

VOKA ...
PAPER
SEPTEMBER 2021

ON DER WIJS

**ONDERWIJS: GROOT BUDGET,
DALENDE KWALITEIT**

Risico voor welvaart en welzijn

ON



Debatteer mee en ontdek meer cases, getuigenissen en interviews op www.voka.be/slimonderwijs

ONDERWIJS: GROOT BUDGET, DALENDE KWALITEIT

Risico voor welvaart en welzijn

- De essentie 3
- Inleiding 5
- Het onderwijsbudget doorgelicht 6
- Mogelijke maatregelen 13
- Kwaliteit is prioriteit 22

colofon

Voka-kenniscentrum

Frank Beckx | Directeur kennis- en lobbycentrum
 Bart Van Craeynest | Hoofdeconoom
 Sonja Teughels | Arbeidsmarkt
 Helena Muyldermans | Sociaal recht en arbeidsmarkt
 Jonas De Raeve | Onderwijs
 Daan Aeyels | Welzijns- en gezondheidsbeleid
 Goedele Sannen | Mobiliteit en logistiek
 Katelijne Haspeslagh | Milieu en klimaat
 Lorenzo Van de Pol | Klimaat en energie
 Steven Betz | Ruimtelijke ordening en milieu
 Karl Collaerts | Fiscaliteit en begroting
 Johan Guldix | Innovatie en ondernemen
 Gilles Suply | EU en internationaal ondernemen
 Dieter Somers | Digitale transformatie

Eindredactie

Sandy Panis

Foto's

Dann en Shutterstock

Vormgeving

Capone

Druk

INNI Group, Heule

'Onderwijs: groot budget, dalende kwaliteit' is een brochure van Voka, Vlaams netwerk van ondernemingen. De overname of het citeren van tekst uit deze Voka Paper wordt aangemoedigd, mits bronvermelding.

Verantwoordelijke uitgever

Hans Maertens i.o.v. Voka vzw - Burgemeester
 Callewaertlaan 6 - 8810 Lichtervelde
 info@voka.be - www.voka.be



Structurele partner:



De essentie

Onderwijs is essentieel voor onze economische groei. Uit wetenschappelijk onderzoek dat cognitieve skills linkt aan economische groei, blijkt dat een algemene stijging van de PISA-resultaten een enorme impact heeft op het bbp.¹ Dat maakt meteen duidelijk dat onze dalende onderwijskwaliteit erg problematisch is, nochtans spenderen we in het secundair onderwijs meer per leerling dan de meeste andere landen.

Op alle internationale benchmarks gaan we op het vlak van leerprestaties achteruit. In 2003 behaalde Vlaanderen nog de hoogste PISA-score voor wiskunde van alle deelnemende landen. Vandaag behoren we tot de sterkste dalers. Deze negatieve trend zet zich ook door in andere leergebieden. De allereerste prioriteit moet dus een beleid zijn dat de onderwijskwaliteit verhoogt. Voka heeft hiervoor in het verleden al verschillende voorstellen gelanceerd zoals een betere studie-oriëntering, sterkere leraren en lerarenopleidingen, wetenschappelijk onderbouwde didactiek, ambitieuze eindtermen, centrale examens, professionelere schoolbesturen met meer autonomie, groter beleidsvoerend vermogen van directeurs, enzovoort.

"Hoewel de resultaten achteruitgaan, besteden we nog altijd veel middelen aan het onderwijs."

Hoewel de resultaten achteruitgaan, besteden we nog altijd veel middelen aan het onderwijs. Binnen het globale onderwijsbudget gaan de middelen voornamelijk naar het leerplichtonderwijs. Vooral het secundair onderwijs is duur. We besteden een groter deel van het bbp aan het

secundair onderwijs dan de meeste andere landen en we geven meer uit per leerling secundair onderwijs. We geven zelfs dubbel zoveel uit per leerling secundair als Estland, dat na Singapore de PISA-ranking aanvoert. Het kan dus anders. Aangezien er nog een grote stijging van leerlingenaantallen wordt verwacht in het secundair onderwijs, zal het budget ook in de toekomst verder stijgen. In het secundair onderwijs wordt in 2025 een toename van de loonkost verwacht van bijna een half miljard euro ten opzichte van 2020, een stijging van 13%.

Deze spreidstand tussen output en input is niet langer te verantwoorden. We kunnen ons dus de vraag stellen of we de middelen wel goed beheren. We besteden bijvoorbeeld een groter deel van het budget aan lonen dan de meeste andere landen, waardoor er te weinig middelen overblijven voor andere zaken zoals investeringen in infrastructuur, digitalisering en innovatie. Die zijn nochtans essentieel om de kwaliteit op te krikken.

De hoge loonkost wordt deels veroorzaakt door een erg versnipperd onderwijslandschap waardoor we meer leraren per leerling hebben dan de meeste andere landen. Dat komt voor een groot deel door de vele studierichtingen en de operationalisering van de grondwettelijke vrijheid van onderwijs. Vandaag bieden verschillende scholen soms dezelfde studierichtingen aan in eenzelfde regio waardoor klassen en studierichtingen met weinig leerlingen in stand worden gehouden. Dit wordt ver-



WIE?

JONAS DE RAEVE
 Senior adviseur onderwijs
Jonas.deraeve@voka.be

Jonas De Raeve volgt op het Voka-kenniscentrum dossiers op rond onderwijs en levenslang leren.



sterkt door het degressief karakter van de financieringsmechanismen waardoor scholen minder financiering krijgen naarmate de klas groter is. Een rationalisatieoefening in het secundair onderwijs moet een einde maken aan de huidige versnippering. Dat mag niet leiden tot een door de staat gereguleerd onderwijs, maar moet gepaard gaan met het versterken van de schoolbesturen en hun autonomie en het mogelijk maken van een modern en flexibel personeelsbeleid.

De hoge loonkost heeft daarnaast ook andere oorzaken. De lonen van leraren in Vlaanderen zijn internationaal vergelijkbaar, maar leraren geven minder uren les en leerlingen krijgen meer uren les. Een paradox met een hoge kostprijs. Alleen al voor het gewoon secundair onderwijs bedraagt de jaarlijkse loonmassa ongeveer 4 miljard euro. Rechtstreeks ingrijpen op de loonkost is vanuit dat oogpunt te verantwoorden, maar tegelijkertijd zijn er vragen over de wenselijkheid ervan. Veel leraren zijn vandaag immers al ontevreden over de werkdruk en ervaren stress.

“Een rationalisatieoefening in het secundair onderwijs moet een einde maken aan de huidige versnippering.”

Deze pistes moeten dan ook passend zijn in bredere hervormingsoefeningen. Op langere termijn kunnen ook digitalisering en een betere samenwerking met het bedrijfsleven tot efficiëntiewinsten leiden.

1. OESO, The High Cost of Low Educational Performance. The Long-Run Economic Impact of Improving PISA Outcomes, 2010.

Inleiding

De COVID-19 pandemie zette de overheidsfinanciën onder druk. Er waren grote budgetten nodig om de crisis te beteugelen en stevige relancemiddelen om de economie terug aan te zwengelen. Om de begroting terug op de rails te krijgen, is een grondige analyse nodig van de overheidsuitgaven in alle beleidsdomeinen, ook in het onderwijs.

Velen zien onderwijs als een investering in de toekomst en dat is volledig terecht. Kwalitatief onderwijs biedt zowel welzijn als welvaart. Het is de beste garantie op een goed opgeleide arbeidsbevolking en investeringen in onderwijs betalen zichzelf terug via de economische groei. Toch is dat geen blanco cheque om alsmaar meer publieke middelen te investeren in het onderwijs. Het jaarlijks budget dat de overheid ter beschikking heeft, is niet oneindig en de uitgaven kunnen niet structureel hoger zijn dan de inkomsten. Bovendien zijn meer middelen geen garantie voor betere resultaten. In tegendeel, het budget neemt jaarlijks toe, maar de kwaliteit gaat achteruit. Dat is een zorgwekkende evolutie die op lange termijn een risico vormt voor onze welvaart en welzijn.

Het is dus nodig om permanent te zoeken naar manieren om tot betere resultaten te komen met evenveel of minder middelen. Dat moet in de eerste plaats door kwaliteitsverhogende hervormingen, maar daarnaast ook door de uitgaven tegen het licht te houden. In het onderwijs gebeurt deze laatste oefening te weinig. Rendementsdenken is er taboe en er is een dominant sociaal overleg dat het moeilijk maakt om dergelijke analyses ten gronde te maken. Politieke partijen vinden het te delicaat om structurele hervormingen voor te stellen in het onderwijs. Onderwijs is een gevoelig onderwerp waar iedereen een mening over heeft en bij betrokken is. Bij efficiëntieoefeningen kiezen de politici daarom meestal voor technische ingrepen in plaats van inhoudelijke hervormingen, bijvoorbeeld via het uitstellen van geplande uitgaven, het vertragen van budgettaire groeipaden of het afwentelen van uitgaven op een ander beleidsniveau.

Ondertussen zorgen verschillende mechanismen ervoor dat het onderwijsbudget jaar na jaar toeneemt. De belangrijkste parameter daarbij is het leerlingenaantal. Hoe meer leerlingen, hoe meer budget er nodig is. Uit de meerjarenraming bij de begroting blijkt dat we in 2025 2,2 miljard euro meer zullen uitgeven aan onderwijs dan vandaag. De garantie dat we in ruil voor deze extra miljarden ook beter onderwijs krijgen, is helaas niet zo groot. Internationaal vergeleken geven

30%
Het onderwijsbudget neemt 30% in van de Vlaamse begroting.

we bovengemiddeld veel geld uit aan onderwijs en toch behoren we tot de sterkste dalers op het vlak van onderwijskwaliteit. Er zijn nergens meer leraren dan in België en toch kampen we met een groot lerarentekort. Deze zaken vragen om een fundamenteel debat.

In deze Voka paper onderzoeken we of het mogelijk is om het onderwijsbudget onder controle te houden en tegelijkertijd de neerwaartse tendens in kwaliteit te keren. We brengen de drivers van het onderwijsbudget in kaart en lijsten mogelijkheden op om dit budget efficiënter te beheren. Dat vergt niet alleen budgettaire maatregelen, maar vooral ook inhoudelijke hervormingen. De focus ligt daarbij op het secundair onderwijs. Uit internationale vergelijkingen blijkt dat we een groter deel van het bbp aan dit onderwijsniveau besteden dan de meeste andere landen.

“Er zijn nergens meer leraren dan in België en toch kampen we met een groot lerarentekort.”

