

## Plan van aanpak uitgaventoetsing ‘Organisatie en financiering van het voltijds secundair onderwijs’

In deze nota wordt het plan van aanpak beschreven van de uitgaventoetsing ‘Organisatie en financiering van het voltijds secundair onderwijs’. Het plan werd, cf. de beslissing van de projectgroep, voorbereid door het departement Onderwijs en Vorming in samenwerking met dr. Theo Jans en dr. Tom Vandersteegen (beiden U Hasselt). Het werd besproken en goedgekeurd op de projectgroep van 22 mei 2025 (zie sectie twee voor de samenstelling) en, in opvolging van IF, de wijzigingen schriftelijk besproken en goedgekeurd op 18 juni 2025. Het plan werd bezorgd aan de voorzitter van de stuurgroep op 20 juni. De feedback van de stuurgroep werd ontvangen op 8 juli 2025. Deze werd verwerkt in dit plan van aanpak of in de mededeling aan de Vlaamse Regering waarin dit plan werd besproken.

Deze nota is als volgt opgebouwd. In een eerste hoofdstuk wordt de algemene context van de opdracht geschetst en worden de ‘spelregels’ beschreven waaraan het plan van aanpak moet voldoen. Vanaf hoofdstuk twee begint de eigenlijke uitwerking van het plan van aanpak. In sectie twee wordt de samenstelling en de werkwijze van de projectgroep toegelicht (cf. vraag naar betrokkenheid). In sectie drie wordt het thema en de scope van deze uitgaventoetsing geïntroduceerd. Ook worden de onderzoeksvragen en de methodes die gebruikt zullen worden beschreven. Sectie vier schetst de timing en sectie vijf beschrijft welke middelen worden ingezet om deze uitgaventoetsing uit te voeren.

### 1. CONTEXT VAN DE OPDRACHT

In de mededeling over de uitgaventoetsing (VR 2025 1402 MED.0035/1BIS: Uitgaventoetsingen legislatuur 2024-2029) is bepaald dat de projectgroep een plan van aanpak uitwerkt voor de uitvoering van de uitgaventoetsing. Het plan van aanpak moet voldoen aan de zeven principes (“spelregels” in de mededeling aan de Vlaamse Regering) voor brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen, zoals bepaald in [Artikel 3/1, §2 en §3 BVCO](#).

Uitgaventoetsingen hebben – net zoals een brede heroverweging – het verder verankeren van prestatie-geïnformeerd begroten in Vlaanderen tot doel. Zowel de uitgaventoetsing als de brede heroverweging is gedefinieerd in [artikel 10, §1, tweede en derde lid](#), van het VCO-decreet. De brede heroverweging is een omstandig onderzoek van beleid met een budgettaire impact, gericht op het aanbieden van beleidsopties voor een doelmatiger of doeltreffender beleid om mogelijke beleidskeuzes voor de toekomst van Vlaanderen op langere termijn te onderbouwen. Een uitgaventoetsing daarentegen is een systematisch, diepgaand en specifiek onderzoek van uitgavencategorieën met een substantiële budgettaire impact om bij constant beleid de doeltreffendheid of doelmatigheid van het beleid te verbeteren. Een uitgaventoetsing vertrekt van:

- bij voorkeur een probleemsituatie die een oplossing behoeft;

- een heldere probleemdefinitie aan de hand van een analyse van oorzaken en gevolgen. Het is daarbij belangrijk dat de effecten goed in kaart kunnen worden gebracht en dat de interferentie van andere beleidsmaatregelen beperkt of uitgesloten kan worden;
- de mogelijkheid om duidelijke en realistische alternatieve beleidsopties of scenario's uit te werken die vergeleken kunnen worden (een nulloptie en minstens twee alternatieve beleidsopties);
- voldoende (gevarieerde) data om kosten en effecten van de bestaande situatie en de verschillende scenario's systematisch met elkaar te kunnen vergelijken;

Bovenstaande principes werden gebruikt om het thema van deze uitgaventoetsing vast te leggen (zie sectie 3 en verder).

## **2. SAMENSTELLING EN WERKWIJZE VAN DE PROJECTGROEP**

De samenstelling van de projectgroep werd bepaald door het betrokken beleidsdomein Onderwijs en Vorming. Gelet op principe 2, 3 en 4 uit het [BCVO](#), de bepalingen in de mededeling en het onderwerp dat werd vastgelegd door de Vlaamse Regering werd gekozen voor een projectgroep waarin volgende expertise aanwezig is:

- interne inhoudelijke, juridische of budgettaire expertise met betrekking tot het onderwerp: medewerkers van het departement Onderwijs en Vorming (Afdeling Leerplicht, afdeling Financiën en IT) en het Agentschap voor Onderwijsdiensten (afdeling Scholen en Leerlingen) – 6 leden;
- interne expertise op het vlak van beleidsevaluatie, ook met het oog op capaciteitsopbouw: medewerkers van het departement Onderwijs en Vorming (Afdeling Strategie en Kennis) – 2 leden;
- externe expertise op het vlak van beleidsevaluatie en uitgaventoetsingen, via de U Hasselt ( dr. Theo Jans en dr. Tom Vandersteegen).
- expertise met uitgaventoetsingen vanuit het departement Financiën en Begroting – 1 lid;
- een voorzitter extern aan het beleidsdomein O&V.

Het beleidsdomein Onderwijs en Vorming bereidde in overleg met de toenmalige externe voorzitter (dr. Theo Jans) een ontwerp-huishoudelijk reglement van de projectgroep voor. Dit huishoudelijk reglement werd besproken op de eerste vergadering van de projectgroep (24 april 2025). Aanvullingen werden verwerkt door de secretaris van de projectgroep en aan de leden van de projectgroep bezorgd. Het huishoudelijk reglement werd een eerste keer via schriftelijke procedure goedgekeurd op 15 mei 2025 en een tweede keer op 18 juni 2025. Het wordt als bijlage aan deze nota toegevoegd.

In dit huishoudelijk reglement is bepaald (art. 2 en art. 3) dat de projectgroep externe experts kan uitnodigen voor een of meerdere vergaderingen van de projectgroep. Op die manier kan bijkomende expertise worden aangesproken zonder de werking van de projectgroep te verzwaken. In eerste instantie wordt daarbij gedacht aan expertise met betrekking tot de data waarover het beleidsdomein Onderwijs en Vorming beschikt, inclusief deze met betrekking tot het thema van deze uitgaventoetsing.

