



Bestedingspatroon van personeelsmiddelen in basis- en
secundaire scholen voor de invulling van hun
administratieve, beleids- en pedagogisch
ondersteunende taken

Onderzoeksproject in opdracht van het
Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming

Promotor: Prof. dr. Geert Devos

Co-promotor: Dr. Melissa Tuytens

Onderzoekers: Carolien Leysen

Joke Ysenbaert

SYNTHESE EN BELEIDSAANBEVELINGEN

1. PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

Het hebben van gepaste en adequate middelen is essentieel voor het onderwijs omwille van het effect op zowel studenten (Bumgardner, 2010), personeel (Reed & Kochan, 2006) als scholen (Rubenstein, Schwartz, & Stiefel, 2006). Daarnaast is een goede verdeling tussen beschikbaar personeel en het aantal leerlingen per school nodig om een school draaiende te houden (Noel & Sable, 2009). Terwijl de meeste actoren binnen het onderwijsveld dan ook ijveren voor meer onderwijssubsidies en critici daartegenover stellen dat het spenderen van middelen al reeds zeer hoog is binnen onderwijs, is het zelden op systematische wijze onderzocht hoe scholen hun gegenereerde middelen besteden. Nochtans zijn er verschillen op te merken tussen scholen in de manier waarop zij hun middelen effectief en efficiënt besteden (Goertz & Steifel, 1998; Miles, 1995; Miles & Darling-Hammond, 1998).

In Vlaanderen wordt de financierbare of subsidieerbare personeelsformatie van het onderwijzend personeel waar een school recht op heeft onder meer op basis van het aantal leerlingen bepaald. Zo beschikt het basisonderwijs over een 'lestijdenpakket' en het secundair onderwijs over een 'pakket uren-leraar' om haar onderwijs te organiseren. De overheid financiert en subsidieert daarnaast ook de administratieve, pedagogische en beleidsmatige ondersteuning in de basisscholen en secundaire scholen via diverse puntenenveloppen. Met de toegekende punten kunnen de scholen naar keuze personeel aanstellen in een betrekking waarbij de aan te rekenen punten variëren volgens het bekwaamheidsbewijs of de salarisschaal van het personeelslid. De enveloppenfinanciering diende de ondersteuning van de schooldirecties en leerkrachten te verbeteren door een betere invulling van de noden met het gewenste en hoger gekwalificeerde personeel (Ministerie van onderwijs en vorming, 2005a; 2009).

Echter, hoe scholen hun eigen middelen en werkingsmiddelen, naast de aangeboden personeelsmiddelen, precies aanwenden in functie van administratieve, beleidsmatige en pedagogische ondersteuning is niet duidelijk (Rekenhof, 2010). Scholen kunnen bijvoorbeeld naast de puntenenveloppe ook maximum 3% van hun lestijden- en urenpakket aanwenden als lestijden 'bijzondere pedagogische taken'. Dit laatste is echter niet verplicht aangezien de besteding van middelen onder de autonomie van de school valt. Het bestedingspatroon van middelen is bijgevolg sterk afhankelijk van de keuze die individuele scholen, schoolbesturen of scholengemeenschappen maken en de context waarbinnen de school zich situeert. Dit onderzoek beoogt te analyseren hoe scholen uit het basis- en secundair onderwijs hun middelen besteden voor de invulling van administratieve, beleids- en pedagogische taken.

We stellen volgende onderzoeksvragen voorop:

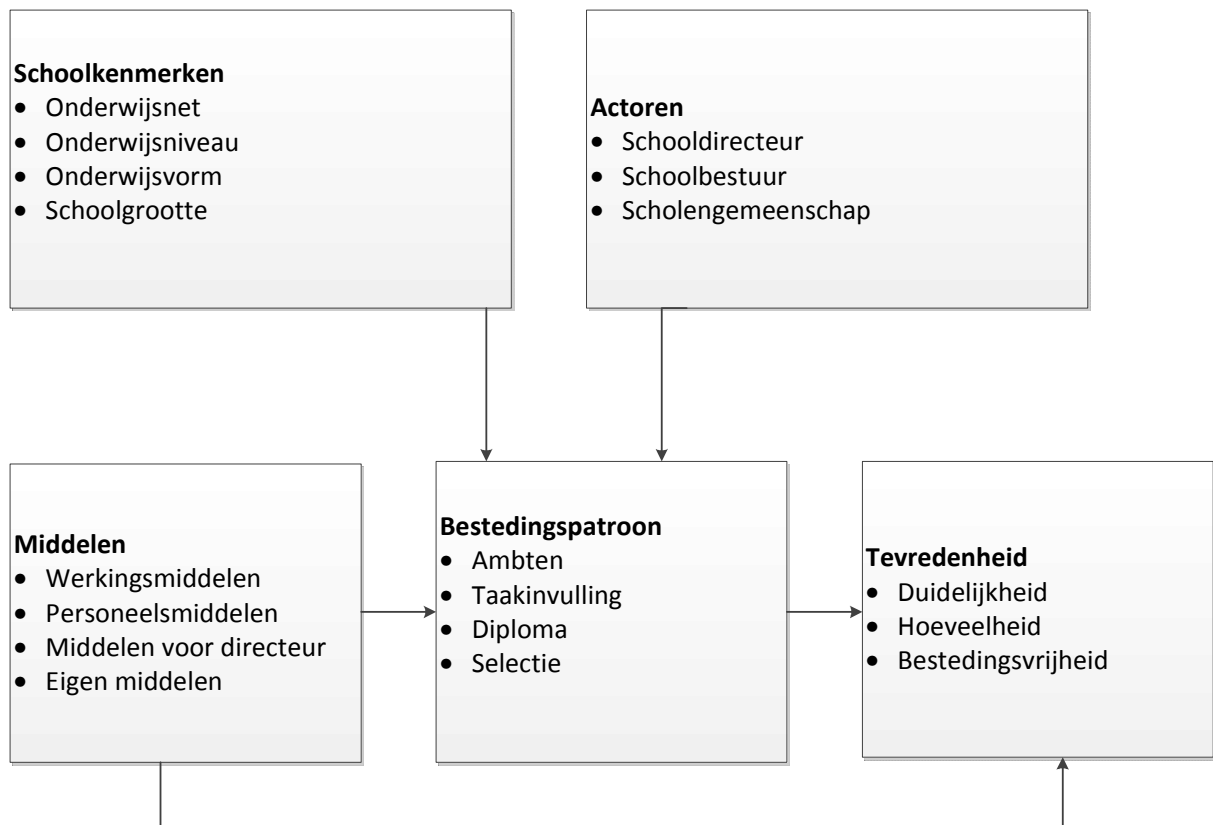
- 1) Op welke wijze wenden scholen middelen aan voor administratieve, beleids- en pedagogisch ondersteunende taken?
 - a. Welke administratieve, beleids- en pedagogisch ondersteunende ambten worden ingericht binnen scholen?
 - b. Waarom kiezen scholen voor het inrichten van administratieve, beleids- en pedagogisch ondersteunende ambten?

- c. Wat is de taakinvulling van administratieve, beleids- of pedagogisch ondersteunende ambten binnen scholen?
 - d. Op basis van welk profiel selecteren scholen personeel voor administratieve, beleids- en pedagogisch ondersteunende ambten?
 - e. Welke middelen (o.m. personeelsmiddelen, werkingsmiddelen, eigen middelen, middelen van de scholengemeenschap) wenden scholen aan voor het invullen van administratieve, beleids- en pedagogisch ondersteunende taken?
 - f. Hoe komen scholen tegemoet aan de verschillende verplichtingen (bv. verplichtingen m.b.t. veiligheid, milieu, welzijn, gebouwen etc.) die hen worden opgelegd?
- 2) Welke rol speelt de schooldirecteur, het schoolbestuur en/ of de scholengemeenschap in besteding van personeelsmiddelen voor het invullen van administratieve, pedagogische en beleidsondersteunende taken?
 - 3) Welke contextfactoren (o.a. onderwijsnet, onderwijsvorm, onderwijsniveau, schoolgrootte) bepalen het bestedingspatroon van personeelsmiddelen voor administratieve, beleids- en pedagogisch ondersteunende taken?
 - 4) Waarom zijn scholen al dan niet tevreden over:
 - a. de duidelijkheid van het financieringssysteem;
 - b. de hoeveelheid personeelsmiddelen die ze ter beschikking hebben en
 - c. de mate van vrijheid in de aanwending van middelen (cf. gekleurde en ontkleurde middelen)?
 - 5) Zouden scholen andere keuzes maken met betrekking tot het bestedingspatroon indien men over meer of minder middelen zou beschikken en waarom?

2. CONCEPTUEEL KADER

Om het bestedingspatroon van personeelsmiddelen in basis- en secundaire scholen voor de invulling van hun administratieve, beleids- en pedagogisch ondersteunende taken in kaart te brengen, hanteren we een conceptueel kader (Figuur 7.1).