Bovendien is er met de invoering van de nieuwe structuur in het secundair onderwijs een opportuniteit om het financieringssysteem aan te passen. In het regeerakkoord staat de ambitie om zowel de personeelsomkadering als de werkingsmiddelen maximaal in te zetten voor de leerling en de leerkracht in de klas en de school. Ook dat vergt aanpassingen. Bovendien is er in het kader van de meerjarenraming beslist om het groeipad van het secundair onderwijs te milderen met 100 miljoen euro in 2024. Om de miljardenput die COVID-19 achterliet in de Vlaamse begroting te dichten, is er daarenboven de ambitie om tegen het einde van de legislatuur het tekort van 2022 te halveren. Op basis van een eerste raming zou zich dat vertalen in een inspanning van ongeveer 1,2 miljard euro, gespreid over drie jaar. Aangezien de onderwijsbegroting 30% van het totaal is, zullen ook hier wellicht inspanningen moeten gebeuren.

1. Het onderwijsbudget doorgelicht

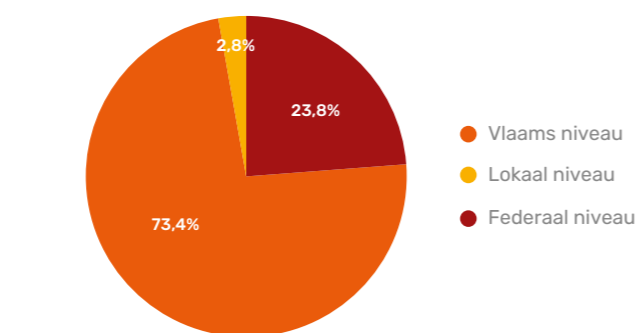
Hoe zit het onderwijsbudget in elkaar? Op welke domeinen spenderen we meer dan andere landen? Welke zijn de belangrijkste kostendrijvers? Over deze en andere zaken scheppen we in dit hoofdstuk duidelijkheid.

Facts & figures

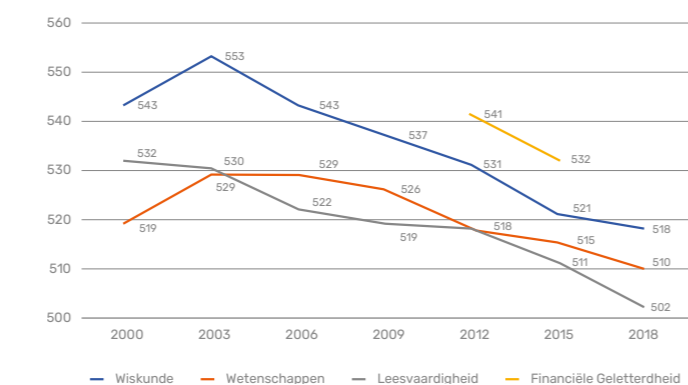
Onderwijs is een gemeenschapsbevoegdheid. De meeste onderwijsmiddelen bevinden zich dan ook in de begrotingen van de deelstaten. In 2021 gaat dit voor Vlaanderen over 15 miljard euro binnen het beleidsdomein onderwijs of een 30% van de totale Vlaamse begroting.² Daarnaast zijn er beperkte onderwijsuitgaven in andere Vlaamse beleidsdomeinen zoals Werk en Welzijn. Ook zijn er onderwijsuitgaven op andere beleidsniveaus. Op het federale niveau is de belangrijkste uitgave de pensioenkost van leraren. Die bedraagt jaarlijks 4 miljard euro. In het verleden werd regelmatig bespaard op Vlaams niveau door meer of sneller te benoemen waardoor de sociale bijdragen van vastbenoemden op Vlaams niveau lager komen te liggen. De federale pensioenkost wordt daardoor hoger waardoor het eigenlijk eerder een verschuiving van uitgaven is. In Brussel spendeert de Vlaamse Gemeenschapscommissie ongeveer 37 miljoen euro aan flankerend onderwijsbeleid voor de Nederlandstalige scholen.³ Ook lokale besturen doen soms onderwijsuitgaven bovenop de dotaties uit Vlaanderen (figuur 1).

De onderwijsbegroting is in historisch perspectief steeds toegenomen. Het stijgende onderwijsbudget is omgekeerd evenredig aan de dalende kwaliteit. Op alle beschikbare indicatoren gaan we achteruit op vlak van onderwijsprestaties. Internationale onderzoeken zoals PISA, TIMSS en PIRLS brengen in kaart hoeveel terrein we verliezen in het lager en het secundair onderwijs. In het lager onderwijs gaat het vooral over begrijpend lezen, wetenschappen en wiskunde. In het secundair onderwijs gaat het over wiskunde, wetenschappen, lezen en financiële geletterdheid (figuur 2). We gaan niet alleen achteruit ten opzichte van eerdere metingen, maar dalen vaak ook een pak fors dan andere landen

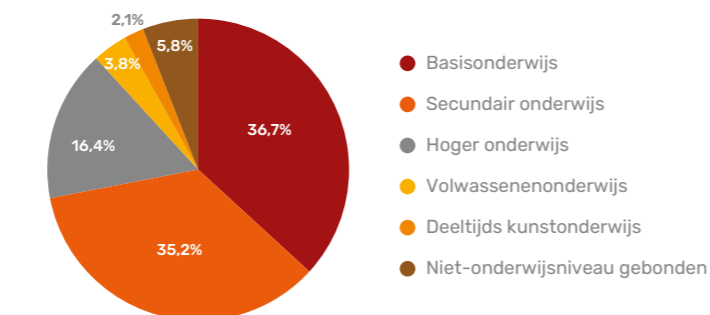
Figuur 1: **Onderwijsuitgaven zitten niet alleen op Vlaams niveau**



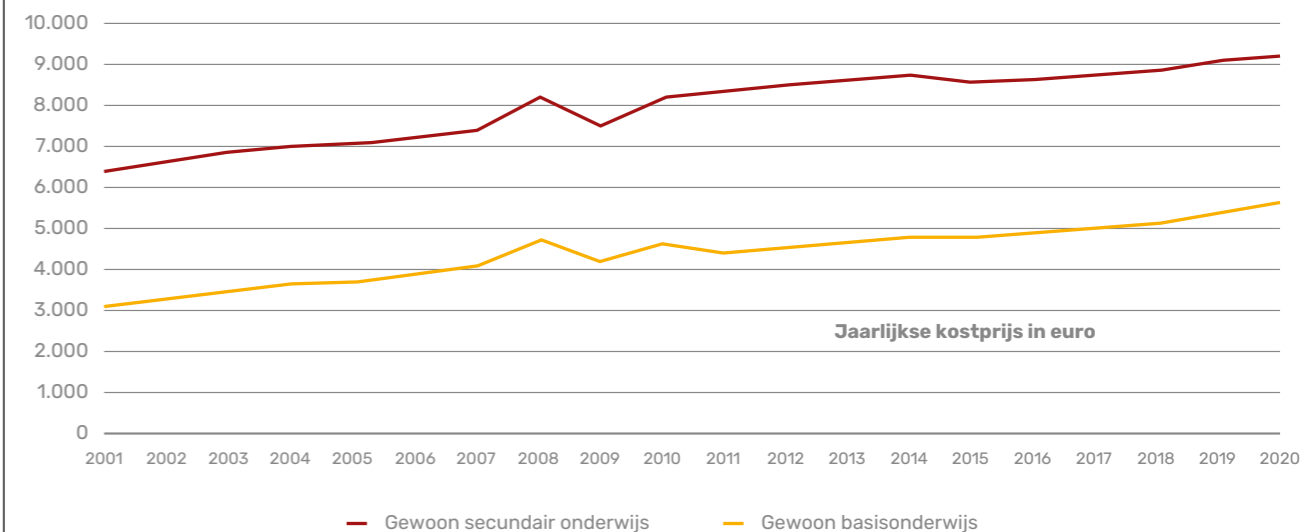
Figuur 2: **De PISA-resultaten gaan stelselmatig achteruit**



Figuur 3: **Meer dan 70% van het budget gaat naar het leerplichtonderwijs**



Figuur 4: **Een leerling van het secundair onderwijs is duurder dan een leerling van het basisonderwijs**



waardoor onze competitiviteit afneemt. Naast de internationale onderzoeken bevestigen ook de peilingstoetsen van de Vlaamse overheid deze trend. Daaruit blijkt dat steeds minder leerlingen de eindtermen halen voor bijvoorbeeld Frans, wiskunde en wereldoriëntatie. Niet alleen het gemiddelde niveau daalt, maar ook het aandeel toppers daalt. Dit is stelselmatig achteruit wat erg zorgwekkend is voor toekomstige innovaties. Er zijn bovendien grote verschillen in kwaliteit tussen de scholen en bijgevolg in de waarde van het diploma.

Binnen het onderwijsbudget gaan de middelen voornamelijk naar het leerplichtonderwijs. Het basis- en secundair onderwijs vormen samen 72% van het totale budget (figuur 3).

Dit budget gaat voornamelijk naar de lonen van het onderwijspersoneel. Het budget van het gewoon secundair onderwijs bestaat bijvoorbeeld voor 85,5% uit lonen, voor 12,2% uit werkmiddelen en slechts voor 2,4% uit investeringen. De kostprijs van een leerling gewoon secundair onderwijs is gevoelig hoger dan die van een leerling gewoon basisonderwijs (figuur 4), en verschilt in het secundair onderwijs bovendien van leerling tot leerling naargelang de gevolgde studierichting.

Het onderwijsbudget is voor een groot deel openend, wat wil zeggen dat een aantal parameters de hoogte van het budget bepalen. De belangrijkste

“Op alle beschikbare indicatoren gaan we achteruit op het vlak van onderwijsprestaties.”

ste parameter is het aantal leerlingen. Volgens de demografische vooruitzichten zullen er in 2027 6% meer schoolgaande kinderen (2,5 jaar tot 17 jaar) zijn dan in 2017. Deze stijging komt vooral door het secundair onderwijs waar een stijging verwacht wordt van 12% (ten opzichte van 5% in kleuter- en 2% in lager onderwijs).⁴ Dat laat zich ook voelen in de meerjarenraming die stijgt van 14,5 miljard bij de begrotingsopmaak 2020 naar 16,7 miljard in 2025. Binnen de loonkredieten voor het onderwijzend personeel neemt vooral de verwachte loonkost van het secundair onderwijs toe. Dit is hoofdzakelijk het gevolg van de verwachte evolutie van de leerlingenaantallen. Bij ongewijzigd beleid betekent dit een toename met 449,2 miljoen euro tegen 2025.⁵ Dat is een stijging van 13%.