De originele voorzitter, dr. Theo Jans, zal mee instaan voor het onderzoek. IF en de stuurgroep vonden de rol van onderzoeker niet verenigbaar met deze van voorzitter. Om die reden zal een nieuwe voorzitter worden aangezocht. Hij/zij zal, net als dr. Jans, voldoen aan het criterium zoals bepaald in de mededeling.

### **3. THEMA, SCOPE, ONDERZOEKSVRAGEN EN METHODE VAN DE UITGAVENTOETSING**

#### **3.1. Wettelijk kader van het thema**

In België heeft iedereen de vrijheid om een school op te richten. Dat volgt uit het principe van vrijheid van onderwijs, dat gegarandeerd wordt door artikel 24 van de Grondwet. Een overheid kan wel erkenningsvoorwaarden en financierings- of subsidiëeringsvoorwaarden opleggen, maar moet er over waken dat deze vrijheid van onderwijs niet in het gedrang komt. Het komt het Grondwettelijk Hof toe om na te gaan of bepaalde regelgeving in overeenstemming is met dit artikel.

De voorwaarden om erkend te worden als school heeft iedere gemeenschap in België zelf vastgelegd in zijn eigen regelgeving. Voor onderwijs binnen de Vlaamse Gemeenschap zijn de voorwaarden om erkend te worden als secundaire school terug te vinden in de codex secundair onderwijs, meer bepaald in [artikel 15](#), §1, 1° tot en met 12°, 20° en 21°.

Scholen die wensen gefinancierd of gesubsidieerd te worden moeten, naast de erkenningsvoorwaarden, voldoen aan bijkomende voorwaarden. Een school voor secundair onderwijs kan enkel worden gefinancierd of gesubsidieerd indien zij op de teldag voldoende leerlingen heeft (de norm haalt). De school dient deel te nemen en samen te werken binnen het lokaal overlegplatform en dient de procedures met betrekking tot de participatie op school te respecteren (artikel 15, §1, 13° tem 16° codex secundair onderwijs). Het aantal leerlingen varieert, afhankelijk van de structuur van de school, de ligging van de school en of zij tot een scholengemeenschap behoren. Dit is geregeld in [artikelen 190 tot en met 197/1](#) van de Codex Secundair Onderwijs.

Als de school gefinancierd of gesubsidieerd wordt heeft ze recht op personeelsomkadering, werkingsmiddelen en middelen voor infrastructuur.

Het grootste gedeelte van de personeelsomkadering van een school zit vervat in het basispakket omkadering voor onderwijzend personeel, waarvan de belangrijkste parameter het aantal leerlingen is. Dit basispakket bestaat enerzijds uit een vaste coëfficiënt per leerling die varieert tussen de verschillende [structuuronderdelen](#). Anderzijds wordt er binnen dit basispakket omkadering toegekend op basis van een degressieve coëfficiënt. Dit betekent dat hoe groter een school wordt, hoe minder omkadering per leerling ze ontvangt (artikel 209 en 297 -299, 301-302 codex secundair onderwijs; zie ook Art. 4. van het [Besluit van de Vlaamse Regering tot vastlegging van het pakket "uren-leraar" in het voltijds secundair onderwijs...](#) 3).

Naast het basispakket kan een school voor bijkomende omkadering in aanmerking komen op basis van één of meerdere bijkomende pakketten. Deze pakketten zijn specifiek gericht op een doelgroep of om tegemoet te komen aan een specifieke nood of opdracht binnen het onderwijs (bijvoorbeeld artikel 22/21 en 22/22 van de codex secundair onderwijs met betrekking tot uren voor kerntaak).

Elke school heeft ook recht op 1 ambt van directeur (artikel 207 en 296 van de codex secundair onderwijs).

Daarnaast wordt voor elke scholengemeenschap (en aan elke school buiten een scholengemeenschap) een globale puntenenveloppe voorzien. De puntenenveloppe dient om bestuurs- en ondersteunend personeel aan te stellen alsook om een beleid inzake taak- en functiedifferentiatie gestalte te geven (artikel 23-31 codex secundair onderwijs).

Het buitengewoon onderwijs kent ook uren paramedisch, medisch, orthopedagogisch, psychologisch en sociaal personeel (artikel 309-311 codex secundair onderwijs).

Elk schoolbestuur krijgt een werkingsbudget voor de werking, uitrusting, het groot onderhoud van hun scholen, voor het werken aan rationeel energieverbruik in hun scholen en om tegemoet te komen aan de kostenbeheersing en de maximumfacturen. Het mechanisme is gebaseerd op een relevante selectie van kenmerken van leerlingen en scholen (artikelen 242-249 en 323-329 codex secundair onderwijs). De leerlingenkenmerken voor het gewoon secundair onderwijs zijn: het opleidingsniveau van de moeder, het krijgen van een selectieve participatietoelage, de taal die de leerling spreekt verschilt van de onderwijstaal en de buurt waar de leerling woont. Schoolkenmerken zijn het studiegebied en de onderwijsvorm in het gewoon onderwijs. Er is ook een voorafname aan middelen voor de organisatie van neutraal onderwijs en het aanbieden van meerdere erkende godsdiensten. (art 242 van de codex)

De financiering van het secundair onderwijs werd beschreven in een onderzoek van het Steunpunt Onderwijsonderzoek (SONO) uit 2017, zijnde De Witte, Smet & Van Assche (2017) Overzicht financiering Vlaams basis- en secundair onderwijs. Steunpunt Onderwijsonderzoek, Gent (zie [hier](#)). Hoewel dit onderzoek 8 jaar geleden werd gepubliceerd, heeft het nog steeds actualiteitswaarde.

Het thema dat de Vlaamse Regering heeft vastgelegd voor deze uitgaventoetsing valt onder beleidsveld 1 (kleuter- en leerplichtonderwijs) – inhoudelijk structuurelement 1.1 (kleuter- en leerplichtonderwijs) van de Vlaamse begroting. Het totale bedrag van dit inhoudelijk structuurelement wordt in 2025 geraamd op circa 11,7 miljard euro. Hieronder valt wel aanzienlijk meer dan het thema van de uitgaventoetsing. Het betreft immers alle lonen van alle personeel van het basisonderwijs, het secundair onderwijs en de leersteuncentra, en de werkingsmiddelen voor alle schoolbesturen van de basisscholen en secundaire scholen en de werkingsmiddelen van alle internaatsbesturen en leersteuncentra.

Voor het thema zoals het door de Vlaamse Regering is vastgelegd komen begrotingsartikel FC0-1FDE2DE-WT (Werking gewoon secundair onderwijs), begrotingsartikel FC0-1FDE2DF-WT (Werking buitengewoon secundair onderwijs) en begrotingsartikel FC0-1FDE2DD-WT (lonen van het personeel van het gewoon en buitengewoon secundair onderwijs) in beeld.