Het conceptueel kader omvat in de eerste plaats een aantal elementen van het bestedingspatroon van basis- en secundaire scholen. Hier komen ambten/functies, hun taakinvulling, hun profiel en selectie, de soort middelen waarmee aanstellingen gebeuren, de beweegreden en de tegemoetkoming aan wettelijke verplichtingen van scholen aan bod. Hierbij wordt rekening gehouden met een aantal schoolkenmerken (onderwijsnet, -niveau, -vorm en schoolgrootte) en met bepaalde actoren (de schooldirecteur, de rol van schoolbestuur en scholengemeenschap). Tenslotte willen we met dit onderzoek de tevredenheid van directieleden met betrekking tot de duidelijkheid van het financieringssysteem, de hoeveelheid middelen en de vrijheid in de besteding van de middelen in kaart brengen.



Figuur 7.1. Conceptueel kader

3. ONDERZOEKSMETHODEN

Om zicht te krijgen op het bestedingspatroon van middelen voor de invulling van administratieve, beleids- en pedagogisch ondersteunende taken, deden we beroep op een combinatie van onderzoeksmethoden.

Het **kwantitatief verbredende luik** bestond uit een representatief surveyonderzoek in basis- en secundaire scholen waarbij telkens gestratificeerd werd voor onderwijsnet en schoolgrootte. De vragenlijst brengt het bestedingspatroon van middelen voor de invulling van administratieve, beleid- en pedagogisch ondersteunende taken in kaart in 72 basisscholen en 80 secundaire scholen waarvan 6 scholen uit het buitengewoon basisonderwijs en 7 scholen voor buitengewoon secundair onderwijs. De vragenlijst werd in alle scholen ingevuld door de directeur.

Daarnaast voorzagen we een **kwantitatief verdiepend luik** om de brede waaier aan contextspecifieke keuzes die scholen bij de besteding van middelen maken, te kunnen vatten (Baarda, De Goede & Teunissen, 2005; Miles & Huberman, 1994; Yin, 2009). Daarmee wil het onderzoek vooral de complexiteit van het bestedingspatroon van scholen begrijpen en analyseren. Dit gebeurde in 35 basisscholen en 35 secundaire scholen (waarvan telkens 30 uit het gewoon onderwijs en 5 uit het buitengewoon onderwijs). Bij de selectie van scholen werd naast het onderwijsnet en het onderwijsniveau ook rekening gehouden met de schoolgrootte, de grootte van de scholengemeenschap, de onderwijsvorm en de hoeveelheid van middelen voor administratieve, beleids- en pedagogisch ondersteunende taken. Dit laatste werd via het elektronisch personeelsdossier (EPD) dat het Ministerie van Onderwijs en Vorming ter beschikking heeft,

nagegaan. Per onderwijsniveau werd zowel een horizontale analyse over de scholen heen uitgevoerd als verticale analyses die specifieke scholen, hun context en hun werkwijze nader toelichten.

4. OVERZICHT VAN DE BELANGRIJKSTE RESULTATEN

De belangrijkste onderzoeksresultaten worden in de volgende paragrafen samengevat per onderwijsniveau en per onderzoeksvraag. Hierbij wensen we te benadrukken dat deze resultaten gebaseerd zijn op een bevraging van directeurs en dat de resultaten dus ook op hun interpretatie gebaseerd zijn. Er werden geen andere personeelsleden betrokken in het onderzoek. Daarnaast is het ook belangrijk in acht te nemen dat wanneer wij verwijzen naar een school, wij hierbij de entiteit bedoelen zoals deze in realiteit georganiseerd is. Dit kan dus ook gaan om een samentelling van meerdere instellingsnummers. Verder geven wij ook de resultaten weer zoals wij ze in realiteit vaststellen. Dit impliceert dat dit kan afwijken van de juridische realiteit.

4.1. Basisonderwijs

4.1.1. Op welke wijze wenden basisscholen middelen aan voor administratieve, beleids- en pedagogisch ondersteunende taken?

We stellen vast dat alle basisscholen over bestuurspersoneel beschikken zoals voorzien door het Ministerie van Onderwijs en Vorming dat middelen ter beschikking stelt om in elke school een ambt van directeur te financieren of te subsidiëren. Elke school die deelnam aan het onderzoek beschikt bijgevolg dan ook over minstens één **directeur**. In kleine scholen heeft deze directeur een kleine lesopdracht. In alle andere scholen is dit een voltijds ambt van directeur. We merken eveneens dat in uitzonderlijke gevallen basisscholen uit meerdere instellingsnummers bestaan. Hier beschikt men dan ook over één directeur per instellingsnummer. Sommige basisscholen geven aan over een adjunct-directeur te beschikken. Dit zijn echter drie basisscholen waar de directeur telkens de taak van directeur-coördinatie in de scholengemeenschap op zich neemt en dus gedeeltelijk vervangen wordt door een tweede persoon aangesteld als directeur die dan door de bevraagde directeur gepercipieerd wordt als een adjunct-directeur maar in realiteit waarschijnlijk een halftijdse aanstelling als directeur heeft. Alle directeurs van basisscholen hebben een bachelordiploma.

Wat het administratief, beleids- en pedagogisch ondersteunend personeel betreft, zien we binnen het basisonderwijs dat de invulling van de verschillende ambten voornamelijk gefinancierd wordt door de verschillende puntenenveloppes (zorg, administratie en ICT). Door de gekleurde van deze enveloppes zien we dat de scholen die ambten inrichten binnen de school waarvoor zij middelen ontvangen vanuit het Ministerie van Onderwijs en Vorming. De aanwending van de middelen komt dus goed overeen met de doelstelling van de middelen door het Ministerie van Onderwijs en vorming.

Conform de puntenenveloppe administratie die basisscholen ontvangen, vinden we in alle basisscholen **administratief medewerkers** terug. Hierbij zien we dat de grootte van de opdracht van deze administratief medewerkers varieert van iets meer dan 0,5 FTE naar maximaal 1,65 FTE, afhankelijk van de schoolgrootte. De meeste administratief medewerkers hebben een diploma hoger secundair onderwijs, maar ook een bachelor diploma komt frequent voor.

Alle scholen voor gewoon basisonderwijs die deelnamen aan het onderzoek stellen een **zorgcoördinator** aan. In de meerderheid van de gevallen gaat het hier om een opdrachtgrootte tussen 0,5 en 1 FTE. Deze zorgcoördinatoren zijn quasi allemaal bachelors. In het buitengewoon

basisonderwijs vinden we geen zorgcoördinatoren terug. Deze scholen ontvangen immers ook geen puntenenveloppe voor zorg.

Een **ICT-coördinator** wordt minder frequent aangesteld. Hier merken we dat niet alle scholen een ICT-coördinator aanstellen op schoolniveau. Soms gebeurt dit dan wel op scholengemeenschapsniveau. De puntenenveloppe voor ICT is dan ook kleiner dan de puntenenveloppes voor zorg en administratie. In geen enkele school is een voltijds ICT-coördinator aan de slag. Ook de ICT-coördinatoren hebben voornamelijk een bachelor diploma.

Deze ambten worden binnen basisscholen ingericht met de middelen uit de desbetreffende puntenenveloppes. Hierbij zien we dat scholen verhoudingsgewijs het meest punten toegewezen krijgen voor administratie, daarna volgt zorg en als laatste volgt ICT. Hoewel directeurs aangeven dat zij relatief tevreden zijn over de verhouding tussen de soorten middelen, ervaren zij toch voor de drie enveloppes een tekort. Dit uit zich ook in de keuze om voornamelijk personen met een HSO en bachelor diploma aan te stellen in de verschillende ambten. Masters worden eenvoudigweg als te duur ervaren door de scholen. Een master kost ongeveer het dubbel aantal punten van een medewerker met een hoger secundair onderwijs diploma. Een master is ook de helft duurder dan het aantal punten dat een bachelor kost. Zij verkiezen meer uren die door iemand met een lager diploma gepresteerd worden. Hier speelt zeker ook mee dat directies soms voor basistaken (zoals toezicht) liever 2 personeelsleden op 2 verschillende vestigingsplaatsen kunnen inzetten dan 1 hoger gekwalificeerd personeelslid. Daarnaast zien we ook dat basisscholen aan de hand van andere middelen ondersteunend personeel aanstellen. Dit extra personeel wordt voornamelijk ingezet om het zorgbeleid uit te bouwen. De aard van deze andere middelen is divers. Het kan hier gaan om GOK-uren, BPT-uren, lestijden. Ook voor administratie wordt soms extra personeel ingezet, voornamelijk vanuit de werkmiddelen. Ondanks het grote ervaren tekort, worden er minst extra middelen gebruikt voor ICT. Naast zorg, administratie en ICT zien we dat scholen ook extra middelen inzetten voor beleidsondersteuning. Dit gaat meestal om rechtstreekse ondersteuning aan de directeur met betrekking tot schoolbeleid. Hiervoor worden de werkmiddelen aangesproken op basis van de TIVOLI-regeling.

Voor de administratieve, beleids- en pedagogisch ondersteunende functies/ambten zien we dat de directies van het gewoon basisonderwijs aangeven gemiddeld 1,76 fulltime equivalenten in te zetten of 3,1 personen per school. Voor het buitengewoon basisonderwijs bedraagt dit gemiddeld 2,6 fulltime equivalenten of 4,7 personen per school. Op basis van de kwalitatieve studie kunnen we stellen dat dit overeenkomt met het beleids- en ondersteunend personeel dat gemiddeld ingezet wordt met de puntenenveloppen voor administratie, zorg en ICT.