2. <https://fin.vlaanderen.be/begrotingsopmaak-2021-snel-overzicht/>
 3. <https://www.vgc.be/geraamde-ontvangsten-en-uitgaven-2019>
 4. <https://www.statistiekvlaanderen.be/nl/prognose-van-de-schoolbevolking-NIEUWE-UPDATE-APRIL>
 5. <https://fin.vlaanderen.be/meerjarenraming-2020-2025-snel-overzicht>

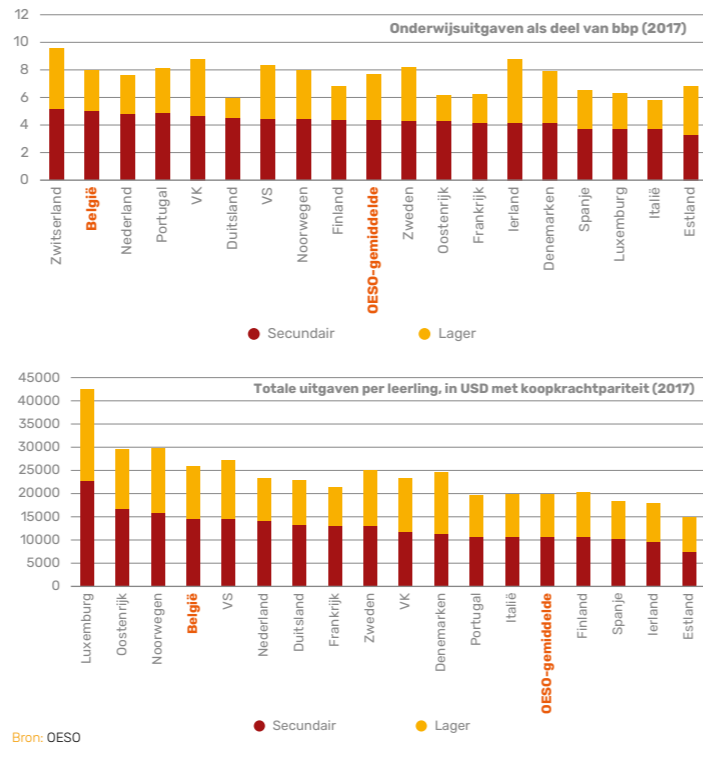


Internationale benchmark

Internationaal zijn er verschillende parameters om mee te vergelijken. In het algemeen spendeert België een vergelijkbaar deel van het bbp aan het leerplichtonderwijs als het OESO-gemiddelde. Voor specifiek het secundair onderwijs behoren we tot de landen die het meest uitgeven. Dat geldt zowel voor het deel van het bbp dat naar het secundair onderwijs gaat als de uitgaven per leerling secundair onderwijs (figuur 5 en 6).

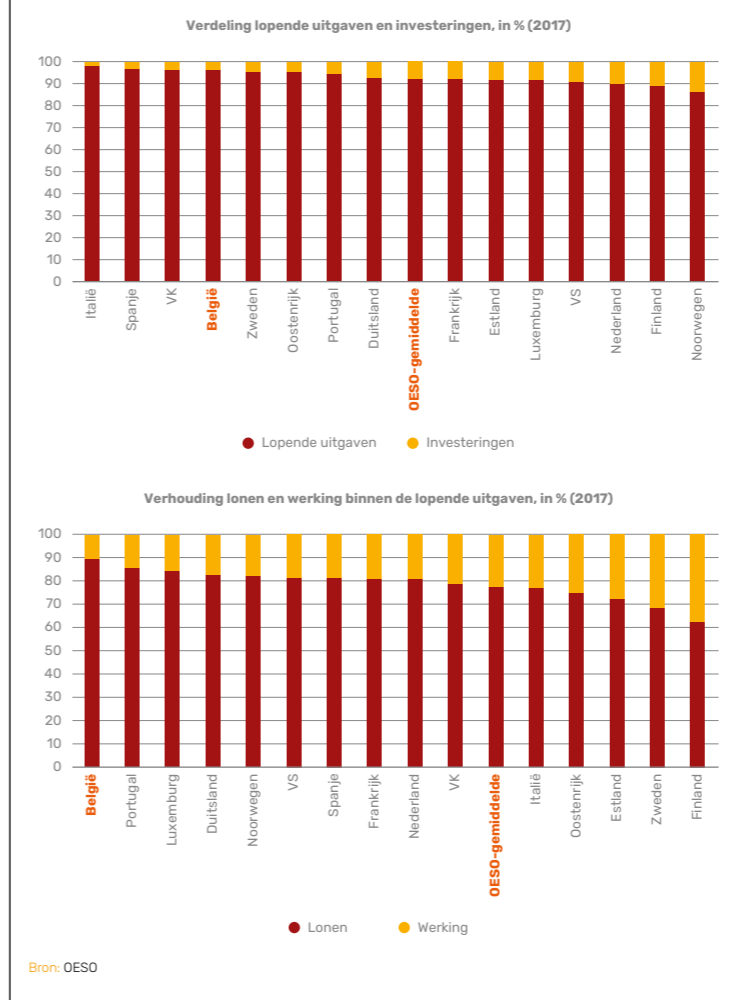
De OESO maakt een onderscheid tussen current expenditure en capital expenditure. Current expenditure gaat over lopende uitgaven zoals de jaarlijkse omkaderings- en werkmiddelen. Capital expenditure gaat over investeringsuitgaven zoals infrastructuur en digitalisering. Uit de OESO-cijfers blijkt dat België voornamelijk lopende uitgaven kent en dat deze lopende uitgaven voornamelijk naar lonen gaan, meer dan in andere landen (figuur 7 en 8). Gedeeltelijk wordt dit verklaard door de relatief hoge loonkost in ons land, maar zoals verder toegelicht stellen onze overheden ook relatief veel onderwijzers tewerk. De investeringsbudgetten die voorzien zijn voor andere posten zoals technologie, infrastructuur en innovatie zijn bijgevolg zeer beperkt. Dat verklaart ook waarom er een enorme wachtlijst (meer dan 5 miljard euro in Vlaanderen) is voor onderwijsinfrastructuur en waarom we een grote achterstand hebben op het vlak van ICT-infrastructuur. Gelukkig heeft het ICT-budget een belangrijke eenmalige impuls van 375 miljoen euro gekregen in het relanceplan Vlaamse Veerkracht. Dat betekende meteen een vertienvoudiging ten opzichte van 2019. Verdere investeringen zullen de komende jaren nodig zijn.

Figuren 5 en 6: **We spenderen vooral veel aan het secundair onderwijs**



“De investeringsbudgetten die voorzien zijn voor posten zoals technologie en infrastructuur zijn zeer beperkt.”

Figuren 7 en 8: **We spenderen vooral veel aan lonen**



Werking en omkadering

Het budget bestaat dus voornamelijk uit werkmiddelen en omkaderingsmiddelen. Met de werkmiddelen worden de werking, de uitrusting en het groot onderhoud van de scholen betaald. Met de omkaderingsmiddelen kan gesubsidieerd personeel aangesteld worden. Beide kennen complexe financieringsmechanismen met allerlei parameters.

De werkmiddelen worden toegekend op basis van leerlingen- en schoolkenmerken. Deze gedifferentieerde financiering moet voor een gelijke behandeling van elk kind met dezelfde noden zorgen en gelijke middelen garanderen voor scholen die in eenzelfde situatie zitten. Eerst worden er van het totale werkbudget voorafnames gedaan voor neutraal onderwijs en levensbeschouwelijke vakken. Neutraal onderwijs wil zeggen dat kleine scholen of scholen met dunbevolkte studierichtingen extra middelen krijgen als ze hiermee de vrije schoolkeuze waarborgen.

Dit geldt enkel voor scholen van het GO! aangezien zij de grondwettelijke verplichting hebben voldoende aanbod van neutraal onderwijs te waarborgen.

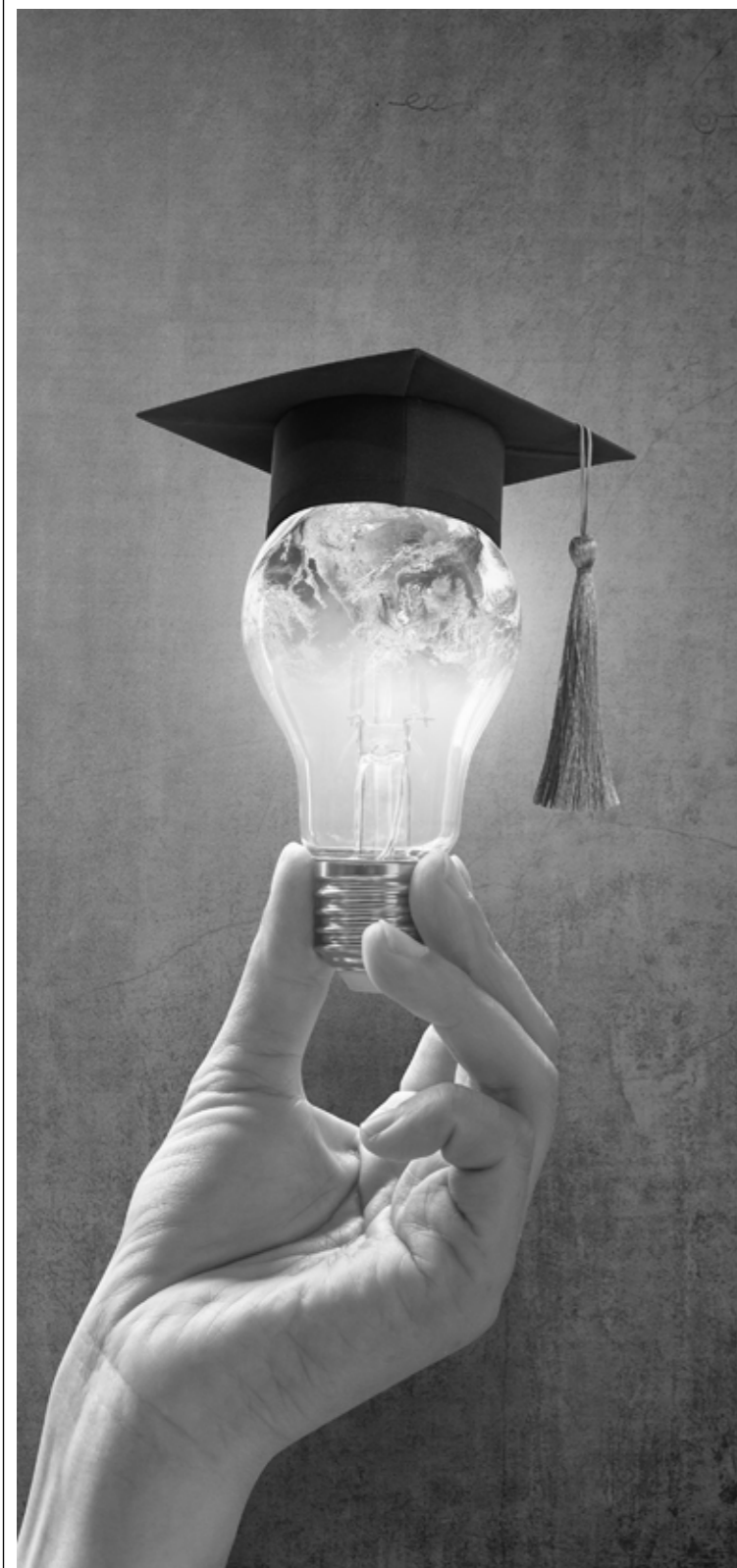
Scholen van het officieel onderwijs – niet enkel GO!-scholen, maar ook gemeente- en provinciale scholen – zijn verplicht om meerdere levensbeschouwelijke vakken aan te bieden en krijgen daarvoor ook bijkomende middelen. Daarna wordt een percentage van het budget verdeeld over vier sociaaleconomische kenmerken van leerlingen (opleidingsniveau moeder, schooltoelage, thuistaal en buurt). Het restbudget wordt verdeeld op basis van schoolkenmerken (onderwijsniveau, onderwijsvorm en studiegebied). Door combinatie van deze verschillende parameters kan het budget per leerling dus sterk verschillen van school tot school. De werkmiddelen voor een leerling in het secundair onderwijs liggen hoger dan die voor een leerling van het basisonderwijs. Naast de publieke werkmiddelen genereren scholen inkomsten uit leerlingenbijdragen voor bijvoorbeeld georganiseerde activiteiten. In het vrij onderwijs zijn de leerlingenbijdragen half zo groot als de werkmiddelen, in het GO! bedragen ze één derde van de werkmiddelen.⁶