Op het eerste artikel worden de werkingsmiddelen voor de schoolbesturen van het gewoon secundair onderwijs aangerekend. De schoolbesturen kunnen deze middelen inzetten voor de werking, uitrusting, groot onderhoud en investeringen in hun scholen. De werkingsmiddelen kunnen ook aangewend worden om personeelsleden aan te werven. Voor 2025 is er 534.762 keuro VAK ingeschreven in de begroting.

Met het tweede artikel worden de werkingsmiddelen voor de schoolbesturen buitengewoon secundair onderwijs vastgelegd die ze kunnen inzetten voor werking, uitrusting, groot onderhoud en investeringen in hun internaten. De werkingsmiddelen kunnen ook aangewend worden om personeelsleden aan te werven. Het gaat om 34.036 keuro VAK.

De lonen van het personeel in het secundair onderwijs (derde artikel) bedragen voor 2025 5.394.655 keuro VAK.

In totaal gaat het dus om 5.963.453 keuro VAK waarbinnen deze uitgaventoetsing een onderwerp kan selecteren.

## 3.2. Voortraject

Dit plan van aanpak is de uitkomst van discussies en reflecties binnen de administratie Onderwijs en Vorming, overleg met de voorzitter en de academisch expert, besprekingen binnen de projectgroep en binnen de werkgroep die in de schoot van de projectgroep werd opgericht om dit plan van aanpak vorm te geven.

In die discussies werden verschillende onderwerpen geëxploreerd waarvan diegene die in sectie 3.3 wordt uitgewerkt naar voor kwam als het onderwerp waar:

- een belangrijke impact op efficiëntie bestond;
- een grote kans op een verhoging van de transparantie bestond;
- leidde tot een meer gelijke verdeling van middelen in gelijke situaties (billijkheid);
- een grote kans op besparing in een ongewijzigd financieringssysteem bestond;
- een grote kans bestond dat realistische scenario's konden worden uitgewerkt;
- in grote mate data voor beschikbaar waren;

Daarnaast werd ook de haalbaarheid van de uitgaventoetsing binnen het tijdsbestek dat werd opgelegd en de aanwezigheid van een voldoende grote budgettaire massa binnen het inhoudelijk structuurelement (zie sectie 3.4) meegenomen. Daarnaast werden ook de aanknopingspunten met de initiatieven van de nieuwe Vlaamse Regering en het bestaand wetenschappelijk onderzoek bekeken. Er werd tot slot geoordeeld dat dit onderwerp zich op het snijvlak bevond van het thema dat de Vlaamse Regering heeft bepaald: het gaat immers over zowel de organisatie van het voltijds gewoon secundair onderwijs als de financiering ervan.

Voor de volledigheid worden de andere onderwerpen die werden geëxploreerd beschreven:

- 1) de coëfficiënten omkadering secundair onderwijs

Het basispakket omkadering maakt het grootste gedeelte uit van de omkadering voor de scholen secundair onderwijs. De vaste coëfficiënt per leerling maakt het grootste gedeelte uit van dit basispakket. Aan elk structuuronderdeel is een coëfficiënt gekoppeld. De coëfficiënten zijn gelijk voor structuuronderdelen binnen dezelfde onderwijsvorm en discipline. De coëfficiënten zijn vastgelegd aan het begin van de jaren 1990. Deze coëfficiënten liggen sindsdien vast. Met de modernisering van het secundair onderwijs zijn deze geconcordeerd naar het nieuwe studietoelaat.

De overheid heeft momenteel geen zicht of de huidige coëfficiënten nog voldoen aan de huidige noden. Ook heeft de overheid geen zicht op de mate waarin de verhouding van de coëfficiënten tussen de verschillende onderdelen van het onderwijsaanbod een juiste verhouding is.

Een uitgaventoetsing over dit onderwerp zou een methode moeten ontwikkelen om de coëfficiënten te actualiseren. Deze actualisering zou ertoe moeten leiden dat de coëfficiënten aangepast zijn aan de huidige onderwijsstructuur, onderwijsmethodes en onderwijsnoden. De toekenning van middelen zou hierdoor geoptimaliseerd kunnen worden. De uitgaventoetsing zou kunnen leiden tot aanpassingen aan de coëfficiënten zelf en hiermee ook aan aanpassingen in de verhoudingen tussen de coëfficiënten.

Er is met dit onderwerp geen garantie op besparing. Het is even goed mogelijk dat uit de uitgaventoetsing blijkt dat de meeste coëfficiënten onvoldoende zijn binnen het huidig onderwijsbestel en dus omhooggetrokken worden.

Dit onderwerp werd niet geselecteerd omdat geen onmiddellijk effect op efficiëntie kon worden vastgesteld. Ook was er geen onmiddellijk effect op transparantie. De kans op besparing is, zoals aangegeven, onduidelijk. Er werd ook ingeschat dat het uitwerken van scenario's voor dit onderwerp zeer complex is en dat veel voorafgaand onderzoek noodzakelijk zou zijn. Ook data voor dit onderzoek waren niet meteen voorhanden of zou heel wat dataverwerking veronderstellen. Het was ook geen onderwerp dat in onderzoek over de organisatie en financiering van het gewoon voltijds secundair onderwijs werd vermeld.

## 2) Doorlichting diverse pakketten omkadering

Scholen kunnen in aanmerking komen voor één of meerdere bijkomende pakketten omkadering. Deze pakketten hebben telkens een specifiek doel, of zijn gericht op een specifieke opdracht of doelgroep binnen het onderwijs. Daarbovenop zijn er ook bijkomende pakketten werkingsbudget en punten voor ICT-coördinatie. De laatste jaren zijn er verschillende nieuwe deelpakketten middelen voorzien naar aanleiding vanuit vragen en noden vanuit het onderwijsveld en/of het beleid.

Bij de organisatie van de school moet het schoolbestuur rekening houden met de totaliteit van de aan haar toegekende omkadering. Deze omkadering bestaat uit een combinatie van vrij aan te wenden uren-leraar met een divers geheel aan uren-leraar die moeten aangewend worden voor een specifiek doeleinde. Ook zijn er pakketten met een fluctuerend karakter, of pakketten die aan de scholengemeenschap worden toegekend. Daarnaast zijn er overdrachten mogelijk tussen scholen en omzettingen van uren voor onderwijzend personeel naar punten voor ondersteunend personeel en omgekeerd. De omkadering vormt dus geen transparant geheel voor de schoolbesturen.