Met betrekking tot het **takenpakket** van de verschillende ambten komt uit het onderzoek naar voren dat **directeurs** in het basisonderwijs taken nooit volledig uit handen kunnen geven. Zij blijven zowel voor zorg, administratie en ICT heel wat taken zelf uitvoeren in een meerderheid van de scholen. Directeurs van een school met verschillende vestigingsplaatsen hebben het extra zwaar omdat veel taken hier ook dubbel uitgevoerd dienen te worden.

Administratief medewerkers voeren zoals verwacht de taken omtrent leerlingenadministratie, personeelsadministratie, financiële organisatie en materiële en logistieke organisatie uit. We zien echter dat de directeur hier vaak bijspringt (bijvoorbeeld omdat er onvoldoende middelen zijn om het secretariaat voltijds te bemannen).

De **zorgcoördinatoren** nemen drie soorten zorgtaken op zich. Ten eerste werken zij op schoolniveau aan een zorgbeleid. Ten tweede ondersteunen zij leerkrachten om dit zorgbeleid in de praktijk te brengen. Een derde takenpakket spitst zich toe op de begeleiding van individuele leerlingen. Zij krijgen vaak ondersteuning van **zorgleerkrachten** die aangesteld worden via GOK-uren of lestijden. Deze zorgleerkrachten werken voornamelijk op leerlingenniveau.

ICT-coördinatoren zijn in hoofdzaak bezig met het technisch ondersteunen van leerkrachten op het vlak van ICT. Er zijn onvoldoende middelen om de ICT-coördinator ook veelvuldig in te zetten op het vlak van pedagogische ondersteuning van leerkrachten voor ICT-gebruik. Vaak geven directies zelfs aan dat de technische ondersteuning die ICT-coördinatoren kunnen bieden minimaal is wegens een gebrek aan middelen. Scholen hebben uit de ICT-enveloppe meestal slechts enkele uren per week een ICT-coördinator ter beschikking.

Naast bovenstaande ambten zijn er nog personen binnen de school die administratieve, beleids- en pedagogisch ondersteunende taken uitvoeren. Het gaat hier dus om personen die niet aangesteld zijn via de puntenenveloppen, maar aan de hand van andere middelen. We gaven reeds het voorbeeld van de zorgleerkrachten. Ook **leerkrachten in BPT-uren** nemen deze taken op zich. Scholen kunnen ervoor kiezen om een percentage van hun lestijden in te zetten voor ‘bijzondere pedagogische taken’ (BPT). Dit is standaard vastgelegd op maximaal 3%, maar een school kan dit overschrijden mits een akkoord van het bevoegde lokaal overlegcomité (LOC). Binnen onze totale steekproef van basisscholen zien we dat BPT-uren vaak niet gebruikt worden. Uit de interviews met directeurs bleek trouwens dat sommige directeurs niet eens weten dat het gebruik van BPT-uren mogelijk is. Aan de andere kant zien we ook een aantal scholen die meer dan 3% van hun lestijden aan BPT-uren besteden (ongeveer 10% van de scholen uit onze steekproef met maximaal tot 15% van het aantal lestijden). Zowel binnen het gewoon als buitengewoon basisonderwijs worden BPT-uren benut. Directies geven aan deze voornamelijk te gebruiken voor zorgtaken. Ook **leerkrachten** dragen hun steentje bij om administratieve, beleids- en pedagogisch ondersteunende taken op zich te nemen op vrijwillige basis of via de instellingsgebonden opdrachten in hun functiebeschrijving. Zorgtaken op leerlingenniveau, nascholing toepassen en toezicht houden worden hier frequent vermeld.

Scholen dienen tegemoet te komen aan verschillende wettelijke **verplichtingen buiten de onderwijsregelgeving**. Deze verplichtingen situeren zich op tien verschillende gebieden (bijvoorbeeld milieu, veiligheid, gebouwen, media, enz.). Ook hier zien we weer dat deze verplichtingen voornamelijk door directies zelf worden opgenomen, voornamelijk bijgestaan door administratief medewerkers. Deze laatste leggen zich vooral toe op taken i.v.m. sociale zekerheid en economie. Sporadisch nemen ook de andere personen die administratieve, beleids- en pedagogische ondersteuning bieden, een verplichting op zich. Het meest gebeurt dit nog door leerkrachten op vrijwillige basis of via de instellingsgebonden opdrachten in hun functiebeschrijving voor de taken inzake welzijn en gezondheid (ongeveer een derde van de scholen).

4.1.2. Welke rol speelt de schooldirecteur, het schoolbestuur en/of de scholengemeenschap in het basisonderwijs in de besteding van personeelsmiddelen voor het invullen van administratieve, beleids- en pedagogisch ondersteunende taken?

De **directeur** van de basisschool speelt een grote rol in de aanwending van punten binnen de school. Personeelsleden worden geïnformeerd en soms betrokken bij overleg hieromtrent, maar de uiteindelijke beslissing ligt vaak bij de directeur.

Aangezien twee puntenenveloppen (stimulus en zorg) in eerste instantie toegekend worden aan de **scholengemeenschap** (indien de school hiertoe behoort), is er uiteraard ook steeds overleg op dat niveau omtrent de verdeling en besteding van de punten. In een overgrote meerderheid van de scholengemeenschappen basisonderwijs zien we dat de verdeling van de punten op basis van leerlingenaantallen van de individuele scholen gebeurt. In tweede instantie worden ook de noden van de verschillende scholen in rekening gebracht. Dit levert vooral voor kleinere scholen vaak wat extra punten op. Veel scholengemeenschappen kiezen er ook voor om punten bij zich te houden om functies op scholengemeenschapsniveau in te richten. Bijna alle scholengemeenschappen richten

minimaal 1 functie in. Maar veel scholengemeenschappen richten meerdere functies in. Dit kan gaan tot 5 of meer functies. Hier zien we dat de meest voorkomende functie die ingericht wordt, deze van directeur-coördinatie is. Daarnaast komt ook vaak een stafmedewerker administratie voor op scholengemeenschapsniveau. Een overgrote meerderheid van directies geeft aan dat het zinvol is dat er een vrijgesteld directeur-coördinatie is voor de scholengemeenschap. In het algemeen zien we trouwens dat directeurs vrij tevreden zijn over de rol van en de samenwerking binnen de scholengemeenschap. We zien dat de scholengemeenschap voornamelijk ondersteuning biedt op het vlak van administratie, maar ook op vlak van zorg en ICT zijn er taken die opgenomen worden door het scholengemeenschapsniveau (vaak coördinatie van het zorg- en ICT-beleid over de scholen heen). Hiervoor stellen minimum de helft van de scholengemeenschappen een stafmedewerker zorg en/of een stafmedewerker ICT aan. Bijkomend geven directies aan dat de scholengemeenschap bijdraagt aan het mentorschap voor nieuwe leerkrachten of het coördineren van nascholing. Ondersteuning bij de wettelijke verplichtingen buiten de onderwijsregelgeving gebeurt in 15% van de scholen.

De rol van het **schoolbestuur** is eerder beperkt. Indien scholen werkmiddelen wensen te benutten om ondersteunend personeel aan te stellen, hebben zij een akkoord nodig van het schoolbestuur. We zien dat dit in uitzonderlijke omstandigheden gebeurt. Verder ondersteunen schoolbesturen eigenlijk vooral op het vlak van taken met betrekking tot financiële organisatie. De ondersteuning bij de verplichtingen buiten de onderwijsregelgeving waar scholen wettelijk aan dienen te voldoen, is groter. Meer dan de helft van de schoolbesturen ondersteunt met betrekking tot de verplichtingen omtrent gebouwen, maar ook voor alle andere verplichtingen worden scholen ondersteund door hun schoolbestuur.

4.1.3. Welke contextfactoren bepalen het bestedingspatroon van personeelsmiddelen voor administratieve, beleids- en pedagogisch ondersteunende taken in het basisonderwijs?

We stellen geen verschillen tussen de **onderwijsnetten** vast in verband met het bestedingspatroon van de middelen voor administratief, beleids- en pedagogisch ondersteunend personeel. Ook qua inzet van BPT-uren verschillen de onderwijsnetten niet. Wel vonden we een significante invloed van onderwijsnet op de inzet van eigen middelen. Hierbij constateren we dat scholen uit het officieel gesubsidieerd onderwijs significant vaker eigen middelen inzetten (in twee derde van de scholen) dan scholen uit het gemeenschapsonderwijs en het vrij gesubsidieerd onderwijs.

Schoolgrootte beïnvloedt de inzet van BPT-uren niet. De inzet van eigen middelen wordt dan weer wel significant beïnvloed door schoolgrootte. Hierbij stellen we vast dat kleine scholen het meest eigen middelen inzetten (in bijna de helft van de gevallen), terwijl dit in middelgrote en grote scholen eerder sporadisch gebeurt.

4.1.4. Tevredenheid van basisscholen

Directies geven aan matig tevreden te zijn over de **duidelijkheid** van het financierings- / subsidiëringssysteem. Directeurs vermelden hierbij dat het toch een aantal jaren duurt vooraleer ze het systeem volledig kennen. Ze menen ook dat de puntenaantallen niet tijdig gecommuniceerd worden aan de scholen en geven aan dat de verschillende opdrachtnoemers (24-sten, 36-sten, 22-sten) voor verwarring zorgen. Daarnaast geven zij aan dat zij voor sommige taken (bijvoorbeeld voor toezicht en opvang) moeilijk personeel vinden.

