -financieringen bij decreet worden vastgelegd. In 2011 zou het geïntegreerde ondersteuningsaanbod opgaan in het nieuwe gedifferentieerde financieringssysteem voor het leerplichtonderwijs. Het is niet duidelijk of de scholen dan nog een GOK-beleid zullen moeten voeren.

Beleidsuitvoering

Voor het basisonderwijs en de eerste graad van het secundair onderwijs stelt zich het probleem dat een aantal sociaaleconomische indicatoren die GOK-leerlingen aanduiden, alleen steunen op verklaringen op eer van de ouders en dus niet sluitend controleerbaar zijn. De berekening van de GOK-uren op basis van die gegevens verloopt nagenoeg geautomatiseerd, wat de kans op fouten minimaliseert. Het Rekenhof ontdekte echter een programmeerfout waardoor twee Brusselse scholen een derde van de GOK-uren waarop ze recht hadden, misliepen. Die fout zou voor de derde cyclus worden rechtgezet. Tegen het decreet in, kende de minister bovendien scholen met een negatief inspectieverslag over de eerste GOK-cyclus, toch verder GOK-uren toe in de tweede cyclus. De administratie controleert de aanwending van de GOK-uren overigens te weinig. Het Rekenhof stelde enkele onregelmatigheden in de aanwending vast. De scholen sturen hun gegevens ook soms te laat door.

Aanwending

In de onderzoeksperiode was respectievelijk 21%, 18% en 12,5% van de leerlingen in het basisonderwijs, de eerste graad van het secundair onderwijs en de tweede en derde graad van het secundair onderwijs, GOK-leerling. Daarvan zat respectievelijk 98%, 96% en 40% in GOK-scholen (met extra omkadering).

Toepassingsmoeilijkheden

Volgens de inspectie ondervinden scholen een aantal moeilijkheden bij de toepassing van het GOK-beleid. Zo baseren zij zich bij hun beginanalyse nog te weinig op objectieve leerlingengegevens en heerst er verwarring tussen doelstellingen en instrumenten. Ook zouden zij de effecten op schoolniveau onvoldoende in kaart brengen.

Positieve effecten

Het GOK-beleid heeft al wel voor positieve effecten gezorgd: de scholen hebben een verscherpte aandacht voor gelijke onderwijskansen, zij gaan bewuster om met de beleidscyclus en er is meer externe begeleiding. De scholen zijn overigens vragende partij voor een totaalaanpak van de onderwijsverstijgende problemen. Zij maken in de praktijk nauwelijks het onderscheid tussen het zorg- en GOK-beleid dat de regelgeving maakt. Sommige scholen putten zelfs uit hun regulier pakket. Een aantal scholen wil meer GOK-uren, terwijl de inspectie pleit voor een begrenzing. Tot slot vindt een aantal scholen dat het inschrijvingsrecht

onvoldoende is afgestemd op het GOK-beleid: het imago van zorgzame school trekt namelijk meer probleemleerlingen aan. Er zijn inderdaad scholen die hun aantal GOK-leerlingen sterk zagen toenemen.

Evaluatie en bijsturing

Het GOK-decreet voorziet in twee soorten evaluaties: driejaarlijkse evaluaties op macroniveau door de administratie en driejaarlijkse evaluaties van het bereiken van de scholendoelstellingen door de inspectie. De macro-evaluatie vond tot op heden niet plaats. De beperkte beschikbare statistische gegevens bieden ook nog geen beeld van de doorstroming en gekwalificeerde uitstroom van de GOK-leerlingen. De scholendoorlichting door de inspectie leidde tot de conclusie dat een succesvol GOK-beleid meer een kwestie van aanpak is dan van middelen. Onderwijskundig onderzoek bevestigde dit. Overigens zijn de selectieve controles van de inspectie in de tweede GOK-cyclus niet in overeenstemming met het GOK-decreet, dat voorschrijft dat de scholen voor een nieuwe cyclus maar middelen krijgen na een positieve evaluatie.

Conclusie

Het Rekenhof concludeerde dat de Vlaamse overheid een sterk instrument heeft gecreëerd om meer doorstroming van kansarme leerlingen te bereiken, maar dat dit nog een kader mist om de resultaten te kunnen vaststellen en dat de vertaling van het beleid in regelgeving en uitvoering nog niet sluitend is. De Vlaamse overheid heeft tot op heden dan ook geen zicht op de effectiviteit van het GOK-beleid.

Antwoord minister

De Vlaamse minister van Onderwijs antwoordde dat het GOK-decreet moet worden gelezen in het licht van de realisatie van optimale leer- en ontwikkelingskansen voor alle leerlingen, het vermijden van uitsluiting, segregatie en discriminatie en het bevorderen van sociale cohesie. Hij stelde dat in de eerste fase van het GOK-beleid de nadruk is gelegd op het versterken van het beleidsvoerend vermogen van de scholen. Hij beloofde rekening te zullen houden met de aanbevelingen van het Rekenhof in de verdere uitbouw van zijn beleid. Hij wees op een eerste opvolging die werd gerealiseerd met onderwijsdecreet XVIII. Zo regelt dit decreet voor de derde GOK-cyclus, die van start gaat op 1 september 2008, het principe van de "herkansing" bij een negatief inspectieverslag en voert het meer verifieerbare indicatoren in zoals schooltoelage en attesten voor trekkende bevolking .

Het verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement *Gelijke kansen in het gewoon basis- en secundair onderwijs staat integraal op de internetsite van het Rekenhof (www.rekenhof.be).*

**Met eventuele vragen kunt u terecht bij Terry Weytens of Marc Gal-
le, stafdienst Publicaties, telefoon: 02/551.84.66 of 02/551.86.65.**