Ook voor de overheid is het hierdoor moeilijk om een goed zicht te houden op de mate waarin de toegekende uren voor al deze specifieke doeleinden ook effectief voor dat doel worden aangewend. Er is ook niet voor alle pakketten een kader voorzien dat ervoor zorgt dat school deze omkadering niet voor een ander doeleinde aanwendt.

Een uitgaventoetsing over dit onderwerp zou de verschillende deelpakketten moeten doorlichten en op zoek gaan naar mogelijkheden tot optimalisatie tussen de verschillende pakketten.

Een besparing is niet de inherente uitkomst van een doorlichting van de verschillende deelpakketten omkadering. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat uit de analyse blijkt dat er voor bepaalde doeleinden te weinig overheidsmiddelen worden uitgetrokken of dat er noden zijn die een bijkomende inzet van overheidsmiddelen garanderen.

Hoewel dit onderwerp mogelijk een impact had op efficiëntie en mogelijk de transparantie van het omkaderingssysteem verhoogt, had dit thema geen duidelijk effect op billijkheid. Naar alle waarschijnlijkheid was dit onderwerp budgetneutraal. Er was een kans dat hiervoor realistische scenario's konden worden uitgewerkt en ook data waren in grote mate beschikbaar. Er werd echter ingeschat dat dit onderwerp niet binnen de voorziene doorlooptijd opgeleverd kon worden.

### 3.3. Probleemdefinitie

Het onderwerp dat voor deze uitgaventoetsing gekozen werd, betreft “de administratieve entiteit school”. Met deze uitgaventoetsing willen we in kaart brengen en berekenen wat de impact zou zijn als de afbakening van het instellingsnummer als basis voor de financiering/subsidiëring meer in overeenstemming zou worden gebracht met de pedagogische realiteit van een school.

In het secundair onderwijs komt een school administratief overeen met een instellingsnummer. In de praktijk komt dit instellingsnummer in veel gevallen niet overeen met de pedagogische eenheid die een school vormt en die door de gemeenschap als een school ervaren wordt. Veel scholen zijn opgesplitst in meerdere administratieve ‘scholen’, zelfs op dezelfde vestigingsplaats.

De opsplitsing brengt voordelen met zich mee op het vlak van omkadering, werking en directieambten. Het algemene uitgangspunt bij de financiering en subsidiëring van scholen is namelijk dat middelen per instellingsnummer worden berekend en toegekend. Scholen hebben er dus financieel baat bij om uit meerdere instellingsnummers te bestaan. Bovendien benadeelt het degressieve financieringssysteem enigszins grote scholen. Door zich op te splitsen, doen grote scholen dit nadeel teniet. Het is in deze wel belangrijk om op te merken dat niet alle scholen gebruik maken van de mogelijkheid om zich op te splitsen in meerdere instellingsnummers.

De verscheidenheid in organisatiestructuur leidt er dus toe dat de financiering/subsidiëring van scholen niet langer gelijkvormig is. Twee ‘identieke’ vestigingsplaatsen (waarbij alle andere parameters die een rol spelen in de financiering/subsidiëring gelijk zijn), zullen anders omkaderd worden naargelang zij bestaan uit 1 instellingsnummer dan wel uit meerdere instellingsnummers.

Voor de volledigheid geven we mee dat vestigingsplaatsen geen rol spelen als parameter in de financiering of subsidiëring van de scholen. Het gaat enkel om instellingsnummers.

De lijst met scholen in het secundair onderwijs en de lijst met vestigingsplaatsen in het secundair onderwijs kan [hier](#) gevonden worden. Er zijn 997 “scholen” en “2.149” vestigingsplaatsen in het secundair onderwijs (zie [lijst](#)) in de publieke dataset Volgens de [interactieve toepassing dataloop](#) zijn er in huidig schooljaar (2024-2025) 988 scholen waar voltijds secundair onderwijs wordt ingericht:

| Aantal scholen waar voltijds gewoon secundair onderwijs wordt ingericht, weergegeven per provincie, opgesplitst per soort schoolbestuur. |      |           |          |                       |        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-----------|----------|-----------------------|--------|
|                                                                                                                                          | Vrij | Provincie | Gemeente | Gemeenschapsonderwijs | Totaal |
| Antwerpen                                                                                                                                | 190  | 6         | 21       | 48                    | 265    |
| Brussels Hoofdstedelijk Gewest                                                                                                           | 26   |           | 2        | 16                    | 44     |
| Limburg                                                                                                                                  | 105  | 10        | 1        | 32                    | 148    |
| Oost-Vlaanderen                                                                                                                          | 154  | 7         | 7        | 49                    | 217    |
| Vlaams-Brabant                                                                                                                           | 95   | 2         | 4        | 34                    | 135    |
| West-Vlaanderen                                                                                                                          | 138  | 1         | 1        | 39                    | 179    |
| Totaal                                                                                                                                   | 708  | 26        | 36       | 218                   | 988    |

Noot: bij de uitvoering van uitgaventoetsing zal het aantal instellingsnummers en vestigingsplaatsen in scope precies worden bepaald. Verschillen kunnen het gevolg zijn van het feit dat een instellingsnummer niet meer actief of actief geworden is.

Het onderwerp ‘opsplitsing van instellingsnummers’ is niet nieuw. Het werd in vorig onderzoek al benoemd. Het onderzoek van De Witte, Smet en Van Assche (2017) signaleerde dat er “weinig prikkels zijn tot schaalvergroting van scholen en dat scholen soms artificieel opgesplitst worden om ambten en uren te maximaliseren.” (p. 27). Financieringsregels zijn grotendeels degressief. Er worden dus relatief meer middelen per leerling toegekend aan kleine scholen dan aan scholen met een hoger leerlingenaantal:

- Elke school ontvangt een ambt van directeur, die zelfs in de kleinste secundaire scholen een maximale halve onderwijsopdracht, verminderd met 4 uren-leraar, bedraagt.