Met betrekking tot de **hoeveelheid** personeelsmiddelen, ervaren directies het grootste tekort voor ICT, maar ook voor administratie en zorg wordt een tekort ervaren. Hieraan gerelateerd rapporteren directies dan ook dat zij prioritair meer middelen aan ICT zouden willen besteden, maar ook hier volgen administratie en zorg op de voet. We constateren ook dat zij de puntenenveloppe voor zorg zelf op allerlei manieren (bijvoorbeeld a.d.h.v. GOK- en BPT-uren) aanvullen om aan de zorgnoden binnen hun school te kunnen voldoen. Qua administratie geven directies aan dat het niet beschikken over een voltijds bemand secretariaat (wat in veel scholen het geval is) problematisch is. Zij ervaren dit toch wel als een noodzaak. Op het vlak van ICT geven directies aan dat zij eigenlijk nauwelijks voldoende middelen krijgen om een minimum aan technische ICT-ondersteuning te voorzien. Het pedagogisch ICT-beleid moet hierbij echt inboeten. Er leeft ook heel wat onvrede bij de directeurs basisonderwijs met betrekking tot het verschil aan middelen tussen de onderwijsniveaus. Zij geven aan dat zij het toch duidelijk met minder omkadering moeten stellen dan het secundair onderwijs en ervaren dit als onhoudbaar op termijn.

Qua **bestedingsvrijheid** merken we enige discrepantie op tussen de resultaten van het kwantitatieve luik en deze van het kwalitatieve luik. Uit de kwantitatieve score van de items die polsen naar de wenselijkheid van meer bestedingsvrijheid in de perceptie van directies merken wij dat directies in het basisonderwijs toch wel voorstander zijn van meer bestedingsvrijheid dan er nu is door de vier gekleurde enveloppen. Uit het kwalitatieve onderzoek leiden we echter enige nuance af van directies zelf omtrent de wenselijkheid van meer bestedingsvrijheid. Zij geven hier immers aan dat zij misschien andere keuzes zouden maken indien de middelen niet gekleurd zouden zijn, maar geven eveneens aan dat zij de gekleurdheid toch als iets positiefs ervaren in de zin dat het richting en houvast geeft aan waar ze best prioritair op inzetten. Gezien de mogelijkheden die er zijn om lestijden vrij te benutten, zijn ze eigenlijk vrij tevreden met betrekking tot de gekleurde puntenenveloppen.

4.2. Secundair onderwijs

4.2.1. Op welke wijze wenden secundaire scholen middelen aan voor administratieve, beleids- en pedagogisch ondersteunende taken?

In het secundair onderwijs zien we dat alle scholen over minstens één **directeur** beschikken. Scholen die uit meerdere instellingsnummers bestaan, hebben per instellingsnummer een ambt van directeur. Daarnaast zijn er ook heel wat scholen met een adjunct-directeur. Dit hangt samen met het leerlingenaantal aangezien scholen (per instellingsnummer) vanaf 600 leerlingen middelen genereren om een **adjunct-directeur** aan te stellen. Dit zijn echter ongekleurde middelen. Toch zien we dat de meeste scholen die deze middelen genereren, ze ook effectief inzetten voor de aanstelling van een adjunct-directeur. De meerderheid van personen aangesteld in het ambt van directeur en adjunct-directeur hebben een masterdiploma.

In TSO- en BSO-scholen kan men, indien men een voldoende aantal uren beroepsgerichte vorming aanbiedt, één **technisch adviseur-coördinator** en meerdere **technisch adviseurs** aanstellen. De middelen die hiervoor ter beschikking gesteld worden zijn niet gekleurd. We zien dan ook niet in alle TSO- en BSO-scholen van de steekproef een TAC of TA. Dit kan uiteraard ook samenhangen met het feit dat er niet voldoende middelen zijn hiervoor. Scholen kiezen vrij voor een TAC en/of een TA. Het gaat hierbij om voltijdse of halftijdse ambten. In meer dan de helft van de TSO/BSO-scholen uit onze totale steekproef wordt een ambt van TAC en/of TA ingericht. Bij de TAC's zien we dat deze bijna allen over een bachelor diploma beschikken. TA's hebben in de helft van de gevallen een bachelor diploma en in de andere helft een diploma hoger secundair onderwijs.

In de categorie ‘ondersteunend personeel’ komen twee ambten voor in het secundair onderwijs. Enerzijds stellen secundaire scholen **opvoeders** aan en anderzijds stellen zij **administratief medewerkers** aan. Ze zijn evenwel verplicht om minstens 50% van het ondersteunend personeel als opvoeder aan te stellen. We zien dan ook het ambt van opvoeder vaker terugkomen in het secundair onderwijs dan het ambt van administratief medewerker. Niet elke directeur kiest er bijgevolg voor om een administratief medewerker aan te stellen. Opvoeders vinden we wel in alle scholen terug. Directies geven aan dat zij om verschillende redenen eerder opteren om opvoeders aan te stellen dan om administratief medewerkers aan te stellen. Een eerste reden is het feit dat de taken die deze ambten vervullen vaak contact met leerlingen omvatten. Daarom opteren directies dan ook eerder voor personen met een pedagogisch diploma die als opvoeder aangesteld kunnen worden. Een tweede reden betreft het betere statuut dat opvoeders genieten, onder meer met betrekking tot hun vakantieregeling. Bij de administratief medewerkers zien we een 50%-50% verdeling tussen personen met een bachelor diploma en een diploma hoger secundair onderwijs. Bij de opvoeders krijgen we hier een ander beeld. Ongeveer één vierde heeft een diploma hoger secundair onderwijs, maar drie vierde beschikt over een bachelor diploma. Als motivatie voor de keuze van bachelors geven directies hier nogmaals aan dat zij opvoeders met een pedagogisch diploma verkiezen. In beide ambten zien we amper masters. Dit is voornamelijk ingegeven door het feit dat directeurs meer personeelsleden verkiezen boven hoger opgeleide personeelsleden. Een master kost immers veel meer aan de school (de helft van de puntenkost voor een bachelor meer). Ook een bachelor is duurder dan een persoon met diploma hoger secundair onderwijs (één derde van de puntenkost van een HSO meer).

Behalve het directeurs-ambt van hetwelke elke school er sowieso één toegewezen krijgt, worden al deze ambten gefinancierd vanuit de globale puntenenveloppe. Dit gaat om een volledig ontkleurde enveloppe zodanig dat scholen maximaal zelf kunnen beslissen welke ambten zij wensen in te richten. Daarnaast kunnen scholen deze ambten ook nog inrichten met andere middelen (bijvoorbeeld BPT-uren, werkingsmiddelen). Dit komt echter zeer uitzonderlijk voor in onze steekproef.

De directeurs in het gewoon secundair onderwijs geven aan gemiddeld 11,9 fulltime equivalenten of 16,4 personen te besteden aan administratieve, beleids- en pedagogisch ondersteunende functies/ambten. Voor het buitengewoon secundair onderwijs bedraagt dit gemiddeld 15,1 fulltime equivalenten of 17,9 personen per school. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat uit de kwalitatieve studie blijkt dat het totaal aantal administratief medewerkers en opvoeders gemiddeld 5,7 fulltime equivalenten bedraagt. De overige FTE's zijn vooral directie-ambten, TAC's en TA's. Hierbij wensen we er nogmaals op te wijzen dat scholen in het secundair onderwijs vaak uit meerdere instellingsnummers bestaan en dus ook eventueel per instellingsnummer een directie-ambt, TA of TAC kunnen inrichten. Dit verklaart de grote discrepantie tussen het totaal gemiddelde met betrekking tot FTE's in administratieve, beleids- en pedagogisch ondersteunende functies/ambten en de FTE's specifiek in de ambten van opvoeder en administratief medewerker.

Met betrekking tot het **takenpakket** van deze verschillende ambten, zien we dat **directeurs** een verscheidenheid aan taken op zich nemen, zowel qua administratie (vooral financiële organisatie), qua zorg/leerlingenbegeleiding (vooral zorgbeleid) en ICT (vooral ICT-beleid). Opvallend hierbij is dat zij, in vergelijking met het basisonderwijs, wel voor meer taken aangeven deze eigenlijk nauwelijks zelf uit te voeren. Voor deze taken rekenen zij dan eigenlijk volledig op personen uit andere ambten. Een bijkomende specificiteit voor het secundair onderwijs bestaat erin dat veel scholen meerdere directeurs hebben doordat zij uit meerdere instellingsnummers bestaan. Indien dit het geval is, dan zien we meestal een duidelijk afgebakende verdeling in takenpakket tussen deze directeurs. Ook in de scholen waar adjunct-directeurs zijn, zien we een duidelijk taakverdeling. **Adjunct-directeurs** lijken zich vooral te richten op zorg/leerlingenbegeleiding.

De **technisch adviseur-coördinator** en de **technisch adviseur** hebben een onderling vergelijkbaar takenpakket dat zich voornamelijk richt op materiële en logistieke organisatie. In scholen waar zowel een TAC als één of meerdere TA's zijn aangesteld, zien we dat de TAC de coördinatie van de TA's op zich neemt. We zien ook dat TAC's en TA's optreden als preventie-adviseur. Dit is één van de wettelijke verplichtingen waar scholen dienen aan te voldoen en die later in dit onderdeel meer in detail besproken worden.