De omkaderingsmiddelen zijn afhankelijk van het aantal leerlingen. In het secundair onderwijs genereren ze urenpakketten die scholen kunnen inzetten om personeel aan te stellen. Er zijn verschillende coëfficiënten per graad, onderwijsvorm, en studierichting. Op het totaal urenpakket wordt nog een aanwendingspercentage vastgelegd op basis van de budgettaire mogelijkheden. Dat getal legt vast hoeveel procent er van de middelen mag gebruikt worden. De omkadering kent een degressief karakter waarbij grotere leerlingengroepen minder omkadering krijgen per leerling. Voor hele kleine leerlingengroepen worden bovendien minimumpakketten toegekend.⁷ Deze degressiviteit is er ook in het basisonderwijs. Dit zorgt ervoor dat kleinere scholen in dunbevolkte gebieden in stand gehouden kunnen worden en bovendien genereert dit een prikkel die schaalvergroting van scholen tegenwerkt.⁸

Om de leerachterstand ten gevolge van schoolsluitingen tijdens de COVID-crisis te verminderen, werden recent extra werkmiddel- en omkade-

6. Werkbudgetten voor het gewoon basis- en secundair onderwijs, verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement, 2015.
 7. Verslag van het Rekenhof over de omkadering in het gewoon voltijds secundair onderwijs, 2010.
 8. DE WITTE K., SMET M. en VAN ASSCHE R., Overzicht financiering Vlaams basis- en secundair onderwijs, Steunpunt Onderwijsresearch, Gent, 2017.

ringsmiddelen voorzien. Zo voorzag de Vlaamse regering via het Bijsprong-plan 2000 bijkomende leraren voor het schooljaar 2021-2022. Daarnaast kwamen er structureel 540 voltijdse onderwijzende personeelsleden bij voor scholen met kwetsbare leerlingen.⁹



Belangrijkste kostendrijvers

Het onderwijsbudget gaat voornamelijk naar lonen. In het secundair onderwijs bedraagt de loonmassa ongeveer 4 miljard euro. Er zijn een aantal kostendrijvers die de kost voor lonen bepalen.¹⁰

Een eerste is de instructietijd. Hoe meer uren leerlingen les krijgen, hoe meer leraren er nodig zijn en hoe hoger dus de salariskost. In Vlaanderen krijgen leerlingen zowel in het lager onderwijs (819 ten opzichte van 804 uren per jaar) als het secundair onderwijs (945 ten opzichte van 922) meer uren les dan het OESO-gemiddelde.¹¹

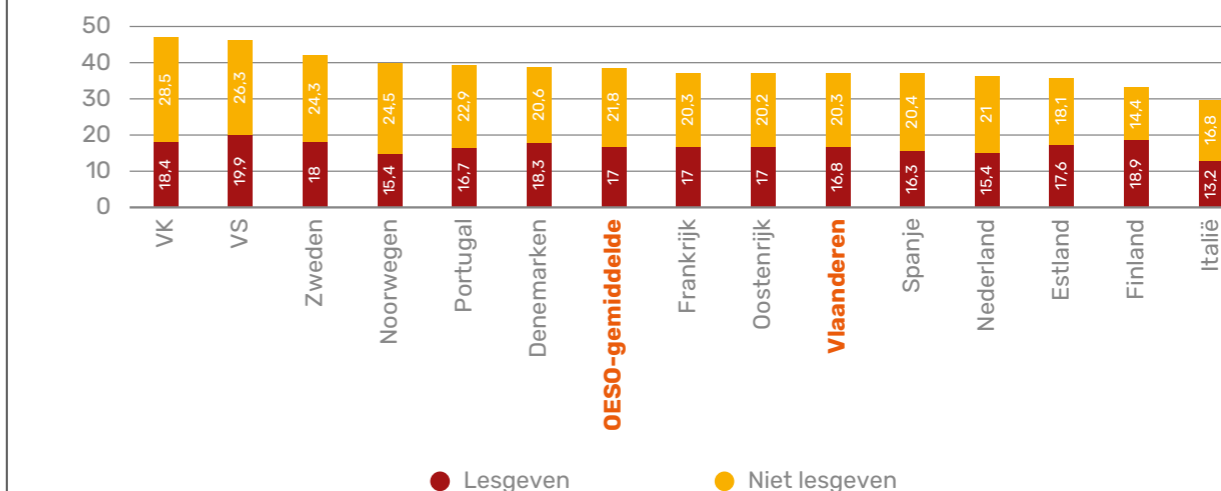
Een tweede kostendrijver is het loon dat een leraar krijgt. De OESO heeft cijfers waarmee lonen van leraren vergeleken worden met andere werknemers met eenzelfde opleidingsniveau. Daaruit blijkt dat Vlaamse leraren vergelijkbare lonen krijgen. Schooldirecteurs verdienen aanzienlijk meer dan werknemers in andere sectoren.¹² Daarbij komt een aantrekkelijk pensioen, vakantiedagen en jobzekerheid door de vaste benoeming in balans met salariswage, groepsverzekering, ... in de private sector. De doorgroeimogelijkheden zijn echter wel beperkt in het onderwijs. Door de baremieke sprongen in de weddeschalen van het onderwijspersoneel stijgen de lonen op basis van anciënniteit. Uit TALIS-onderzoek blijkt dat meer dan 70% van de leraren tevreden is met het loon, daarbij scoort Vlaanderen een pak hoger dan het OESO-gemiddelde dat onder de 40% ligt.¹³

"Het is opvallend dat leerlingen meer uren les krijgen en leraren tegelijk minder uren les geven."

Een derde kostendrijver is het aantal contacturen dat een leraar lesgeeft. Dat ligt in Vlaanderen onder het OESO-gemiddelde. In het hoger secundair onderwijs geeft een Vlaamse leraar jaarlijks 620 uur les tegenover 680 uur als OESO-gemiddelde.¹⁴ Het is opvallend dat leerlingen meer uren les krijgen en leraren tegelijk minder uren les geven. Dat is een paradox met een serieuze kostprijs.

Scholen kunnen onderwijspersoneel aanstellen op basis van het aantal lessen dat de school genereert. Het systeem met de wettelijk bepaalde lesopdracht heeft dus een impact op het aantal

Figuur 9: Vlaamse leraren werken minder uren dan gemiddeld (2018)

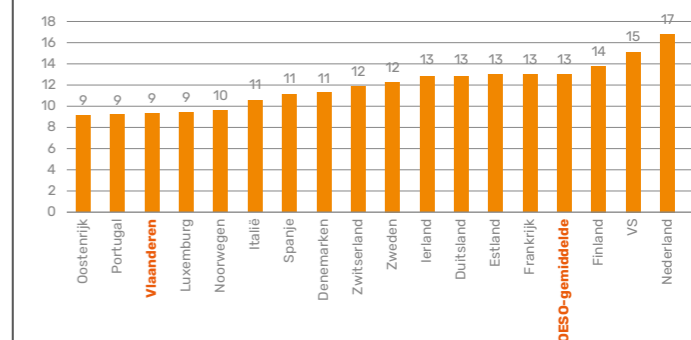


Bron: OESO

leraren dat er nodig is in Vlaanderen en bijgevolg op het onderwijsbudget. Schooldirecteurs hebben dus zelf weinig impact om te rationaliseren omdat ze vasthangen aan het carcan van het systeem. Lesgeven is natuurlijk maar een deel van de opdracht van leraren naast lesvoorbereidingen, verbeterwerk, administratief- en onderzoekswerk, overleg, ... Het tijdsbestedingsonderzoek dat in 2018 werd uitgevoerd in het kader van de loopbaanbesprekingen met de sociale onderwijspartners maakt duidelijk dat de taak van de leerkracht meer omvat dan de uren die ze lesgeven. Tussen de 60 à 70% gaat naar les geven en lesvoorbereiding, de overige tijd gaat naar administratie, organisatie, beleidstaken en professioneel overleg. Gespreid over een heel kalenderjaar werken voltijdse leraren in het secundair onderwijs volgens het onderzoek gemiddeld 41u50' per week.¹⁵ Ander onderzoek van de OESO toont aan dat Vlaamse leraren in globo minder uren presteren dan het OESO-gemiddelde (figuur 9).

Een vierde kostendrijver is de leerling-leerkracht-ratio. De leerling-leerkracht-ratio geeft het aantal leerlingen weer per voltijds equivalent bezoldigd onderwijzend personeelslid. De leerling-leerkracht-ratio lag in het schooljaar 2017-2018 in het kleuteronderwijs op 14, in het lager onderwijs op 13 en in het secundair onderwijs op 9. In het hoger onderwijs gaat het om een ratio van 19. Hoe lager de ratio, hoe meer leraren er nodig zijn. Vlaanderen heeft in het secundair onderwijs een van de laagste ratio's van de OESO (figuur 10).¹⁶

Figuur 10: Vlaanderen heeft in het secundair onderwijs een van de laagste leerling-leerkracht-ratio's van de OESO (2018)

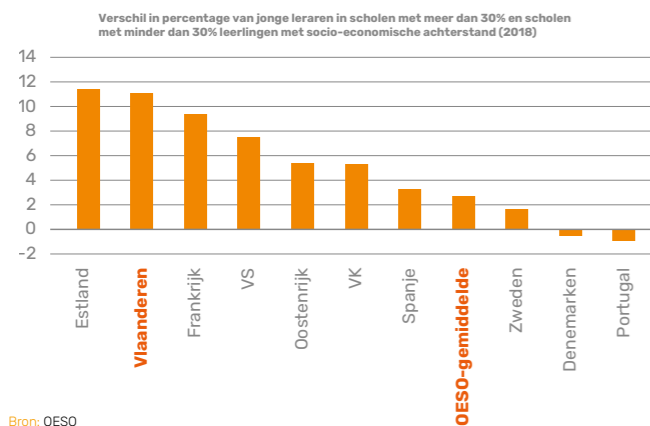


Bron: OESO

- Visienota 'Van kwetsbaar naar weerbaar' – Nota van de Vlaamse regering, 2021.
- Goed overzicht van de kostendrijvers en het onderwijsbudget in het algemeen via de podcastaflevering 59 van Buiten De Krijtlijnen met Dirk Van Damme: <https://buitendekrijtlijnen.simplecast.com/episodes/59-dirk-van-damme-over-het-onderwijsbudget>.
- OECD.Stat Instruction time in compulsory education, average hours per year of compulsory instruction time
- OECD.Stat Teachers' actual salaries relative to earnings of tertiary-educated workers
- OECD.Stat Teachers who are satisfied with the salary they receive for their work
- OECD.Stat Teaching hours per year of teachers in upper secondary education, general programmes <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/resultaten-grootste-onderzoek-naar-tijdsbesteding-leerkrachten-bekend>
- Statistiek Vlaanderen. Leerling-leerkracht-ratio.