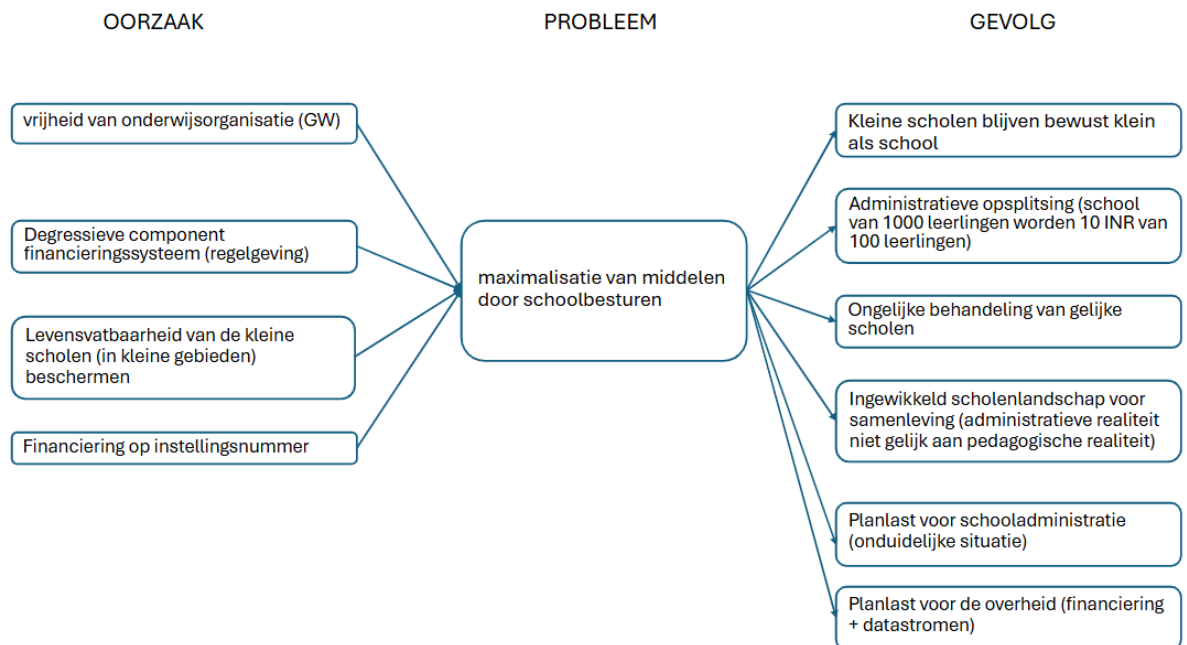
- Vanaf 120 leerlingen verwerft een school een volledig mandaat van directeur. Grotere scholen hebben geen voordelen.
- het pakket uren-leraar werkt met degressieve coëfficiënten. Hierdoor zullen scholen met hoge leerlingenaantallen minder ambten genereren per leerling vergeleken met scholen met lage leerlingenaantallen.

De Witte, Smet en Van Assche wezen in hun onderzoek al op het feit dat een eenvoudige analyse van de adresgegevens van secundaire scholen aantoonde dat er relatief meer secundaire scholen op hetzelfde adres gehuisvest zijn. In het secundair onderwijs waren er volgens die analyse in 2017 948 unieke scholen (schoolnummers), met in totaal 1323 vestigingsplaatsen. Op 305 adressen vonden ze meer dan 1 school terug: op deze 305 adressen waren er in totaal 735 scholen gevestigd. Meer specifiek betrof het 580 unieke scholen die een adres delen met minstens 1 andere school. Deze berekeningen waren gebaseerd op de combinatie straat, huisnummer en crab-code: gesplitste scholen in dezelfde straat met een ander huisnummer of in een naburige straat werden op deze manier dus niet geïdentificeerd. Deze cijfers waren bijgevolg wellicht een onderschatting van dit fenomeen.

Ook in het rapport van de commissie der wijzen ([Prioriteit voor professionaliteit](#)), dat vorige legislatuur op vraag van minister Weyts werd opgesteld door externe experts, werd aandacht besteed aan dit fenomeen van de kunstmatige splitsingen van scholen. Daar werd geschetst dat de berekeningsformule voor de personeelsomkadering gekenmerkt wordt door een grote degressiviteit. De auteurs menen dat schoolgrootte vandaag een (te) grote impact heeft op de berekening van de omkadering. Ze stellen dat de degressieve berekeningswijze betekent dat een basisschool van 400 leerlingen vandaag circa 10% minder lestijden per leerling krijgt dan een basisschool van 100 leerlingen. In het secundair onderwijs, voorwerp van deze uitgaventoetsing, loopt dit verschil zelfs op tot 12 à 15%. Ze concluderen dat kleine scholen dus een relatief betere omkadering krijgen dan grotere scholen en dat dit soms leidt tot kunstmatige opsplitsing van scholen, wat de transparantie niet ten goede komt, noch voor de leerlingen noch voor het personeel.

In het rapport nemen ze een ruwe raming op van de afbouw van de kunstmatige splitsingen van secundaire scholen die op dezelfde campus gelegen zijn. Deze genereert volgens hun berekeningen 56 miljoen euro maar slaat op de krimp van het aantal urenleraar en niet op de reductie van het aantal directeursambten ten gevolge van de afbouw van het aantal scholen. Het aantal directeurs per campus blijft in hun simulatie gelijk. De berekening is sterk gekoppeld aan hun voorstel om te evolueren naar een minder degressieve berekeningsformule. Dit zal niet alleen ongewenste effecten als schoolsplitsingen ontmoedigen, maar kan ook een incentive zijn om te groeien naar een rationeler studieaanbod.

De probleemboom voor deze uitgaventoetsing ziet er bijgevolg als volgt uit:



Afbeelding 1: probleemboom van de uitgaventoetsing SO

Er moet worden opgemerkt dat de oorzaken niet gekwalificeerd mogen worden als problemen. De vrijheid van onderwijs en onderwijsorganisatie staat niet ter discussie. Ook het beleidsstreven om de levensvatbaarheid van kleine scholen te beschermen is bijvoorbeeld een vaststelling eerder dan iets wat als een probleem wordt gezien. We refereren hierbij naar een passage in de memorie van toelichting bij onderwijsdecreet II: *“Tevens wordt voorzien dat rekening kan worden gehouden met een aantal specifieke gevallen waaronder de scholen gelegen in een gemeente met minder dan 125 inwoners per km<sup>2</sup>, de scholen uit de 19 gemeenten van het arrondissement Brussel-Hoofdstad en de zgn. vrije-keuze scholen, en de scholen van de B.S.D. Ten aanzien van zulke specifieke gevallen wordt de mogelijkheid voorzien voor een gunstiger omkadering op het vlak van de uren die als pedagogische ondersteuning worden voorzien.”*

Los van het feit dat dit onderwerp een probleem analyseert, behandelt het ook een beleidsambitie uit het regeerakkoord en de beleidsnota, met name dat de administratieve realiteit van een school de feitelijke toestand moet weerspiegelen. De ambitie wordt daarbij uitgesproken dat er een transitie komt waarbij de administratieve entiteit ‘school’ aansluit bij de pedagogische realiteit en *“dat een financieringssysteem wordt uitgetekend waarbij schoolbesturen er geen belang bij hebben om zich in kleinere entiteiten op te splitsen”* (strategische doelstelling 5, operationele doelstelling 8; p. 30). Het onderwerp werd ook in de Vlaamse Brede Heroverweging reeds beschreven (p. 52-53 hoofdstuk “programmatie en rationalisatie”, sectie 2.4.14.2 “meerdere vestigingsplaatsen op één locatie = één school”).