Administratief medewerkers voeren uiteraard hoofdzakelijk administratieve taken uit en dit op alle vlakken (personeels-, leerlingenadministratie, financiële organisatie en materiële en logistieke organisatie). Daarnaast worden zij in de helft van de scholen ook ingezet om toezicht te houden. We stellen vast dat **opvoeders** iets veelzijdiger worden ingezet: zowel op vlak van administratie en zorg nemen zij in meer dan 40% van de scholen verschillende taken op zich. Opvoeders houden in bijna alle scholen toezicht. Indien er binnen de school meerdere administratief medewerkers en/of meerdere opvoeders zijn, zien we dat deze ook een duidelijke verdeling in takenpakket krijgen (bijvoorbeeld één iemand is verantwoordelijk voor leerlingenadministratie en één iemand voor personeelsadministratie). Binnen het buitengewoon secundair onderwijs zien we dat de taak omtrent de organisatie van busvervoer ook veelvuldig uitgevoerd wordt door opvoeders en/of administratief medewerkers.

Naast bovenstaande ambten zijn er nog personen binnen de school die administratieve, beleids- en pedagogisch ondersteunende taken uitvoeren. **Leerkrachten in BPT-uren** komen in bijna alle secundaire scholen voor. Ook de 3% grens van percentage BPT-uren ten opzichte van het totaal aantal uren-leraar, wordt vaak overschreden in het secundair onderwijs (in meer dan de helft van de secundaire scholen uit onze totale steekproef). We zien dat leerkrachten in BPT-uren voornamelijk ingezet worden voor ICT en/of zorg/leerlingenbegeleiding (ongeveer twee derden van de scholen). In de helft van de scholen nemen leerkrachten in BPT-uren ook mentortaken op zich. Opvallend is dat zij in één vijfde van de scholen ook ingezet worden om toezicht te houden.

Naast leerkrachten in BPT-uren zijn er ook nog **leerkrachten** die verschillende taken op zich nemen naast hun basistaken op vrijwillige basis of via de instellingsgebonden opdrachten in hun functiebeschrijving. Het ondersteunen van leerlingen met een taalachterstand en na ziekte en het toezicht houden zijn hier koplopers. Er is geen verband tussen de inzet van leerkrachten in BPT-uren en de inzet van leerkrachten op vrijwillige basis of via de instellingsgebonden opdrachten in hun functiebeschrijving. Het is dus niet zo dat hoe meer een school beroep doet op BPT, er als gevolg minder beroep gedaan wordt op andere leerkrachten.

Scholen dienen tegemoet te komen aan verschillende wettelijke **verplichtingen buiten de onderwijsregelgeving**. Deze verplichtingen situeren zich op tien verschillende gebieden (bijvoorbeeld milieu, veiligheid, gebouwen, media, enz.). Alle **directeurs** geven aan zelf in te staan voor de tegemoetkoming aan verschillende verplichtingen. In meer dan de helft van de scholen staat de directeur zelf in voor de verplichtingen omtrent justitie, economie, gebouwen en regelgeving rond syndicaal statuut. Ook de **adjunct-directeurs** nemen verplichtingen op zich, zij het wel minder frequent dan directeurs. In meer dan één vierde van de scholen gaat dit om verplichtingen op het vlak van welzijn/gezondheid op het werk, justitie en economie. **TAC's en TA's** worden ook frequent ingeschakeld bij de verplichtingen. Aansluitend bij hun takenpakket, nemen zij voornamelijk veiligheid en welzijn/gezondheid op het werk op zich. Zij zijn in TSO/BSO scholen bijna steeds ook preventieadviseur. **Administratief medewerkers** bieden meer ondersteuning in vergelijking met de opvoeders. Sociale zekerheid en economie zijn hier de koplopers, gevolgd door justitie, mobiliteit en media (telkens in meer dan de helft van de scholen met administratief medewerkers). **Opvoeders** daarentegen moeten zich in één derde van de scholen niet bezighouden met deze verplichtingen. In de andere scholen zijn mobiliteit en sociale zekerheid de verplichtingen waar opvoeders het vaakst bijspringen.

4.2.2. Welke rol speelt de schooldirecteur, het schoolbestuur en/of de scholengemeenschap in het secundair onderwijs in de besteding van personeelsmiddelen voor het invullen van administratieve, beleids- en pedagogisch ondersteunende taken?

Net zoals in het basisonderwijs, neemt de directeur de eindverantwoordelijkheid met betrekking tot de besteding van personeelsmiddelen voor administratief, beleids- en pedagogisch ondersteunend personeel. Hierbij dient de directeur wel rekening te houden met het LOC en hun bevoegdheden omtrent de materie.

Aangezien de **scholengemeenschap** de globale puntenenveloppe voor haar scholen ontvangt, is dit niveau een belangrijke actor omtrent het bestedingspatroon van middelen voor ondersteunend personeel. Scholengemeenschappen kunnen voor maximaal 10% van de punten uit de globale puntenenveloppe een voorafname doen om de werking van de scholengemeenschap zelf te ondersteunen. Om de resterende punten over de scholen van de scholengemeenschap te verdelen zien we dat de meerderheid van de scholengemeenschappen de leerlingenaantallen van de verschillende scholen als basis neemt. In het secundair onderwijs zien we echter dat in bijna de helft van de scholengemeenschappen prioriteit gegeven wordt aan het scholengemeenschapsniveau zelf. Dit uit zich ook in het aantal functies dat we terugvinden op scholengemeenschapsniveau in het secundair onderwijs. Hierbij stellen we vast dat de helft van de scholengemeenschappen 2 functies inrichten en bijna één derde 3 of meer functies inrichten. In bijna alle scholengemeenschappen wordt een coördinerend directeur vrijgesteld. De vrijstelling van de coördinerend directeur wordt in bijna alle gevallen ook als zinvol ervaren. De coördinerend directeurs leggen zich vooral toe op het organiseren van het overleg tussen de directeurs, het berekenen en verdelen van de punten onder de scholen en het personeelsbeleid. Daarnaast stelt men vaak nog een stafmedewerker aan. Qua takenpakket zien we dat stafmedewerkers voornamelijk administratieve taken op zich nemen. Indien scholengemeenschappen nog andere medewerkers aanstellen op scholengemeenschapsniveau, gaat het vaak om preventieadviseurs of medewerkers ICT. Ondersteuning bij wettelijke verplichtingen buiten de onderwijsregelgeving gebeurt in 10% van de scholen. Ook in het secundair onderwijs stellen we vast dat directies behoorlijk tevreden zijn met betrekking tot de rol van en de samenwerking binnen de scholengemeenschap.

Het **schoolbestuur** is niet echt een actieve actor op het gebied van administratieve, beleids- en pedagogische ondersteuning. Heel sporadisch wordt gerapporteerd door directies van secundaire scholen dat zij op dit gebied of om aan de wettelijke verplichtingen buiten de onderwijsregelgeving te voldoen, ondersteuning krijgen van hun schoolbestuur. Maar het schoolbestuur mengt zich verder niet in het bestedingspatroon.

4.2.3. Welke contextfactoren bepalen het bestedingspatroon van personeelsmiddelen voor administratieve, beleids- en pedagogisch ondersteunende taken in het secundair onderwijs?

We stelden vast dat **onderwijsnet** bepalend is voor de inzet van BPT-uren. Het vrij gesubsidieerd onderwijs verschilt hier significant van het gemeenschapsonderwijs. Binnen vrije scholen wordt gemiddeld 3,7% van het totaal aantal uren-leraar besteedt aan BPT. In gemeenschapsscholen is dit slechts 2,2%. Onderwijsnet bleek ook bepalend te zijn voor de tevredenheid omtrent middelen voor ICT. Binnen het officieel gesubsidieerd onderwijs zijn ze gemiddeld meer neutraal met betrekking tot de middelen ICT die de school ontvangt. In het vrij en gemeenschapsonderwijs is men hier ontevreden over. Onderwijsnet heeft echter geen significante invloed op de inzet van eigen middelen.

Schoolgrootte speelt in het secundair onderwijs geen bepalende rol. We vonden immers geen significante verschillen tussen kleine, middelgrote en grote scholen wat percentage BPT-uren, inzet eigen middelen en tevredenheid. Omdat scholen in het secundair onderwijs vaak uit meerdere instellingsnummers bestaan controleerden we eveneens of aantal instellingsnummers een bepalende factor kon zijn, maar dit bleek evenmin het geval.

Ook voor **onderwijsvorm** gingen we na of er significante verschillen te merken zijn met betrekking tot BPT-uren of inzet eigen middelen, maar dit bleek niet het geval te zijn.

Scholen die eigen middelen inzetten blijken wel significant meer tevreden omtrent de middelen die zij krijgen voor administratie (gemiddelde 3,4) ten opzichte van scholen die geen eigen middelen gebruiken (gemiddelde 2,5).

