

PERSBERICHT

9 februari 2010

Omkaderingsregeling in secundair onderwijs stimuleert versnippering van het studietoelaatbaar aanbod en grotere klassen

Het Rekenhof heeft de personeelsomkadering onderzocht waarmee de Vlaamse overheid kwaliteitsvol secundair onderwijs wilde mogelijk maken. Ze wilde daarmee ook het onderwijsaanbod rationaliseren en een vrije schoolkeuze garanderen. Het Rekenhof stelde vast dat de differentiatie van de omkaderingsmiddelen naar graad, onderwijsvorm, studierichting en het aantal ingeschreven leerlingen, onvoldoende onderbouwd is. Er zijn aanwijzingen dat de regeling niet beantwoordt aan de behoefte en maar beperkt richtinggevend is. De scholen verschuiven de toegekende omkaderingsuren, vaak om dunbevolkte studierichtingen in stand te houden. Ondanks de creatie van samenwerkende scholengemeenschappen blijft het studietoelaatbaar aanbod versnipperd. Dat creëert schommelingen in klasgrootte die onafhankelijk zijn van de omkadering.

Onderzoek

Volgens de omkaderingsregeling kent de overheid de scholen in het gewoon voltijds secundair onderwijs een pakket uren-leraar per leerling toe, waarmee de scholen leraren aanstellen. De regeling differentieert de omkaderingsmiddelen naar graad, onderwijsvorm, studierichting én het daarin ingeschreven aantal leerlingen. Zo krijgen het beroepssecundair en technisch secundair onderwijs meer uren-leraar dan het algemeen secundair. Ook kleinere leerlingengroepen krijgen meer uren-leraar per leerling (degressiviteit van de regeling). De scholen kunnen de uren-leraar globaliseren en vrij verdelen over alle leerlingengroepen. Het Rekenhof onderzocht of de overheid de differentiatie van de omkaderingsregeling onderbouwde. Het vergeleek de uren die de scholen aanwendden met de toegekende en ging na of het studietoelaatbaar aanbod rationeler is geworden. Tot slot onderzocht het de evaluatie en bijsturing door de overheid.

Algemene doelstellingen

In 1990 wilde de overheid met de omkaderingsregeling voldoen aan de noden van de scholen en beschouwde zij de differentiatie in het aantal toe te kennen uren-leraar vooral als een berekeningselement. Zij formuleerde de doelstellingen vrij algemeen: de scholen voldoende middelen toekennen en ze aanzetten tot een rationeel en gespreid onderwijsaanbod in het licht van het recht op vrije schoolkeuze. Of de Vlaamse Regering met de differentiatie, bijvoorbeeld met het hoger aantal uren-leraar voor het beroepssecundair onderwijs, meer specifieke doelstellingen voor ogen had, bleef onduidelijk. Bovendien had de decreetgever de basiscriteria voor de differentiatie moeten vaststellen. In 2003 kreeg de onderwijsinspectie de opdracht na te gaan of de scholen

door de vrije aanwending bepaalde leerlingengroepen (vooral het beroepssecundair onderwijs) niet benadeelden. Maar ook toen bleef het onduidelijk wat de overheid precies wilde.

Historische basis

De onderbouwing van de differentiatie in de omkaderingsregeling steunt op historische gegevens: de vroegere splitsingsnormen en lessenroosters. Ze gaat uit van het concept *klasgrootte*. De overheid deed geen aanvullend onderzoek naar het vereiste aantal uren-leraar om kwaliteitsvol onderwijs te kunnen geven of naar de invloed van de klasgrootte op de onderwijskwaliteit en onderwijsoutput. De degressiviteit van de omkaderingsregeling werd niet onderbouwd.

Toekenning en aanwending

Eerder vastgestelde tendensen bij de aanwending van de uren door de scholen, doen zich nog altijd voor. Scholen blijven in de tweede en, vooral, derde graad ASO en in de derde graad TSO meer uren aanwenden dan waar het leerlingenaantal recht op geeft. Scholen in de centrumsteden of Brussel en scholen met een ruim studieaanbod, bevoordelen het ASO het sterkst. Vooral de derde graad ASO en TSO kampen met een versnippering van het onderwijsaanbod. De bevoordeling met uren-leraar zijn er groter naarmate scholen er meer administratieve groepen aanbieden met weinig leerlingen. Bovendien wordt de differentiatie aangetast door de mechanismen van overheveling van uren-leraar naar een ander schooljaar of een andere school en door de aanwending van uren-leraar voor andere opdrachten dan lesgeven (samen ongeveer 10% van het toegekende urenpakket). In ongeveer elf jaar daalden de minimumpakketuren, die kleine scholen bestaanszekerheid moesten garanderen, met ongeveer een derde. Een aantal scholen schoof een deel van de minimumpakketuren door naar leerlingen buiten de doelgroep.

Omkaderingsregeling en studieaanbod

De afgelopen elf jaar deed zich een schaalvergroting van de scholen voor. Dat bracht door de degressiviteit een kleinere omkadering per leerling mee: het gemiddelde aantal uren-leraar daalde met 3,2%. Het Rekenhof concludeert dat de degressiviteit en de differentiatie scholen mee aanzetten tot *maximalisatie* van het urenpakket door herstructureringen en de oprichting of het behoud van administratieve groepen. In bijna 10 jaar nam het versnipperde studieaanbod van de scholengemeenschappen maar met 7% af. Sinds het schooljaar 2005-2006 is er zelfs een stagnatie. Eén op de zeven administratieve groepen in Vlaanderen telt niet meer dan vier leerlingen. Vooral het ASO kent veel dunbevolkte groepen. De herdefiniëring van de scholengemeenschappen in 1998 en het verlaagde aanwendingspercentage sinds 2005 bevorderden de rationalisatie maar in beperkte mate. Wel daalde het aantal administratieve groepen die scholengemeenschappen dubbel aanboden in sterkere mate.

Grotere klassen

De versnippering van het aanbod leidde tot grotere klassen, omdat scholen leerlingen van verschillende administratieve groepen moesten samenzetten. Die schommelingen in klasgrootte, onafhankelijk van de personeelsomkadering, kunnen wijzen op een inefficiënte inzet van de middelen voor kwaliteitsvol onderwijs.

Evaluatie en bijsturing

De overheid heeft de omkaderingsregeling nog niet grondig geëvalueerd. De onderwijsinspectie controleert wel het klasgroottebeleid van de scholen, maar globale gegevens daarover ontbreken, evenals recente gegevens over de aanwending van de uren-leraar. Rationalisatienormen voor de onderwijsvormen, graden, studiegebieden of studierichtingen zijn niet vastgesteld. De overheid onderkent de effecten van de degressiviteit en van de minimumpakketten op het onderwijsaanbod, maar ze heeft ze niet nauwkeurig onderzocht.

Reactie van de minister

De Vlaamse minister van Onderwijs trad de conclusies van het Rekenhof bij. Hij verwijst naar de geplande hervorming van het secundair onderwijs, die over een legislatuuroverstijgende periode gefaseerd zal verlopen, en waarin een nieuwe omkaderingsregeling één van de eerste vernieuwingen zal zijn.

Het verslag van het Rekenhof *Omkadering in het gewoon voltijds secundair onderwijs* staat integraal op de internetsite van het Rekenhof (www.rekenhof.be).

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