Ook lokale besturen signaleren dat ze graag flankerend onderwijsbeleid wensen te voeren op basis van wat feitelijk een school is en niet op basis van een administratieve realiteit. Zo wil men graag vertrekken van de feitelijke bij het toekennen van subsidies of bij het informeren van ouders met betrekking tot het studietoelaanbod. Het onderwerp heeft dus een focus die de begroting van de Vlaamse overheid overstijgt.

### 3.4. Budgettaire scope van de uitgaventoetsing

De keuze voor het onderwerp is ingegeven door de wetenschappelijke literatuur en de ambities van de Vlaamse Regering. Daarnaast werden ook een aantal redenen afgeleid die meer betrekking hebben op uitgaventoetsingen in het algemeen en deze uitgaventoetsing in het bijzonder:

- 1) De doelstelling van een uitgaventoetsing is om een probleem op te lossen (cf. afbeelding 1 in sectie 3.3);
- 2) Uitgaventoetsingen zijn onderzoeken naar specifieke maatregelen. In het hoofdstuk over het secundair onderwijs van de Vlaamse Brede Heroverweging (VBH) uit 2022 werd besloten dat het huidige financieringssysteem van het gewoon secundair onderwijs (werking + lonen) uitermate complex is. Bovendien werd beschreven dat de in het financieringssysteem gehanteerde principes, zijnde onder meer het maximaliseren van de vrije keuze, het sterk toepassen van de degressiviteit, het respecteren van de vrije aanwending, het gelijke onderwijskansenbeleid ondersteunen, leiden tot een delicaat evenwicht. Elke aanpassing aan een van de principes (een “kamertje” in de VBH) zou impact hebben op andere kamers van het systeem. Die impact is bovendien niet per se meetbaar of meteen zichtbaar. Een vereenvoudiging van het financieringssysteem zou bijgevolg voorwerp moeten vormen van een grootschalige oefening. Zie hier voor de pagina met [de Vlaamse Brede Heroverwegingen](#);
- 3) De ambitie dat elke minister 10 miljoen euro recurrent moet besparen (cf. mededeling) en dat de uitgaventoetsing een mogelijke besparing van 10% van de budgettaire massa moet vertegenwoordigen (cf. sjabloon uitgaventoetsing). Er werd een onderwerp geselecteerd waar een besparingspotentieel mogelijk is;
- 4) De haalbaarheid van de uitgaventoetsing. De timing die in de mededeling werd opgenomen (27 maart 2026) is scherp. Het is realistisch om met het onderwerp dat werd geselecteerd de deadlines die werden vooropgesteld in de mededeling te halen. Dit plan van aanpak geldt als een uitdrukking hiervan.

De budgettaire massa van deze maatregel(s) is **448.260 keuro**. Het gaat om de totale kost van alle directie-ambten en de totale kost van de degressieve coëfficiënten:

#### **Kostprijs van de directieambten in het voltijds gewoon secundair onderwijs.**

|                              |           |
|------------------------------|-----------|
| Aantal directieambten:       | 992       |
| Gemiddelde loonkost directie | € 112.776 |
| kost in miljoen euro         | € 111,87  |

#### **Kostprijs van de degressieve uren-leraar in het voltijds gewoon secundair onderwijs.**

|                                     |         |
|-------------------------------------|---------|
| Aantal degressieve uren aan 100%:   | 107.063 |
| Aanwendingspercentage:              | 96,57%  |
| Aantal degressieve uren aan 96,57%: | 103.391 |
| FTE                                 | 4.870   |
| Gemiddelde noemer                   | 21,23   |

|                      |          |
|----------------------|----------|
| Gemiddelde loonkost  | 69.073   |
| kost in miljoen euro | € 336,39 |

|                               |                 |
|-------------------------------|-----------------|
| <b>Totaal in miljoen euro</b> | <b>€ 448,26</b> |
|-------------------------------|-----------------|

### 3.5. Onderzoeksvragen

#### - Beoordelingscriteria voor besparingsvarianten

Om de verschillende besparingsvarianten op een coherente en onderbouwde manier te evalueren, worden onderstaande beoordelingscriteria voorlopig gehanteerd. Deze formulering weerspiegelt de huidige visie van de projectgroep. Herformuleringen of aanvullingen kunnen in de loop van de uitgaventoetsing volgen in het licht van voortschrijdend inzicht. De criteria laten toe om zowel de beleidsmatige kwaliteit als de financiële en praktische implicaties van elk scenario in kaart te brengen. Ze vormen de basis voor de selectie van de voorkeursvariant in het eindrapport en worden gebruikt in de multicriteria-analyse (zie verder).

- Effectiviteit: Mate waarin de voorgestelde besparingsvariant het geschetste probleem oplost.
- Behoud van outputniveaus (Efficiëntie): In hoeverre kunnen bestaande outputniveaus behouden blijven bij implementatie van de besparingsvariant.
- Gelijkheid/Billijkheid: Mate van rechtvaardige verdeling van middelen en lasten tussen scholen bij toepassing van de besparingsvariant.
- Transparantie: Begrijpelijkheid en navolgbaarheid van de besparingsvariant voor scholen, overheid en andere stakeholders.
- Besparingspotentieel: De mate waarin de besparingsvariant bijdraagt aan haalbare financiële optimalisatie conform de besparingsdoelstelling vervat in de mededeling VR over uitgaventoetsingen.

### 3.6. Onderzoeksopzet

De uitgaventoetsing beoogt een *ex post* diagnose gevolgd door *ex ante* impactanalyse die bijdraagt aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de financiering in het Vlaamse voltijds secundair onderwijs. De methodologische aanpak is opgebouwd rond zes hoofdcomponenten: (1) analyse van de huidige situatie, (2) ontwikkeling van relevante indicatoren, (3) literatuurstudie en internationale benchmarking, de (4) screening en (5) modellering van beleidsopties, (6) beleidsopties vergelijken met multicriteria analyse.

#### 3.6.1. Analyse van de as is situatie

De eerste stap bestaat uit een uitgebreide diagnose van de huidige situatie, waarbij de focus ligt op het vergaren van een solide evidentiebasis. Er wordt systematisch gekeken naar de rol van instellingsnummers en de creatie van administratieve eenheden. Belangrijke aandachtspunten zijn de implicaties voor financiering, duidelijkheid van rapportering, en de toename van administratieve lasten die voortkomen uit de discrepantie tussen administratieve structuren en de pedagogische realiteit van scholen.