Figuur 11: Jonge leraren werken vaker in scholen met leerlingen met socio-economische achterstand



Dat betekent niet automatisch dat de klassen in Vlaanderen kleiner zijn. Leerling-leerkracht-ratio is niet exact hetzelfde als klasgrootte. Er is bijvoorbeeld onderwijzend personeel dat niet voor de klas staat door detacheringen (bv. bij koepels, vakbonden, CLB's of andere organisaties), ziekte of door gebruikname van een verlofstelsel. Bovendien hebben de meeste leerlingen 32 lessen terwijl leerkrachten officieel 20 tot 22 uur lesgeven. Dat betekent dat – gemiddeld gezien – er voor een school van 100 leerlingen in 5 klassen geen 5 leerkrachten zijn, maar 7,5. Dus een leer-

ling-leerkracht-ratio van 9 betekent in de praktijk een klas van 13. De oorzaak van de lage ratio ligt ook in het versnipperde onderwijslandschap.

Hoewel de lonen van leraren internationaal vergelijkbaar zijn, spenderen leerlingen meer uren op de schoolbanken, geven leerkrachten minder uren les en zijn er meer leraren per leerling door onder andere de versnipperde organisatie van het onderwijslandschap. Deze kostendrijvers zorgen ervoor dat we meer leraren hebben dan andere landen en dus ook meer spenderen aan het secundair onderwijs dan de meeste andere landen. Dat vertaalt zich ook in een ander cijfer. België kent het hoogste aantal leraren onder de bevolking. 3,9% van de Belgen tussen 25 en 34 jaar is leraar. Dat cijfer ligt in geen enkel OESO-land hoger.¹⁷ Bovendien is er ook een probleem in de verdeling van de leraren. Uit het TALIS-onderzoek blijkt dat de meest ervaren en bijgevolg duurste leraren in scholen staan waar hun expertise het minst van pas komt. De jongste leraren staan in de moeilijkste klassen, veel meer dan in andere landen (figuur 11).¹⁸

17. <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2019/09/09/oeso-onderwijsexpert-we-drijven-de-kostprijs-per-leraar-op/>
 18. OESO, Working and Learning Together: Rethinking Human Resource Policies for Schools, OECD, Reviews of School Resources, 2019.

2. Mogelijke maatregelen

De analyse van het onderwijsbudget maakt het mogelijk om enkele maatregelen op te lijsten die ingrijpen op het onderwijsbudget zonder in te boeten op de productiviteit en kwaliteit. We focussen hierbij op de loonkost van het secundair onderwijs.

Veel economen stellen dat productiviteitsgroei in het onderwijs beperkt is door het arbeidsintensieve karakter van de sector. De overgrote meerderheid van het onderwijsbudget gaat naar lonen. Dat wordt de wet van Baumol genoemd, een economische theorie die stelt dat goederen goedkoper kunnen worden door productiviteit, maar bepaalde publieke diensten niet. Dit is echter geen vaststaand gegeven. Deze paper schuift enkele mogelijkheden naar voren die hiervoor inspiratie kunnen bieden. De focus ligt op de loonkost in het secundair onderwijs aangezien lonen het grootste deel van het budget vormen en het secundair onderwijs internationaal vergeleken ruim gefinancierd is.

Debatteer mee en ontdek meer cases, getuigenissen en interviews op voka.be/slimonderwijs



aantal lessen voor leerlingen te verminderen of loonsverhogingen over te slaan. Er zijn een aantal argumenten die sommige van deze maatregelen verantwoordt, maar tegelijkertijd zijn er vragen over de wenselijkheid hiervan in het licht van de dalende onderwijskwaliteit. Ze moeten hoe dan ook kaderen in bredere hervormingsoefeningen. Bovendien ondervinden veel leraren problemen met werkdruk en stress. Voor de volledigheid nemen we deze mogelijkheden wel op.

“Maatregelen moeten hoe dan ook kaderen in bredere hervormingsoefeningen.”

De hoge loonkost wordt deels veroorzaakt door een erg versnipperd onderwijslandschap waardoor we meer leraren per leerling hebben dan de meeste andere landen. Dat komt door de vele studierichtingen en de operationalisering van de grondwettelijke vrijheid van onderwijs. Vandaag bieden verschillende scholen soms dezelfde studierichtingen aan in eenzelfde regio waardoor klassen en studierichtingen met weinig leerlingen in stand worden gehouden. Een rationalisatieoefening in het secundair onderwijs moet een einde maken aan de huidige versnippering. Dat mag niet leiden tot een door de staat gereguleerd onderwijs, maar moet gepaard gaan met het versterken van de schoolbesturen en hun autonomie en het mogelijk maken van een modern en flexibel personeelsbeleid.

“Een rationalisatieoefening in het secundair onderwijs moet een einde maken aan de huidige versnippering.”

Daarnaast zijn er mogelijkheden om op relatief korte termijn aanpassingen te doen in de onderwijsbegroting die de loonkost verminderen. Dat kan bijvoorbeeld door de groei in het budget af te remmen, het aantal uren lesgeven te verhogen, meer leraren terug naar de klas te halen, het

Er zijn verder ook maatregelen mogelijk die niet direct verbonden zijn aan de loonkost zoals een aanpassing van de werkingsmiddelen, een verhoging van private bijdragen en een daling van het aantal zittendblijvers. Tot slot kunnen een aantal evoluties zoals digitalisering en samenwerking met het bedrijfsleven op langere termijn tot efficiëntiewinsten leiden.

Versnippering aanpakken

Een opvallende vaststelling uit het eerste deel van de paper is het feit dat de leerling-leerkracht-ratio in het secundair onderwijs veel lager is dan in de meeste andere landen. De leerling-leerkracht-ratio geeft het aantal leerlingen weer per leraar. Hoe lager de ratio, hoe meer leraren er nodig zijn. Hoewel dit geen perfecte weergave van klasgrootte is, geeft het wel een beeld van hoe versnipperd het onderwijslandschap in Vlaanderen is. Er zijn nog te veel kleine klassen die vanuit budgettaire oogpunt niet leefbaar zijn. Dat vraagt een fundamenteel debat.

De oorzaak van deze versnippering ligt voor een deel in de operationalisering van de vrijheid van onderwijs die ons onderwijssysteem kenmerkt. Er is een actieve vrijheid van onderwijs (verenigingen of particulieren kunnen onderwijs or-

ganiseren: scholen oprichten en inhoudelijk en vormelijk invullen) en een passieve vrijheid van onderwijs (ouders en leerlingen kunnen onderwijs kiezen dat aansluit bij de eigen overtuigingen). Om dat laatste te garanderen is onderwijs ingericht door de overheid, verplicht neutraal en moet dit onderwijs de keuze aanbieden tussen een van de erkende godsdiensten en niet-confessionele zedenleer.¹⁹

Onder meer deze bepalingen hebben geleid tot een complex onderwijslandschap met verschillende netten, koepels en onderwijsverstrekkers. De organisaties van de koepels en netten zijn op zich niet heel duur, maar de verzuiling vertaalt zich wel in vele kleine klassen en studierichtingen met weinig leerlingen.

De vrijheid van onderwijs is wellicht een van de factoren waarom ons onderwijs altijd relatief hoog heeft gescoord op vlak van onderwijskwaliteit. Een positie die we langzaamaan kwijtspeelen. Een mogelijke aanpassing vraagt dan ook de nodige omzichtigheid, maar de invulling en operationalisering van de vrijheid van onderwijs heeft ook gezorgd voor een duur en inefficiënt systeem. De vrije keuze wordt gewaarborgd door een set gunstige programmatie-, rationalisatie- en financieringsnormen, waaronder de forfaitaire minimumpakketten die de levensvatbaarheid van de school ook bij relatief weinig leerlingen waarborgen. Om de schoolkeuze te garanderen krijgen scholen extra middelen om studierichtingen aan te bieden waar ze onvoldoende leerlingen voor hebben. Zo worden de kleine klasjes in stand gehouden die eigenlijk niet rendabel zijn en

waar bovendien vragen kunnen worden gesteld over de kwaliteit. De grondwettelijke vrijheid van onderwijs zorgt dus voor een versnipperd landschap met verschillende scholen die dezelfde studierichtingen aanbieden in eenzelfde regio. De publieke onderwijsmiddelen worden zo niet optimaal benut.

Een kritische doorlichting van de huidige operationalisering van de vrijheid van onderwijs lijkt vanuit budgettair oogpunt wenselijk. Het moet mogelijk zijn om dergelijke oefening te maken zonder dat de grondwettelijke vrijheid van onderwijs in het gedrang komt. Daarbij moet ook bewaakt worden dat competitie tussen scholen mogelijk blijft. Zoals gezegd is het feit dat ouders en leerlingen een vrije schoolkeuze hebben immers een belangrijke motor voor de kwaliteit van het onderwijs.

Er zijn verschillende mogelijkheden om in te grijpen. Ten eerste kan er gekeken worden naar de financieringssystemen en gekozen worden voor minder degressieve omkaderingsregelingen. Een meer lineaire berekening zorgt ervoor dat het niet langer financieel interessant is om kleine klassen te organiseren. In het verleden profiteerden scholen om vanaf een bepaalde grootte zichzelf op te splitsen in verschillende administratieve eenheden, maar dit werd intussen ontreden. Vanuit het verleden bestaan zo vaak verschillende administratieve scholen op eenzelfde adres omdat dit meer financiering opleverde.

Ten tweede kan er gekeken worden naar het totale studieaanbod. De recente hervorming van

het secundair onderwijs is er niet in geslaagd een grondige rationalisatie van het aantal studierichtingen te realiseren. Dit was nochtans een van de oorspronkelijke ambities en in het oorspronkelijke plan werd ruim een derde van de studierichtingen gereduceerd. In de uiteindelijke matrix blijft er van deze reductie nagenoeg niets over.

“De recente hervorming van het secundair onderwijs is er niet in geslaagd een grondige rationalisatie van het aantal studierichtingen te realiseren.”