4.2.4. *Tevredenheid van secundaire scholen*

Directies in het secundair onderwijs geven aan matig tevreden te zijn over de **duidelijkheid** van het financierings-/subsiëringssysteem. Vooral de berekening van de globale puntenenveloppe roept vragen op. Het vergt enige jaren ervaring als directeur om het systeem voldoende te begrijpen. Ook over de tijdige communicatie van de puntenaantallen zijn ze matig tevreden. Zoals in het basisonderwijs geven directeurs ook in het secundair onderwijs aan dat het moeilijk is om voor bepaalde taken personeelsleden te vinden. Hierbij melden zij specifiek dat leerkrachten en ICT-medewerkers moeilijk te vinden zijn.

Met betrekking tot de **hoeveelheid** middelen die secundaire scholen ter beschikking hebben, melden directies in de eerste plaats een tekort aan middelen voor ICT en in de tweede plaats voor zorg. Voor administratie zien we een eerder neutrale houding. Indien ze over extra middelen zouden beschikken zouden ze deze dan ook in de eerste plaats voor ICT inzetten, dan voor zorg en pas in laatste instantie voor administratie. Directeurs secundair onderwijs halen aan dat zij zelf nog moeten bijspringen voor taken die eigenlijk door andere ambten uitgevoerd zouden kunnen worden, maar gezien de middelen voor deze andere ambten soms te beperkt zijn, neemt de directeur een aantal taken over. Directies geven ook aan dat zij bewust kiezen voor mensen met een lager diploma omdat deze goedkoper zijn qua puntenkost en men ze dus meer uren kan aanstellen dan iemand met een hoger diploma. Zij boeten dus soms bewust wat in op de kwaliteiten die samenhangen met een bepaald diploma om meer uren mankracht in hun school te hebben.

Directeurs van secundaire scholen geven aan dat zij de grote mate aan **bestedingsvrijheid** die ze nu hebben met betrekking tot de globale puntenenveloppe appreciëren.

5. BELEIDSAANBEVELINGEN

Uit het onderzoek komen een aantal belangrijke vaststellingen die aanleiding geven tot mogelijke beleidsaanbevelingen. Gezien de context van het basis- en secundair onderwijs zeer verschillend is, zullen wij hierna ook voor beide onderwijsniveaus een aantal aparte aanbevelingen maken. Sommige aspecten zijn evenwel zeer gelijklopend voor beide onderwijsniveaus. Daarom zullen we ook enkele aanbevelingen formuleren die van toepassing zijn voor zowel het basis- als het secundair onderwijs.

5.1. Basisonderwijs

5.1.1. Beperkte financiering basisonderwijs

Sinds geruime tijd komt uit het basisonderwijs de klacht dat de scholen er gebrekkig omkaderd zijn en dat directeurs op te weinig ondersteunend personeel kunnen rekenen. Dit onderzoek bevestigt opnieuw het beperkte kader waar basisscholen kunnen gebruik van maken. Uit onze kwantitatieve bevraging blijkt dat scholen in het gewoon onderwijs gemiddeld slechts op 1,7 FTE kunnen rekenen voor hun administratief-, beleids- en pedagogisch ondersteunend personeel en in het buitengewoon onderwijs op 2,6. Dit is bijzonder weinig voor de veelheid aan taken die de scholen moeten uitvoeren. Het is opvallend dat directeurs van secundaire scholen deze noden van basisscholen niet alleen erkennen, maar zelfs in veel gevallen bereid zijn om basisscholen die op eenzelfde campus gelegen zijn te helpen en een gezamenlijk secretariaat in te richten voor administratieve taken voor de secundaire én de basisschool, dat vooral met middelen van het secundair gefinancierd wordt. De overheid zou de versterking van het administratief, beleids- en pedagogisch ondersteunend personeel in basisscholen als een absolute prioriteit moeten beschouwen om de goede werking van de scholen te garanderen. De zeer beperkte omkadering van basisscholen valt moeilijk te verzoenen met een klemtoon op het versterken van het beleidsvoerend vermogen van scholen. Als scholen zelf een sterk beleid moeten ontwikkelen, dan moeten de beleidsverantwoordelijken in deze scholen minimaal vrijgesteld kunnen worden van basale administratieve taken. Dit is in de meeste scholen nog steeds niet het geval. Zo is het opmerkelijk dat in bijna de helft van de basisscholen de directeur taken uitvoert inzake leerlingen- en personeelsadministratie. Ter vergelijking: in het secundair onderwijs is dit respectievelijk 18 en 13%.

5.1.2. Prioritaire noden

Directeurs geven aan dat zij zowel inzake zorg, ICT als administratie zeer grote noden hebben. Op het eerste zicht kan hier geen rangorde in gemaakt worden. Toch is het interessant om te zien waarvoor scholen bijkomend middelen inzetten, bijvoorbeeld via BPT-uren, werkingsmiddelen (Tivoli-regeling) of via andere middelen, verkregen van o.m. de gemeente. Hieruit blijkt dat scholen in sterke mate van deze bijkomende kanalen gebruik maken om hun zorgbeleid verder te ontwikkelen. Hoewel alle directeurs het unaniem eens zijn dat de basisscholen ook te weinig middelen krijgen voor administratie en ICT, zetten scholen bijkomende middelen vooral in voor zorg - veel minder voor ICT bijvoorbeeld. Scholen geven duidelijk meer prioriteit aan een goede zorgondersteuning dan aan een doeltreffende implementatie van ICT. Het is dus duidelijk niet aangewezen om in de middelen te verschuiven van zorg naar ICT of administratie. Er dient vooral meer ondersteuning te komen voor ICT en administratie zonder dat de zorgenvolpde verminderd wordt.

5.1.3. Vestigingsplaatsen

Uit het onderzoek komt naar voren dat de aanwezigheid van verschillende vestigingsplaatsen leidt tot grotere personeelsnoden. Ook al blijft het aantal leerlingen gelijk, als deze leerlingen op meerdere plaatsen school lopen, dan brengt dit extra taken met zich mee. Er is bijvoorbeeld meer nood aan toezicht op de speelplaats en onder de middag, er zijn meerdere schoolfeesten, weekendactiviteiten, vergaderingen van vriendenkringen of oudercomités, enz. Dit brengt een aanzienlijke extra-belasting teweeg voor de school en de directeur. Indien vestigingsplaatsen echt nodig zijn (omdat de ligging van de buurt dit vereist) dan is het aangewezen dat hiervoor ook extra middelen voorzien worden.

5.1.4. BPT-uren

Een kwart van alle basisscholen richten BPT-uren in. Bij de aanwending van deze BPT-uren blijkt niet dat de grootte van de school een belangrijke factor is. Het gebruik van BPT-uren is dus niet structureel bepaald (dit zou bijvoorbeeld het geval zijn indien kleine scholen systematisch minder BPT-uren zouden inrichten). Het is eerder een gevolg van het beleid dat scholen zelf willen voeren. Ook is er in het onderzoek geen relatie vastgesteld tussen het gebruik van BPT-uren en het inzetten van leerkrachten voor dezelfde taken op vrijwillige basis of via de instellingsgebonden opdrachten in hun functiebeschrijving. Sommige scholen benutten voor bepaalde taken BPT-uren en zetten daarnaast ook nog eens andere leerkrachten in voor deze taken; in andere scholen is dit niet het geval. Opvallend was wel dat sommige directeurs tijdens de interviews het begrip 'BPT-uren' niet eens kenden of meenden dat dit niet mogelijk was voor hun (basis)school. Het gebruik van BPT-uren is in basisscholen in ieder geval heel wat minder frequent dan in het secundair onderwijs.

In het onderzoek zijn ook geen grote problemen of spanningen in de school zelf vastgesteld bij het beleid inzake BPT-uren. Scholen die dit wensen, kunnen hiervan gebruik maken. Scholen die meer dan 3% van hun lestijdenpakket wensen aan te wenden, kunnen dit op voorwaarde dat het LOC akkoord gaat. Scholen die dit niet wensen, maken hier uiteraard geen gebruik van. Dit maakt ook dat indien de overheid de scholen voldoende autonomie wilt blijven geven, zij het huidig beleid inzake BPT-uren kan verder zetten.

5.1.5. Vereenvoudiging van opdrachtnoemers en puntensystemen

Naargelang de functie worden prestaties op verschillende manieren uitgedrukt. Zo spreekt men in het kader van prestaties soms van 36sten, 24sten of 22sten. Dit maakt dat de verrekening van deze prestaties naar een aantal punten ingewikkeld en complex is. Bijgevolg zou het aangewezen zijn een grotere uniformiteit in deze opdrachtnoemers aan te brengen. De berekening van de punten is trouwens hoe dan ook een complexe aangelegenheid met een veelheid aan coëfficiënten, salarisschalen, puntengewichten, forfaits, oprichtingsnormen, etc.

Directeurs geven over het algemeen aan dat het huidig financieringssysteem redelijk duidelijk is. Toch stellen zij zelf dat het enkele jaren duurt voor men als directeur vertrouwd is met de berekening en de aanwending van de diverse systemen. Ook bleek tijdens de interviews dat directeurs dikwijls het systeem onvoldoende kennen. Daarnaast geven directeurs-coördinatie van scholengemeenschappen in de interviews dikwijls aan dat hun collega directeurs het systeem niet goed begrijpen. Wij menen dat het daarom goed zou zijn om de diverse systemen zoveel mogelijk te vereenvoudigen. Mogelijkheden hier zijn: de verschillende puntenkosten voor personeelsleden met een master-diploma tot één puntenkost herleiden en de regels met betrekking tot het samenleggen van punten op scholengemeenschapsniveau vereenvoudigen.