De analyse beoogt een heldere (probleem)beschrijving van de bestaande toestand, inclusief de onderliggende oorzaken en gevolgen voor de betrokken actoren. Dit gebeurt op basis van bestaande databanken van het beleidsdomein Onderwijs en Vorming, aangevuld met contextuele inzichten uit het werkveld en inzichten uit de wetenschappelijke literatuur.

### 3.6.2. Indicatoren en datagebruik

Vervolgens wordt onderzocht welke input- en outputindicatoren momenteel gehanteerd worden om de effectiviteit van onderwijsfinanciering te vatten. De analyse steunt op internationale bronnen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), de Europese Unie (Eurostat, Eurypedia, ..) of de International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), bijvoorbeeld

Inputindicatoren:

- Financiële middelen per leerling (OESO, Education at a Glance)
- Leerling-leraar ratio (OESO, Education at a Glance)
- Kwalificaties van leraren (TALIS, OESO: Education at a Glance)
- Schoolinfrastructuur (OESO: Education at a Glance)
- Onderwijstijd (OESO: Education at a Glance, Eurydice)
- Sociaal-economische achtergrond (PISA, ICILS, EU: Education and Training Monitor)

Outputindicatoren:

- Leerprestaties (bijvoorbeeld OESO: PISA, ICILS)
- Diplomapercentage (OESO: Education at a Glance; EU: Education and Training Monitor)
- Doorstroom naar vervolgonderwijs/arbeidsmarkt (OESO, EU: Education and Training Monitor)
- Gelijkheid in onderwijsresultaten (bijvoorbeeld PISA ICILS, EU: Education and Training Monitor)

Deze indicatoren worden geanalyseerd in combinatie met omgevingsvariabelen zoals leerlingkenmerken (op basis van geanonimiseerde administratieve data). Dit laat toe om verschillen in context en prestaties genuanceerd te interpreteren.

### 3.6.3. Literatuurstudie en actualisatie

Een literatuuronderzoek brengt bestaande internationale analyses in kaart omtrent de verhouding tussen input en output in onderwijs. Waar mogelijk worden deze geactualiseerd met de recentste gegevens (cfr. [Dataloop: aan de slag met cijfers over onderwijs](#)), met bijzondere aandacht voor PISA 2022. De vergelijking met Vlaamse data maakt het mogelijk om sterktes en zwaktes van het huidige systeem in perspectief te plaatsen.

### 3.6.4. Screening van beleidsopties

Op basis van de analyse van de AS IS-situatie en de indicatorstudie worden beleidsopties geïnventariseerd die een antwoord kunnen bieden op de geïdentificeerde knelpunten. Deze brede screening leidt tot een eerste lijst van mogelijke maatregelen.

Met behulp van een nog nader te bepalen lijst van criteria, bijvoorbeeld bestaand uit -effectiviteit, besparingscapaciteit, uitvoerbaarheid - wordt deze longlist gereduceerd tot een shortlist van 2 à 3 beleidsopties die in detail onderzocht worden. De verdere uitwerking gebeurt door de projectgroep.

### 3.6.5. Effectinschatting en input-output verhoudingen

Voor de geselecteerde opties wordt een inschatting van de effecten gemaakt. Dit gebeurt via een workshop met de projectgroep en eventueel externe experts. De beoordeling houdt onder andere rekening met:

- effectiviteit/oplossend vermogen;
- besparingspotentieel;
- behoud van bestaande outputniveaus;
- eventuele administratieve lasten;
- andere negatieve & positieve effecten.

Voor de analyse van input-outputrelaties kan gebruikgemaakt worden van Data Envelopment Analysis (DEA). DEA is een niet-parametrische techniek waarmee de relatieve input-output verhoudingen van besluitvormende eenheden, zoals scholen, gemeten kan worden op basis van meerdere inputs (zoals middelen, personeel) en outputs (zoals prestaties of doorstroom). DEA maakt het mogelijk om te identificeren welke scholen optimale input-output verhoudingen hebben en welke potentieel verbeterd kunnen worden zijn, rekening houdend met hun context.

Om de robuustheid van deze metingen te verhogen, wordt DEA aangevuld met Stochastic Non-Parametric Envelopment of Data (StoNED). StoNED combineert de voordelen van DEA met elementen uit de stochastische frontieranalyse, waardoor ruis in de data statistisch kan worden gemodelleerd. Dit maakt het mogelijk om onderscheid te maken tussen echte inefficiëntie en toevallige variatie (zoals meetfouten of externe invloeden). De toepassing van StoNED verhoogt aldus de betrouwbaarheid van de inschattingen en maakt gevoeligheidsanalyses mogelijk.

Door deze twee technieken te combineren, ontstaat een krachtig analytisch kader om de efficiëntie van onderwijsinstellingen te benchmarken, trends te identificeren en te onderbouwen welke beleidsopties een reëel besparings- of optimaliseringspotentieel bezitten zonder afbreuk te doen aan de output.

### 3.6.6. Administratieve lasten en beheerskosten inschatten

Voor elke beleidsoptie wordt een inschatting gemaakt van de bijkomende administratieve lasten en beheerskosten. Indien deze lasten als significant worden beoordeeld, zal een lastenmeting worden uitgevoerd aan de hand van het **Standaard Kosten Model (SKM)**. Deze methode bestaat uit een eigen analyse van de vereiste processtappen, gecombineerd met een inschatting van de tijds- en kostenparameters per stap. Dit maakt het mogelijk om op een transparante en systematische manier de bijkomende kosten voor scholen en administratie in kaart te brengen en mee te nemen in de uiteindelijke beleidskeuze.

Het SKM-proces omvat de volgende stappen:

- a. **Inventarisatie van administratieve verplichtingen** die voortvloeien uit de beleidsoptie (bijv. rapportageverplichtingen, registratie van nieuwe gegevens, communicatieprocessen, aanpassingen in leerlingvolgsystemen).
- b. **Opdeling in processtappen**, waarbij elke verplichting wordt ontleed in afzonderlijke acties (bv. verzamelen van gegevens, verwerking, controle, rapportering).
- c. **Tijdsinschatting per stap**, op basis van interne kennis
- d. **Koppeling aan loonkost of beheerskost**, waarbij een rekenmodel wordt opgesteld om de kost per stap en per instelling te bepalen.

- e. **Opschaling naar systeemniveau**, zodat het totale effect voor het onderwijslandschap kan worden geraamd.