Ten derde kunnen andere programmatie- en rationalisatienormen het aanbod rationaliseren. Zo kunnen er bijvoorbeeld minimale klasgroottes ingevoerd worden voor bepaalde studierichtingen. Dat verplicht schoolbesturen om hun aanbod te rationaliseren en samen te werken.

Ten vierde kan er verder ingezet worden op bestuurlijke schaalvergroting in het leerplichtonderwijs.

Als we door een rationeler onderwijslandschap de Vlaamse leerling-leerkracht-ratio kunnen verhogen van 9 leerlingen per leerkracht naar het OESO-gemiddelde van 13, betekent dit een vermindering van de loonkost met honderden miljoenen euro's. Om hiervan werk te maken moet ook de autonomie van de schoolbesturen omhoog.

Sterke(re) schoolbesturen

Professionele(re) schoolbesturen zijn in staat een wendbaardere structuur op te zetten waardoor ze echte sociale ondernemingen kunnen worden. Dit zal toelaten om bevoegdheden van de netten, koepels en overheid te verschuiven naar de schoolbesturen en het gehele ecosysteem te herontwerpen. Hierdoor kunnen ze de middelen niet alleen efficiënter, maar ook effectiever besteden, onder andere door een innovatief personeels- en infrastructuurbeleid en een transparant studieaanbod. Het gaat hier voor alle duidelijkheid over schoolbesturen en niet over scholen. Scholen zijn aparte pedagogische eenheden. Schoolbesturen zijn de natuurlijke of rechtspersonen die verantwoordelijk zijn voor het georganiseerde onderwijs. Een schoolbestuur bestuurt de school en is

juridisch eindverantwoordelijke voor het personeels-, pedagogisch en financieel beleid. Het bestuur is daarom juridisch aansprakelijk voor het geboden onderwijs. Een schoolbestuur beheert in de praktijk dus meerdere scholen. Alhoewel de regelgeving de verantwoordelijkheid legt bij de schoolbesturen, komen ze nergens in het financieringssysteem of debat voor, maar wordt de volledige focus gelegd op de school.

Vandaag zijn deze schoolbesturen vaak te klein om nieuwe sterke bestuurders aan te trekken en de middelen efficiënt te beheren. Vaak gaat het over gepensioneerd vrijwilligers. Het vrij onderwijs bestaat bijvoorbeeld uit vele, in omvang sterk variërende vzw's. Hun scholen zijn gegroepeerd in scholengemeenschappen wat tot meer samenwerking en minder versnippering leidde. Deze scholengemeenschappen hebben meestal geen rechtspersoonlijkheid en juridische bevoegdheid, maar zijn eerder een operationeel en functioneel samenwerkingsverband tussen scholen. De vorige Vlaamse regering deed met haar conceptnota rond bestuurlijke optimalisatie al een voorzichtige aanzet tot schaalvergroting, maar dit is nooit omgezet in regelgeving. Enkele (Vlaanderenbrede) congregatieve schoolbesturen en de scholengroepen in het GO! zijn een beter voorbeeld van voldoende grote schaalgroottes. Deze laatste omvatten gemiddeld een 30-tal scholen en een 7.000-tal leerlingen en bieden al heel wat ondersteunende diensten aan zoals preventie, boekhouding, communicatie, infrastructuur, personeelsadministratie, ... Dat laat toe om op groepsniveau efficiëntiewinsten te boeken en tegelijk ruimte te laten om per school het pedagogische project af te stemmen op de doelgroep en het onderwijsaanbod. Het is op grotere schaal denken om op kleinere schaal te kunnen organiseren. Schaalvergroting heeft dus zin wanneer kleinere entiteiten (scholen/teams) wendbaarder en dus sneller en adequater reageren op de dynamiek van de complexe omgeving.²⁰

“Professionele(re) schoolbesturen zijn in staat een wendbaardere structuur op te zetten waardoor ze echte sociale ondernemingen kunnen worden.”

19. LIEVENS J., De vrijheid van onderwijs, 2019.
20. VAN ACKER, T. en DEMARTELAERE, Y., Op grote schaal scholen slim organiseren, anders veranderen met goesting, 2019.



De keuze voor sterkere schoolbesturen gaat gepaard met het herdenken van het onderwijsstelsel en gedeeld leiderschap. Professionelere sterke schoolbesturen zouden makkelijker taken van de overheid kunnen overnemen waardoor de overheid zich enkel hoeft te beperken tot de 'wat' (de inhoud via de eindtermen) van onderwijs, de controle op de kwaliteit (onder meer via inspectie en centrale toetsen) en het financieren van het onderwijs. De schoolbesturen kunnen dan de autonomie krijgen om de 'hoe' (de manier waarop) van onderwijs te bepalen. Net zoals het hoger onderwijs zouden zij autonomie kunnen krijgen over de besteding van de overheidsmiddelen. Sterkere schoolbesturen zouden ook taken kunnen overnemen van de koepels en intermediaire structuren zoals het opstellen van leerplannen. Uit onderzoek blijkt dat een ruimere autonomie voor scholen in combinatie met hogere verantwoording en rapportering over de onderwijskwaliteit via onder meer centrale examens leidt tot de beste resultaten.²¹

Modern en flexibel personeelsbeleid

Scholen zijn vandaag sterk centraal geregeld vanuit de overheid en hebben vaak eenzelfde organisatiemodel. Deze gecentraliseerde en rigide schoolorganisatie met opgelegde leerjaren en vakken is niet meer aangepast aan de complexe omgeving. De arbeidsorganisatie aanpakken en de school anders organiseren zijn kansen om professioneler onderwijs te organiseren. Het schoolbestuur moet de hefboomen in handen krijgen om een modern HR-beleid te kunnen voeren.

"Het schoolbestuur moet de hefboomen in handen krijgen om een modern HR-beleid te kunnen voeren."

Dat vraagt een minder regulerende overheid, maar een overheid die ondersteunend werkt door bijvoorbeeld bestaande belemmeringen in de regelgeving weg te nemen. Zo kan er bijvoorbeeld meer in teams gewerkt worden in plaats van de focus op de individuele leerkracht te leggen waardoor die zich vaak alleen voelt. De taken van leerkrachten worden onder elkaar verdeeld om meer samenwerking te realiseren en ze er op die manier niet meer alleen voorstaan; dat levert meer variatie in taken op, ruimere autonomie en is een valabel spoor om betrokkenheid en competentieontwikkeling te stimuleren. Een grotere tevredenheid leidt ook tot minder ziekteverzuim

en vervangingen, wat een positief effect heeft op het totale onderwijsbudget.

Mocht een school of schoolbestuur zijn eigen loonbudget kunnen aanwenden, dan zouden ze er bijvoorbeeld voor kunnen kiezen om naast 'vaste' leerkrachten ook bepaalde competenties (tijdelijk) te huren of in te kopen van andere organisaties. Die manier van werken met freelancers wint maatschappelijk aan populariteit. De digitalisering versnelt dat alleen maar. De evolutie naar meer flexibeler statuten zal een vorm van loopbaanplanning moeten mogelijk maken waardoor niet altijd naar de levenslange vaste benoeming moet teruggegrepen worden om de job aantrekkelijk te maken. Die benoeming geeft dan wel financiële zekerheid, maar zegt niets over de kwaliteit van het werk. Nieuwe generaties stellen ook vaak 'waarden en tijd' boven geld.²²

"De vaste benoeming geeft dan wel financiële zekerheid, maar zegt niets over de kwaliteit van het werk."

Open-end afremmen

Er zijn ook een aantal meer instrumentele mogelijkheden die de loonkost verminderen. Zoals gezegd zijn die niet altijd wenselijk en moeten ze minstens kaderen in bredere hervormingsoperaties. De begrotingsmaatregel die technisch het makkelijkst te realiseren is, grijpt in op het open-end karakter van de onderwijsbegroting. Die is op dit moment sterk afhankelijk van de groei van leerlingen. Meer leerlingen betekent meer leraren en dus meer budget.

Hierop ingrijpen kan via het aanwendingspercentage. Dat is een percentage dat de Vlaamse regering vastlegt op basis van de budgettaire mogelijkheden. Het werd in het verleden al verminderd in het kader van besparingsoperaties of om budgettaire ruimte te maken voor nieuwe beleidsinitiatieven. Vanaf het schooljaar 2005-2006 verminderde de Vlaamse regering het aanwendingspercentage met bijna 1,5%. Het aanwendingspercentage bedroeg vanaf het schooljaar 2005-2006 aldus 96,57%, terwijl dat voordien 98% bedroeg. Scholen kunnen dus slechts 96,57% van de uren-pakketten die ze krijgen gebruiken om leraren aan te stellen. De vermindering werd onder andere ingevoerd om de scholen te stimuleren na te denken over hun onderwijsaanbod. Scholen krijgen dus de facto minder lesuren

waardoor ze verplicht worden grotere klassen samen te stellen en hun studieaanbod rationeler in te richten. Hierdoor zijn er minder leraren nodig. Dit moet dan uiteraard samengaan met een doordachte rationalisatie van het onderwijsaanbod wat in het verleden achterwege bleef. Door de beperkte autonomie en beleidsvoerend vermogen van scholen zijn er ook vandaag weinig hefboomen om de schoolorganisatie ten gronde aan te passen. Een lineaire besparingsmaatregel zoals het aanpassen van het aanwendingspercentage zal dus wellicht tot kwaliteitsverlies leiden tenzij dit onderdeel is van een bredere hervorming waarbij schoolbesturen voldoende hefboomen in handen krijgen om de schoolorganisatie aan te passen.

Aangezien de loonmassa ongeveer 4 miljard bedraagt in het secundair onderwijs betekent een vermindering van het aanwendingspercentage met 1 procent een efficiëntiewinst van ongeveer 40 miljoen euro. De vermindering van het aanwendingspercentage kan ook gekoppeld worden aan de toekomstige groei van het aantal leraren. Op die manier wordt er bespaard zonder dat er jobs verloren gaan. Bijkomende jobs worden gewoon niet ingericht. Volgens de budgettaire prognoses stijgt het aantal leerlingen en bijgevolg het aantal leraren in het secundair onderwijs de komende jaren. Door het aanwendingspercentage te verminderen met het groeipercentage van leraren blijft de loonkost stabiel. Aangezien men een groei van 2% leraren verwacht, zou dit over een jaarlijkse efficiëntiewinst van 80 miljoen euro gaan.

Aantal uren lesgeven verhogen

Leraren in het secundair onderwijs geven vandaag niet evenveel uren per week les. Dat is afhankelijk van de noemer in de lesopdracht die verschilt per graad. Concreet betekent dat dat grosso modo leraren in de eerste graad 22 uur lesgeven, in de tweede graad 21 uur en in de derde graad 20 uur. De verantwoordelijkheid voor dit verschil is dat lesvoorbereidingen meer tijd vragen in de hogere graden, maar daarover is er geen consensus. Bovendien blijkt uit de analyse in het eerste deel van de paper dat Vlaamse leraren in het hoger secundair onderwijs jaarlijks bijna 10% minder uren lesgeven dan het OESO-gemiddelde. Ook wat de totale opdracht betreft presteren de Vlaamse leraren minder uren.