5.1.6. Bestedingsvrijheid

Wij hebben in het onderzoek vastgesteld dat directeurs in het basisonderwijs niet echt vragende partij zijn om de gekleurde enveloppes (bijvoorbeeld voor zorg en ICT) te ontkleuren. De directeurs geven immers in het kwalitatieve luik aan dat daarmee duidelijk is waar prioriteit moet aan gegeven worden in het schoolbeleid. Niettegenstaande geven directies wel aan in de survey dat zij voorstander zijn van meer bestedingsvrijheid. In het kwalitatief luik verduidelijken scholen wel dat zij naast de puntenenveloppes nog mogelijkheden hebben om via andere kanalen bij te sturen

indien ze dit wensen. Wij menen dan ook dat indien de overheid het gevoerde zorgbeleid wil verder zetten er weinig reden is om de gekleurde middelen te ontkleuren.

5.2. Secundair onderwijs

5.2.1. Administratief medewerkers versus opvoeders

Secundaire scholen kunnen voor de aanwending van de globale puntenenveloppe zowel administratief medewerkers als opvoeders in dienst nemen (weliswaar moeten 50% van de ondersteunende personeelsleden opvoeders zijn). Veel scholen opteren prioritair voor opvoeders. Zij menen dat het profiel van deze personeelsleden beter past bij de taken die ondersteunend personeel moet opnemen (zoals o.m. toezicht uitoefenen en andere begeleiding bij leerlingen). Ook geven scholen aan dat opvoeders een betere vakantieregeling hebben. Het lijkt inderdaad niet logisch dat personeelsleden die in veel gevallen dezelfde taken moeten uitoefenen, verschillende vakantieregelingen hebben. Daarom zou het wenselijker zijn indien er een grotere uniformiteit zou komen in het statuut van deze categorieën van ondersteunende personeelsleden.

5.2.2. Vereenvoudiging systeem

Zoals bij de basisscholen stellen wij ook bij de secundaire scholen een zekere dubbelzinnigheid vast bij de door hen gepercipieerde duidelijkheid van het omkaderingssysteem. Enerzijds geven de directeurs gemiddeld aan dat het systeem voor hen voldoende duidelijk is. Anderzijds bleek tijdens de interviews regelmatig dat directeurs veel regels en zelfs bepaalde concepten uit de reglementering niet kennen. Ook blijkt dat coördinerend directeurs dikwijls gewoon aan de directeurs meedelen hoeveel de globale enveloppe bedraagt en wat het aandeel hierin is van hun school, maar dat de directeurs zelf niet weten hoe de berekening precies is gebeurd. Dit is op zich niet zo verwonderlijk gezien de complexe berekening van de betreffende enveloppe. Vandaar dat we ook hier pleiten voor een vereenvoudiging van het systeem.

5.2.3. BPT-uren

Anders dan bij de basisscholen gebruiken bijna alle secundaire scholen BPT-uren. Zoals bij de basisscholen geldt opnieuw dat het gebruik van BPT-uren niet afhankelijk is van de schoolgrootte. Er kan dus niet gesteld worden dat kleine scholen minder van BPT-uren gebruik maken omdat zij gezien het kleiner aantal lestijden minder marge hebben of dat schaalgrootte per definitie tot een makkelijker gebruik van BPT-uren leidt. Wel is het zo dat scholen uit het vrij gesubsidieerd onderwijs significant meer gebruik maken van BPT-uren dan scholen uit het gemeenschapsonderwijs. Ook bij secundaire scholen is er geen verband tussen het gebruik van BPT-uren en het inzetten van leerkrachten op vrijwillige basis en via de instellingsgebonden opdrachten in hun functiebeschrijving. Scholen zetten soms eveneens andere leerkrachten in voor dezelfde taken waar BPT-uren ook al voor uitgetrokken worden en soms ook niet. Er is geen significant verband tussen deze beide aspecten vast te stellen. Afgezien van het onderwijsnet blijkt het gebruik van BPT-uren dus vooral een kenmerk van het schoolbeleid zelf te zijn. Sommige scholen opteren ervoor om hierin te investeren. Andere willen dit juist niet doen. Het is goed dat de overheid de ruimte laat aan de lokale scholen om al dan niet BPT-uren in te richten in functie van hun specifieke context of in functie van het beleid dat ze zelf willen voeren. Ook in de interviews hebben we niet vastgesteld dat hieromtrent in de scholen veel spanningen aanwezig zijn.

5.2.4. Prioritaire noden

In vergelijking met het basisonderwijs kunnen we stellen dat secundaire scholen over het algemeen beter omkaderd zijn voor hun taken inzake administratieve, beleids- en pedagogische ondersteuning. Uiteraard kan het altijd beter. Zo geven directeurs in de survey aan dat ze te weinig middelen hebben voor ICT en voor zorg. Voor bijkomende administratieve ondersteuning hebben de scholen minder noden. Anderzijds blijkt in de interviews dat directeurs over het algemeen vinden dat hun omkadering niet zo slecht is, behalve op het vlak van ICT. Hier is nagenoeg iedereen het over eens. De vraag kan ook gesteld worden of het zinvol is een aparte enveloppe voor ICT te voorzien als uiteindelijk toch - zoals de huidige reglementering is - quasi iedereen met punten uit deze enveloppe met ICT-taken kan belast worden. Waarom deze enveloppe niet gewoon toevoegen aan de globale enveloppe?

Sommige directeurs signaleren een grotere nood aan een middenkader. Het is zeer begrijpelijk dat scholen nood hebben aan ondersteuning naast de directeur om het schoolbeleid volwaardig gestalte te geven. De scholen hebben hier wel bepaalde mogelijkheden voor. De globale puntenenveloppe laat toe dat scholen hiervan gebruik maken om adjunct-directeurs of TAC's en TA's aan te stellen. Vooral vrij gesubsidieerde scholen maken daarnaast ook gebruik van BPT-uren om per graad 6 uur graadcoördinatie te voorzien. Het vrij gesubsidieerd onderwijs went trouwens in het algemeen significant meer BPT-uren aan dan het gemeenschapsonderwijs. Het zou op zich uiteraard wenselijk zijn dat scholen nog beter omkaderd worden, maar uit dit onderzoek kan niet onmiddellijk geconcludeerd worden dat een gekleurde enveloppe voor een middenkader sterk aangewezen is.

5.3. Aanbevelingen voor beide onderwijsniveaus

5.3.1. Diploma ondersteunend personeel

De overgrote meerderheid van de medewerkers voor administratief, beleids- en pedagogisch ondersteunend personeel heeft een bachelor diploma of een diploma hoger secundair onderwijs. Het is opvallend dat ook ICT coördinatoren en zorgcoördinatoren bijna uitsluitend een bachelor diploma hebben. De reden hiervoor is dat deze personeelsleden minder punten kosten. Een administratief medewerker met een diploma hoger secundair onderwijs kost ten minste 63 punten, een bachelor ten minste 82 punten en een master ten minste 120 punten. Een medewerker met een masterdiploma is dus bijna dubbel zo duur als een medewerker met een diploma hoger secundair onderwijs. Veel directeurs in het basisonderwijs geven aan dat zij liever opteren voor twee lager gekwalificeerde medewerkers dan voor één hoger gekwalificeerde persoon. Gezien het verschil tussen de diploma's in kostprijs zo groot is, is het niet verwonderlijk dat basisscholen in een context van schaarste van middelen opteren voor deze oplossing. De inzet van hoger gekwalificeerd personeel zou een meerwaarde kunnen betekenen voor het beheer van de scholen. In het secundair onderwijs geven sommige directeurs aan dat dank zij de inzet van hoger gekwalificeerd personeel de administratieve taken efficiënter en meer geautomatiseerd kunnen worden. Daardoor is minder uitvoerend werk vereist. Dit gebeurt vooral in scholen waar directeurs ook zelf een masterdiploma hebben. Toch dient opgemerkt te worden dat ook in het secundair onderwijs gemiddeld zeer weinig ondersteunend personeel een master diploma heeft. Opdat scholen de stap naar meer hoog gekwalificeerd ondersteunend personeel zouden zetten, moet het verschil in (punten)kostprijs tussen diploma's hoger secundair onderwijs, bachelors en masters verminderen. Het lijkt ons hierbij aangewezen om de puntenkost voor een master te verlagen.

5.3.2. Buitengewoon onderwijs

Uit het onderzoek blijkt dat scholen voor buitengewoon onderwijs met GON-leerlingen voor de organisatie van hun GON-onderwijs niet administratief worden ondersteund. Uit noodzaak financieren zij de administratieve en organisatorische taken hieromtrent met lestijden of uren-leraar. Tenzij de scholengemeenschap hierin tegemoet komt. De overheid dient zich bewust te zijn van deze krappe ondersteuning.

Scholen voor buitengewoon onderwijs opteren soms om geen deel uit te maken van een scholengemeenschap omdat zij omwille van hun type onderwijs (bijvoorbeeld type 2) geen affiniteit hebben met het gewoon onderwijs. Toch overwegen zij ook om in de toekomst toe te treden tot een scholengemeenschap om aldus een betere administratieve ondersteuning te krijgen.

Een vaak gerapporteerde intensieve taak binnen het buitengewoon onderwijs omvat het busvervoer van de leerlingen. Scholen geven aan dat zij meer middelen kunnen gebruiken voor de coördinatie van dit verplichte busvervoer. Ook hierbij willen we opmerken dat de scholen voor buitengewoon onderwijs hierbij een krappe ondersteuning door de overheid ontvangen hoewel dit voor hen een zware extra taakbelasting met zich meebrengt ten opzichte van het gewoon onderwijs.

5.3.3. Scholengemeenschappen

Uit het onderzoek blijkt dat scholengemeenschappen een toegevoegde waarde kunnen hebben voor het uitvoeren van de administratieve, beleids- en pedagogisch ondersteunende taken. Vooreerst stellen we vast dat de directeurs zelf behoorlijk tevreden zijn over de rol en de werking van de scholengemeenschap waartoe zij behoren.

In het basisonderwijs stellen bijna alle scholengemeenschappen iemand aan op dit niveau (hoewel dikwijls halftijds), 70% zelfs meer dan 1 persoon. Directeurs-coördinatie vervullen vooral taken inzake de middelenverdeling en het personeelsbeleid. Stafmedewerkers nemen vooral administratieve, zorg- en ICT-taken op zich. Scholengemeenschappen kunnen dikwijls bepaalde diensten centraliseren en daardoor de individuele scholen ontlasten. Zo wordt in sommige scholengemeenschappen de personeelsadministratie, de preventie-functie en ICT gecentraliseerd. Dit kan een belangrijk schaalvoordeel betekenen voor de betrokken scholen en hun directeurs. Ook zien we dat scholengemeenschappen soms middelen herverdelen in functie van specifieke noden van de scholen. Dikwijls speelt ook een vorm van solidariteit waarbij grote scholen kleine scholen helpen in o.m. het inlossen van hun administratieve noden. Daarnaast spelen scholengemeenschappen een rol om veranderingen op te vangen (een daling van het leerlingenaantal heeft gevolgen voor een voltijds administratief medewerker, maar door de solidariteit in de scholengemeenschap wordt dit tekort opgevangen waardoor de persoon voltijds aan de slag kan blijven) of om 'bijna' halftijdse of voltijdse functies te vervolledigen tot volwaardige halftijdse of voltijdse functies. Besluitend kunnen we dus stellen dat scholengemeenschappen een belangrijke rol kunnen vervullen in het realiseren van de administratieve, beleids- en pedagogisch ondersteunende taken van de scholen. Het is dan ook aangewezen dit beleid voort te zetten.

De conclusies voor het secundair onderwijs zijn gelijklopend met het basisonderwijs. Wel is het zo dat scholengemeenschappen hier meer mogelijkheden hebben om een grotere personeelsbezetting op het niveau van de scholengemeenschap te realiseren. Zij zijn over het algemeen groter dan de scholengemeenschappen uit het basisonderwijs. De meeste scholengemeenschappen hebben bijvoorbeeld wel een voltijds vrijgesteld coördinerend directeur. Ook kunnen zij vanwege hun schaalgrootte meer prioriteit geven aan het aanstellen van personeel op

scholengemeenschapsniveau in plaats van de middelen direct te verdelen onder de verschillende scholen.

Er zijn aanwijzingen uit de kwalitatieve studie dat grotere scholengemeenschappen beter schaalvoordelen kunnen realiseren dan kleine scholengemeenschappen. Wel dient beklemtoond te worden dat we hier vanuit het onderzoek geen representatieve uitspraken kunnen over doen. Het is aangewezen om dit verder te analyseren.

REFERENTIES

- Baarda, D. B., De Goede, M. P. M., & Teunissen, J. (2005). *Basisboek Kwalitatief Onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff.
- Bumgardner, S. (2010). The equitable distribution of high-quality teachers. *District Administration*, 50(2), 45-47.
- CAO IX (2010). *Protocol van de onderhandelingen die gevoerd werden betreffende een akkoord van sectorale sociale programmatie voor de jaren 2010-2011 voor de sector "Onderwijs" van de Vlaamse Gemeenschap tussen de Vlaamse Regering en de representatieve vakorganisaties ACOD, FCSOD en VSOA*. Brussel.
- Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2011). *Designing and conducting mixed method research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.
- De Fraine, B. (2007). Draagkracht van scholen. Balanceren tussen kunnen en moeten. *Impuls*, 37(4), 164-172.
- Devos, G., Engels, N., Aelterman, A., Bouckenooghe, D., & Hotton, G. (2006). *Directeurs Basisonderwijs: welbevinden en functioneren*. OBPWO-project in opdracht van het Ministerie van Onderwijs en Vorming.
- Devos, G., Van Petegem, P., Delvaux, E., Feys, E., & Franquet, A. (2010). *De evaluatie van scholengemeenschappen*. Wolters Plantyn.
- Devos, G., Verhoeven, J.C., Stassen, K., & Warmoes, V. (2004). *Personeelsbeleid in Vlaamse scholen*. Wolters Plantyn.
- Goertz, M., & Steifel, L. (1998). School-level resource allocation in urban public schools. Introduction in Special Issue. *Journal of Education Finance*, 30(1), 27-49.
- Jaarverslag Agentschap voor Onderwijsdiensten (2010).
- Kowal, J. E., Hassel, E., & Hassel, B. (2007). *Funding the child: getting results in South Carolina through weighted student funding*. Columbia: South Carolina Policy Council in Cooperation with the Thomas B. Fordham Institute.
- Miles, B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis. An expanded sourcebook. Second edition*. Thousand Oaks/London/New Delhi: Sage.
- Miles, K. H. (1995). Freeing resources for improving schools: a case study of teacher allocation in Boston Public Schools. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 17(4), 476-493.
- Miles, K. H., & Darling-Hammond, L. (1998). Rethinking the allocation of teaching resources: Some lessons from high performance schools. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 20(1), 9-29.
- Ministerie van Onderwijs en Vorming. (1998a). Omzendbrief: Ambt van directeur en pakket "uren-leraar" in het voltijds secundair onderwijs.
- Ministerie van Onderwijs en Vorming. (1998b). Verhoging van het werkingsbudget - aanwending voor beleidsondersteuning en klasvrij maken van de directeur/adjunct-directeur. .

- Ministerie van Onderwijs en Vorming. (2003). Omzendbrief: Mededeling betreffende ICT-coördinatie: maatregelen vanaf het schooljaar 2005-2006.
- Ministerie van Onderwijs en Vorming. (2004). Besluit van de Vlaamse regering betreffende de puntenenveloppen voor de scholengemeenschappen basisonderwijs.
- Ministerie van Onderwijs en Vorming. (2005a). Omzendbrief: De personeelsformatie Scholen in het buitengewoon basisonderwijs.
- Ministerie van Onderwijs en Vorming. (2005b). Omzendbrief: Personeelsformatie scholen in het gewoon basisonderwijs.
- Ministerie van Onderwijs en Vorming. (2005c). Omzendbrief: Puntenenveloppen voor scholen en scholengemeenschappen basisonderwijs: personeelsformatie en personeelsaspecten.
- Ministerie van Onderwijs en Vorming. (2005d). Omzendbrief: Scholengemeenschappen basisonderwijs.
- Ministerie van Onderwijs en Vorming. (2009a). Omzendbrief: Aanwending van de globale puntenenveloppe in het secundair onderwijs.
- Ministerie van Onderwijs en Vorming. (2009b). Omzendbrief: Berekening van de globale puntenenveloppe in het secundair onderwijs.
- Ministerie van Onderwijs en Vorming. (2009c). Omzendbrief: Het ondersteunend personeel in het gewoon en buitengewoon secundair onderwijs. Brussel.
- Ministerie van Onderwijs en Vorming. (2011). Omzendbrief: Omkadering in het buitengewoon secundair onderwijs.
- Ministerie van Onderwijs en Vorming. (2012). Omzendbrief: aanwending van het werkingsbudget voor aanwerving van personeel,.
- Morse, J. M., & Niehaus, L. (2009). *Mixed method design: principles and procedures*. Walnut Creek, CA: Left Coast press, Inc.
- Noel, A., & Sable, J. (2009). *Public Elementary and Secondary School Student Enrollment and Staff Counts From the Common Core of Data: School Year 2007-08*, Education Statistics Services Institute - American Institutes for Research.
- Perez, M., & Socias, M. (2008). Highly succesful schools: What do they do differently and at what cost? *Education Finance and Policy*, 3(1), 109-129.
- Reed, C. J., & Kochan, F. K. (2006). Teacher recruitment and retention. Retrieved from www.sage-reference.com
- Rekenhof (2010). Pedagogische en administratieve ondersteuning van basisscholen en secundaire scholen. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement.
- Roza, M., Davis, T., & Guin, K. (2007). Spending choices and school autonomy: Lessons from Ohio elementary schools. Working Paper School Finance Redesign Project.: University of Washington.
- Rubenstein, R., Schwartz, A. E., & Stiefel, L. (2006). *Rethinking the intra-district distribution of school inputs to disadvantaged students*. Berkeley: University of California.

Yin , R. K. (2009). *Case Study Research. Design and Methods*. Fourth Edition. Los Angeles/ London/ New Delhi/ Singapore/ Washington DC.