Het gelijkschakelen van de noemers, waarbij iedereen 22 uren lesgeeft, betekent een structurele efficiëntiewinst van ongeveer 135 miljoen euro. Daarbij wordt uitgegaan van 20.000 voltijdse leraren in de derde graad die twee uur meer les moeten geven wat overeenkomt met 10% van hun opdracht. Dat betekent dat er 10% of 2.000



voltijdse leraren minder nodig zijn. Aan een gemiddelde kost van 45.000 euro per voltijdse equivalent betekent dit 90 miljoen euro. In de tweede graad gaat het slechts over één uur of 5% en dus 45 miljoen euro. Samen is dat 135 miljoen euro.

Dit voorstel heeft al meermaals op tafel gelegen bij gesprekken over de lerarenloopbaan. Een deel van de middelen kan immers ook dienen om bepaalde maatregelen te nemen voor bijvoorbeeld de professionalisering en ondersteuning van startende leraren. Vorige legislatuur was er een opportuniteit om dit te realiseren, maar het werd op de lange baan geschoven door het onderzoek naar tijdsbesteding dat door de vakbonden gevraagd werd. Idealiter maakt deze maatregel deel uit van een bredere hervorming van de lerarenloopbaan met ook andere maatregelen zoals flexibele verloning, een hervorming van de vaste be-

21. WOESSMANN L., 'Central exit exams improve student outcomes', IZA World of Labor, 2018.8
 22. DEMAERTELAERE, Y., Van privésector naar onderwijs en omgekeerd, <https://yvesdemaertelaere.com/2018/06/06/van-privésector-naar-onderwijs-en-omgekeerd/>.



noeming, een verhoging van de autonomie voor leraren en een vermindering van administratieve taken. Door het sterk centraal geregeld systeem is het voor een directeur vandaag moeilijk om een echt modern HR-beleid te voeren.

Meer leraren voor de klas

In het onderwijs kunnen personeelsleden gebruik maken van een verlof wegens opdracht of verlof wegens bijzondere opdracht om taken op te nemen buiten de lesopdracht. De loonkost van de gedetacheerde personeelsleden wordt in het geval van een verlof wegens bijzondere opdracht niet teruggevorderd. Het gaat bijvoorbeeld over leraren bij de pedagogische begeleidingsdiensten van de onderwijskoepels, leraren in Europese en internationale scholen, of leraren die actief zijn in projecten van de minister van Onderwijs. In schooljaar 2017-2018 gaat het over 326 voltijdse en 239 deeltijdse leraren.²³ Hun lonen worden doorbetaald door het ministerie van onderwijs zonder terugvordering van de ontvangende entiteiten. Ter vervanging van hen worden andere leraren tewerkgesteld die ook een loonkost hebben. De totale loonkost bedraagt hierdoor ongeveer 40 miljoen euro. Als de loonkost voortaan teruggevorderd wordt, bedraagt dit de helft.

“Leraren moeten voldoende autonomie hebben en kunnen focussen op lesgeven in plaats van planlast-administratie.”

Een andere manier om terug meer betaalde leraren voor de klas te krijgen is een vermindering van het ziekteverzuim. Het ziekteverzuim percentage geeft weer hoeveel procent van de dagen in een jaar een personeelslid gemiddeld afwezig is wegens ziekte. In 2019 was het ziekteverzuimpercentage 4,65%. In het secundair onderwijs was dit 4,52%. Het ziekteverzuimpercentage wordt immers berekend op het totaal aantal dagen in het jaar inclusief vakanties. Doordat in het onderwijs het aantal dagen vakantie relatief groot is en in deze perioden het ziekteverzuim significant lager is, moeten we ervan uitgaan dat het ziekteverzuimpercentage voor het onderwijspersoneel eigenlijk nog hoger ligt. Dat maakt een vergelijking met andere sectoren moeilijk.²⁴ Een ziekteverzuimpercentage van 4,52% leidt ook tot een kostprijs van 4,52% van de totale loonkost. In het totaal gaat dit over ongeveer 180 miljoen

euro in het secundair onderwijs. Het ziekteverzuim terugdringen is uiteraard niet eenvoudig te realiseren en vraagt een rits aan beleidsmaatregelen. Leraren moeten voldoende autonomie hebben en kunnen focussen op lesgeven in plaats van planlast-administratie. Tegelijkertijd moeten ze meer ondersteund worden door een professioneel schoolbestuur dat voldoende handvaten heeft om een modern personeelsbeleid te voeren.

Minder lesuren voor leerlingen

Een andere mogelijkheid is het verminderen van het aantal lesuren voor leerlingen in het secundair onderwijs. Momenteel krijgen de leerlingen in het secundair onderwijs gemiddeld 32 uren per week les. Het jaarlijks aantal uren ligt hoger dan het OESO-gemiddelde.



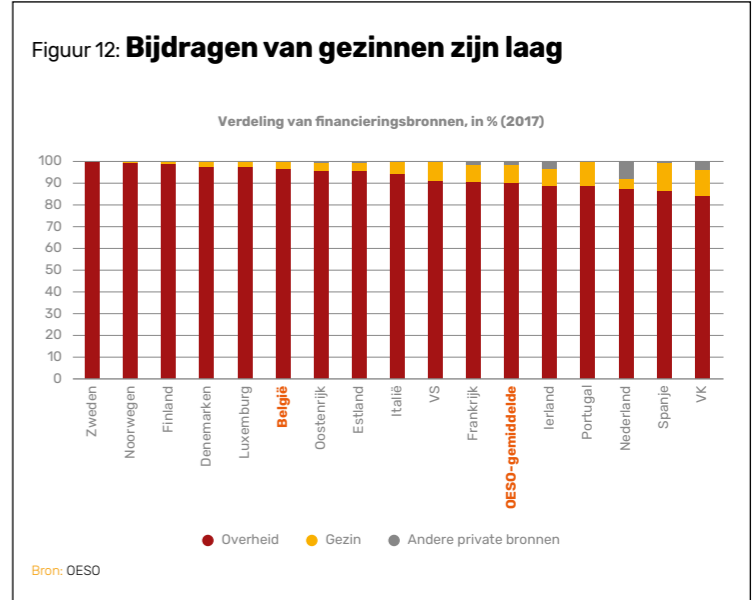
Een uur minder les per week betekent een jaarlijkse efficiëntiewinst van 84 miljoen euro. Een lesuur komt overeen met 3,13% van het totaal uren les per week (= 1/32). Er zullen dus ook 3,13% minder leraren nodig zijn, dit wil zeggen 1.850 voltijdse leraren aan een personeelskost van 45.000 euro.

Deze maatregel ligt uiteraard wel moeilijk in het licht van de dalende kwaliteit van het onderwijs. Op een moment dat alle kwaliteitsindicatoren op rood staan, is het niet aangewezen om de instructietijd te verminderen. Toch is er geen enkele vastgestelde correlatie tussen onderwijstijd en kwaliteit. Wat er gebeurt tijdens de onderwijstijd is veel belangrijker. Een debat over deze maatregel moet hoe dan ook passen in een globale hervorming van de vakantieregeling in het onderwijs waarbij de organisatie van de school herdacht wordt. Die moet veel wendbaarder worden om de complexe kernopdracht van onderwijs te realiseren, rekening houdend met de context van de school.

Loonsverhogingen uitstellen

Een andere kostendrijver is het loon dat een leraar krijgt. De verloning hangt af van verschillende factoren (diploma, ambt, onderwijsniveau, anciënniteit, ...). Een voltijdse, vastbenoemde leraar met een bachelordiploma en 15 jaar ervaring verdient ongeveer 3.600 euro bruto per maand, een leraar met een masterdiploma 4.650 euro bruto. Deze lonen zijn internationaal vergelijkbaar, maar dankzij bijkomende voordelen zoals een aantrekkelijk pensioen, vakantiedagen en jobzekerheid door vaste benoeming, zijn leraren niet slecht betaald. Al staan hier andere voordelen tegenover in de private sector. Leraren zijn doorgaans dan ook meer tevreden met hun verloning dan hun internationale collega's.

Anciënniteit is een belangrijke kostendrijver in dit verhaal. Door de baremieke sprongen in de weddeschalen van het onderwijspersoneel stijgen de lonen op basis van anciënniteit. Een baremieke verhoging met 2% komt om de 2 jaar voor tot de leeftijd van ongeveer 50 jaar, daarna is er nog eenmalig een verhoging voorzien. Bijgevolg is het overslaan van 1 baremieke verhoging met 1 jaar (= 1%) en toegepast op 75% van het personeel van het secundair onderwijs, een minderuitgave van 0,75% op de totale loonmassa. Dit komt overeen met ongeveer 30 miljoen euro. Dergelijke maatregel heeft natuurlijk weinig te maken met kwaliteit en efficiëntie. Bovendien zijn de door-groeimogelijkheden in het onderwijs vandaag al beperkt wat het lerarenberoep minder aantrekkelijk maakt.



“Er kan ingezet worden op een betere studie-oriëntering waardoor het aantal zittenblijvers gereduceerd wordt.”

Mogelijkheden buiten de loonkost

Tot slot zijn er ook nog mogelijkheden voor het secundair onderwijs die geen betrekking hebben op de loonkost van de leraren. Aangezien de loonkost veruit het belangrijkste onderdeel van het onderwijsbudget uitmaakt, hebben deze maatregelen slechts een beperkte budgettaire impact. Bovendien moet ook van deze maatregelen de wenselijkheid bekeken worden.

Een voorbeeld zijn de werkingsmiddelen van scholen. In 2020 bedroegen de werkingsmiddelen van het secundair onderwijs ongeveer 550 miljoen euro. Een vermindering van 10% levert een bedrag van 55 miljoen euro op. Ter compensatie hiervan kan er gekeken worden naar een verhoging van de eigen bijdragen van leerlingen. De bijdragen van gezinnen zijn internationaal vergeleken erg laag: slechts 3% van het onderwijsbudget komt van de gezinnen terwijl het OESO-gemiddelde op 8% zit (figuur 12). Zo zou een inkomensafhankelijke bijdrage in de schoolkosten kunnen worden ingevoerd. Vandaag bestaan er strikte regels over de bijdrage die een

23. Schriftelijke vraag nummer 288 van Jos De Meyer aan Hilde Crevits, 20 februari 2018.
 24. Rapport afwezigheden naar aanleiding van ziekte 2019, Agentschap voor Onderwijsdiensten, 2019.



school kan vragen aan de ouders. Dit vraagt een grondige maatschappelijke dialoog en keuze.

Daarnaast kan er ingezet worden op een betere studie-oriëntering waardoor het aantal zittenblijvers gereduceerd wordt. Voor veel leerlingen is zittenblijven een valabele optie met positieve gevolgen, maar dat geldt niet voor iedereen. Bovendien is zittenblijven een vrij inefficiënte maatregel met een bijzonder hoge kost. In het secundair onderwijs blijft jaarlijks 4,3% van de leerlingen zitten. Op een leerlingenpopulatie van iets meer dan 400.000 leerlingen in het secundair onderwijs betekent dit jaarlijks bijna 18.000 leerlingen die hun jaar moeten overdoen.²⁵ Binnen de OESO zijn er enkel in Frankrijk en Spanje meer zittenblijvers.²⁶ Aan een gemiddelde kostprijs per leerling van 8.000 euro betekent dit een jaarlijkse meeruitgave van ongeveer 145 miljoen euro. De maatschappelijke kost (hogere kans op ongekwalificeerd schoolverlaten, hogere kans op werkloosheid, later betreden van de arbeidsmarkt, ...) is nog hoger dan de rechtstreekse kost

“Leerlingen hoeven niet van 8u30 tot 16u30 op school aanwezig te zijn om te leren.”

voor het onderwijsbudget. Een vermindering van 10% leidt tot een directe jaarlijkse efficiëntiewinst van bijna 15 miljoen euro.

Digitalisering

Het Vlaamse onderwijs kwam aan de start van de coronaperiode met een enorme achterstand op vlak digitalisering. Daardoor kon de leerachterstand minder sterk beperkt worden dan in landen die wel goed voorbereid waren op digitaal onderwijs. De Vlaamse regering heeft daarom terecht geïnvesteerd om alsnog een digitale omslag te realiseren. Ze had daarbij vooral aandacht

voor het versterken van de randvoorwaarden die nodig zijn om digitalisering te gebruiken als hefboom voor onderwijskwaliteit. De 375 miljoen euro werd prioritair ingezet voor een toekomstgerichte en veilige ICT-infrastructuur, een sterk ondersteunend en doeltreffend ICT-schoolbeleid, ICT-competente leerkrachten en lerarenopleiders en aangepaste digitale leermiddelen en een kennis- en adviescentrum voor het onderwijsveld.

Het zal nog even duren voor deze investeringen effectief beginnen te renderen en er zullen nog bijkomende investeringen nodig zijn om deze inspanningen duurzaam te verankeren. Daarom is het belangrijk om structureel meer ruimte te maken voor investeringen binnen het onderwijsbudget. Het beperken van de loonkost is daarom noodzakelijk.

Op de langere termijn zullen technologische mogelijkheden nog veel grotere veranderingen teweegbrengen en grote gevolgen hebben voor de manier waarop we jongeren laten leren. Wanneer de basisvoorwaarden vervuld zijn en we erin slagen om met de hulp van technologie meer, beter en efficiënter te leren, zal dit ook toelaten om het budget efficiënter te besteden. Technologie kan bijvoorbeeld een groot deel van de administratieve en routinetaken van leraren overnemen of zorgen voor een betere benutting van schoolgebouwen door vormen van afstandsonderwijs structureel te integreren. Het leren wordt er blended georganiseerd. Leerlingen hoeven niet van 8u30 tot 16u30 op school aanwezig te zijn om te leren. Evenmin moeten leerkrachten op school zijn om te kunnen lesgeven. Het schoolgebouw is dan in principe alleen nodig voor leeractiviteiten die een gelijktijdig fysieke aanwezigheid vereisen van leerlingen en leerkrachten of voor bepaalde praktijklessen.²⁷ Het zal misschien mogelijk worden om via technologie les te geven aan grotere groepen en tegelijk gefocuste begeleiding op maat te voorzien aan kleinere groepen. Of technologie zal een soort van digitale co-teaching mogelijk maken waarbij de beste leraren geselecteerd worden om bepaalde onderdelen digitaal aan te leren aan grote groepen leerlingen. De meest disruptieve mogelijkheden zijn wellicht niet eens te voorspellen op dit moment.

Samenwerking bedrijfsleven

Hoewel bijna 60% van de Vlaamse jongeren een arbeidsmarktgerichte opleiding volgt in het secundair onderwijs, krijgt slechts 3% daarvan een deel van de opleiding in een onderneming. In Zwitserland is dat maar liefst 90%. Bovendien is de werkplekcomponent er dubbel zo groot. Dat loont want landen met sterke duale trajecten kennen de hoogste werkgelegenheidsgraad

4,3%
In het secundair onderwijs blijft jaarlijks 4,3% van de leerlingen zitten.

voor volwassenen met arbeidsmarktgerichte diploma's. In Vlaanderen ondervinden vandaag twee op de drie ondernemingen problemen om geschikt personeel te vinden. Die krapte vormt een structureel probleem dat ons groeipotentieel ernstig bedreigt.

Daarom is het noodzakelijk om duaal leren verder uit te rollen in alle onderwijsniveaus. Vandaag zitten er amper 2.000 leerlingen in het nieuwe systeem. Ten laatste in 2030 moeten er 10.000 leerlingen per jaar op een duale manier opgeleid worden. Dat vraagt een bijkomende investering omdat het een switch in cultuur vraagt van zowel scholen als ondernemingen. Zeker de komende jaren is dergelijke ondersteuning absoluut noodzakelijk om deze hervorming op een goede manier te implementeren.

“Het is noodzakelijk om duaal leren verder uit te rollen in alle onderwijsniveaus.”

Op langere termijn kan deze versterkte samenwerking met het bedrijfsleven echter ook leiden tot efficiëntiewinsten in het onderwijs. Een deel van de opleiding – en daarmee ook een deel van de onderwijskost – verschuift immers van de school naar de onderneming. Sommige grote bedrijven zijn nu al bereid om werknemers 'uit te lenen' aan het onderwijs. De slaagkansen van dergelijke combibanen zijn te zoeken in de persoonlijke vaardigheden (planning, flexibiliteit, sociale vaardigheid, transparantie, ...) en de randvoorwaarden op school (combi-lesrooster, afstemmingstijd, ...). Ook flexibiliteit en ruimte om te combineren en waardering, steun en vertrouwen krijgen, zijn belangrijke voorwaarden voor succes.²⁸

25. Cijfers Department Onderwijs.
26. IKEDA M. en GARCIA E., 'Grade repetition: A comparative study of academic and non-academic consequences', OECD Journal: Economic Studies, 2014.
27. DEMAERTELAERE, Y., Leren heeft de school verlaten, <https://yvesdemaertelaere.com/2021/02/25/leren-heeft-de-school-verlaten/>.
28. DEMAERTELAERE, Y., Van privésector naar onderwijs en omgekeerd, <https://yvesdemaertelaere.com/2018/06/06/van-privesector-naar-onderwijs-en-omgekeerd/>.



3. Kwaliteit is prioriteit

Een grotere zorg dan het stijgende onderwijsbudget, zijn de dalende internationale resultaten uit onderzoek, die wijzen op een dalende kwaliteit van het onderwijs. Dat heeft op lange termijn immers een veel grotere economische en budgettaire impact dan eender welke efficiëntieoefening.

Als de kwaliteit van ons onderwijs afglijdt, zullen ook andere welvaarts- en welzijnsindicatoren onvermijdelijk volgen. Zeker in een regio die leeft van menselijk kapitaal, innovatie en productiviteit betekent dalende onderwijskwaliteit op termijn een verlies van welvaart en welzijn. Wetenschappelijk onderzoek heeft aangetoond dat cognitieve skills een grote impact hebben op de economische groei en het beschikbare bbp.²⁹ Naast de uitgavenoefening, moet er dus in eerste instantie gekeken worden naar hervormingen die de onderwijskwaliteit verhogen.

“Het is goed dat men in het bedrijfsleven een structurele partner ziet om het onderwijs te versterken.”

Het is belangrijk dat Vlaanderen terug aansluiting vindt bij de absolute wereldtop. Vlaams onderwijs op mondiaal topniveau vergt wel een volgehouden beleid dat hier sterk op inzet. Het huidige regeerakkoord en de beleidsplannen van de Vlaamse regering zijn op dat vlak gelukkig ambitieus. Verschillende beleidsinitiatieven worden dan ook bijzonder gesmaakt door de ondernemingen. Allereerst de nadruk op kwaliteit en excellentie. Om te werken aan de kwaliteit van het onderwijs komen er voor alle leerlingen proeven die het bereiken van de eindtermen en de leerwinst nagaan. Het zal belangrijk zijn om de lat in deze proeven hoog genoeg te leggen en om vervolgens met de resultaten effectief aan de slag te gaan. Scholen die ondermaats scoren, moeten zich bijschaven. Het Vlaams parlement keurde ambitieuze eindtermen goed met voldoende aandacht voor STEM en digitalisering om ons onderwijs toekomstbestendig te maken.

Daarnaast zijn de ondernemers tevreden dat de Vlaamse regering niet alleen sterk inzet op STEM via onder meer een nieuwe STEM-agenda, maar ook een kwalitatief talenonderwijs nastreeft. Beide zijn immers essentieel voor de arbeidsmarkt die kreunt onder de krapte en tegelijkertijd razendsnel internationaliseert. Meer anderstalige bacheloropleidingen, bijkomende aandacht voor het vreemdetalenonderwijs en een sterke focus op Nederlands zijn hiervoor uitstekende maatregelen. Daarnaast zijn ook de extra middelen voor STEM-opleidingen en maatregelen om studie-efficiëntie te verhogen in het hoger onderwijs positief.

Verder is het goed dat men in het bedrijfsleven een structurele partner ziet om het onderwijs te versterken. Er worden budgetten vrijgemaakt om zij-instromers uit de privésector beter te verlonen, duaal lesgeven wordt ingevoerd en ondernemers kunnen makkelijker gastlessen geven. Duaal leren blijft een speerpunt van de Vlaamse regering. Er komt een uitbreiding naar het volwassenenonderwijs, het hoger onderwijs en naar studierichtingen in het secundair onderwijs die leerlingen voorbereiden op verder studeren. Ten slotte zet men sterk in op digitalisering en geeft men scholen ruimte om beroep te doen op EdTech-bedrijven om een digitale omslag te realiseren.

Tegelijkertijd blijven de ondernemingen op sommige vlakken op hun honger zitten. Er zijn weinig plannen die schoolbesturen voldoende schaalgrootte en ruimere autonomie geven om echt te kunnen evolueren naar professionele sociale ondernemingen. De versnippering in het leerplichtonderwijs blijft bestaan. Sterkere schoolbesturen zijn nodig om onder andere een doelmatig studieaanbod te voorzien en een doeltreffend personeelsbeleid te voeren met minder planlast en meer autonomie. Zij moeten de vrijheid krijgen om een personeelsbeleid te voeren dat kan wedijveren met de private sector en de vlakke loopbanen kan doorbreken. Tot slot moet zij-instroom verder gestimuleerd worden en duaal lesgeven uitgebreid worden.



29. OESO, The High Cost of Low Educational Performance. The Long-Run Economic Impact of Improving PISA Outcomes, 2010.

ONDERWIJS



**ONDERWIJS: GROOT BUDGET,
DALENDE KWALITEIT**

Risico voor welvaart en welzijn