De resultaten van deze lastenmeting worden geïntegreerd in de bredere multicriteria-analyse. Indien blijkt dat een beleidsoptie aanzienlijke extra lasten genereert zonder proportionele meerwaarde, kan dit een doorslaggevende factor zijn in de keuze voor of tegen implementatie.

### 3.6.7. Multicriteria-analyse van beleidsopties

Na de effectinschatting wordt een multicriteria-analyse (MCA) uitgevoerd om tot een weloverwogen keuze van de voorkeursoptie te komen. Deze systematische methode laat toe om beleidsopties te evalueren op basis van meerdere, vaak moeilijk vergelijkbare criteria.

De MCA omvat volgende stappen:

a. **Finaliseren van evaluatiecriteria**: In overleg met de projectgroep en (externe) onderwijsexperten worden de kerncriteria vastgesteld, bijvoorbeeld:

- Effectiviteit (mate waarin het beleidsvoorstel het probleem oplost)
- Kans op behoud van bestaande outputniveaus
- Gelijkheid/billijkheid (mate van rechtvaardige verdeling van middelen en lasten)
- Transparantie (begrijpelijkheid en navolgbaarheid van de maatregel)
- Besparingspotentieel (haalbare financiële optimalisatie)

b. **Weging van de criteria**: Via een gestructureerde bevraging van de projectgroep en externe experts worden gewichten toegekend aan elk criterium. Deze gewichten reflecteren het relatieve belang dat aan elk aspect wordt gehecht.

c. **Scoren van beleidsopties**: De shortlist van beleidsopties wordt door de projectgroep geëvalueerd en gescoord op elk criterium, op basis van kwalitatieve en kwantitatieve input uit voorgaande analyses.

d. **Sensitiviteitsanalyse**: Om de robuustheid van de voorkeursoptie te verzekeren, wordt onderzocht hoe gevoelig de uitkomst is voor veranderingen in scores of gewichten. Dit laat toe om onzekerheden te identificeren en expliciet te maken.

e. **Bepaling van de voorkeursoptie**: Op basis van de geaggregeerde scores en gevoeligheidsanalyses wordt de voorkeursoptie geselecteerd, als meest evenwichtige en gedragen beleidsvariant.

### 3.6.8. Implementatie en vervolgstappen

In de slotfase van het traject wordt nagegaan hoe de gekozen beleidsoptie het best kan worden gerealiseerd. Dit omvat een brede reflectie over de voorwaarden en randfactoren voor succesvolle implementatie. Er wordt onder meer gekeken naar de juridische en organisatorische implicaties, mogelijke veranderingen in het regelgevend kader, en praktische elementen zoals timing en uitvoeringscapaciteit.

Tegelijk wordt onderzocht welke aanvullende kennis, data of expertise nog nodig is om de gekozen beleidsmaatregel gefundeerd vorm te geven. Dit kan betrekking hebben op dataverzameling, consultatie van belanghebbenden, de analyse van indirecte effect of verdere verdiepende analyses.

Tot slot wordt ook stilgestaan bij potentiële risico's en onzekerheden die het implementatieproces kunnen beïnvloeden, met aandacht voor manieren om hiermee om te gaan.

Door middel van dit onderzoeksopzet zullen de vragen uit het sjabloon uitgaventoetsing beantwoord kunnen worden.

### 3.7. Datasets

Voor deze uitgaventoetsing zal gebruik worden gemaakt van administratieve data waarover het beleidsdomein Onderwijs en Vorming beschikt. Het gaat daarbij om:

- de totale financiering per instellingsnummer, met inbegrip van de financiering die voorwerp vormt van deze uitgaventoetsing;
- relevante school- en leerlingenkenmerken per vestigingsplaats of instellingsnummer;
- relevante in- en outputindicatoren per vestigingsplaats of instellingsnummer;
- de samenstelling van de units, zoals deze worden opgemaakt door de onderwijsinspectie. Het gaat om een aggregatie per vestigingsplaats.

Voor deze uitgaventoetsing is het niet noodzakelijk dat scholen/instellingsnummers herkenbaar zijn. Afhankelijk van het opzet zullen de data worden gepseudonimiseerd of geanonimiseerd. Er worden geen persoonsgegevens gebruikt. Deze zijn voor deze opdracht niet noodzakelijk.

Statistiek Vlaanderen heeft ook verschillende Vlaamse Openbare Statistieken waar [op systeemniveau](#) gebruik gemaakt kan worden. Ook de data van internationaal vergelijkend onderzoek zijn beschikbaar, bijvoorbeeld [PISA](#) of [ICILS](#). Voor internationale vergelijkingen kan gebruik gemaakt worden van de indicatoren en datasets die de OESO beschikbaar stelt: <https://www.oecd.org/en/data.html>

## 4. TIMING VAN DE UITGAVENTOETSING

De timing van de uitgaventoetsing wordt beschreven in onderstaande tabel, met volgende kleurencode:

|                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------|
| Oranje: bijeenkomst van de projectgroep                                            |
| Groen: Activiteiten van de projectgroep of ad hoc werkgroep binnen de projectgroep |
| Geel Advies- en goedkeuringsflow + politieke bespreking                            |

| Timing     | Stap                                                                                                                                       |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| April 2025 | 1 <sup>e</sup> bijeenkomst van de projectgroep: startvergadering                                                                           |
|            | Opmaken van het ontwerpplan van aanpak                                                                                                     |
| Mei 2025   | 2 <sup>e</sup> bijeenkomst van de projectgroep: goedkeuring plan van aanpak                                                                |
|            | Advies IF op het plan van aanpak                                                                                                           |
|            | Goedkeuring van het plan van aanpak door de stuurgroep                                                                                     |
|            | Vorbereiding van noodzakelijke dataset                                                                                                     |
| Juni 2025  | 3 <sup>e</sup> bijeenkomst van de projectgroep: opdrachtbepaling werkgroep / bespreking parameters en opties OF bijwerking plan van aanpak |

|                  |                                                                                                                                          |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                  | Optioneel: goedkeuring van het plan van aanpak door de stuurgroep                                                                        |
|                  | Na goedkeuring opstart van de eerste analyses                                                                                            |
| Juli 2025        | Optioneel: 4 <sup>e</sup> bijeenkomst van de projectgroep: opdrachtbepaling werkgroep                                                    |
|                  | Uitvoeren van analyses + voorbereiden van de beleidsopties                                                                               |
| Augustus 2025    | Zomervakantie – geen activiteiten gepland                                                                                                |
| September 2025   | 5 <sup>e</sup> bijeenkomst van de projectgroep: opvolging van analyse + bepaling van de beleidsopties                                    |
|                  | Uitvoeren van analyses + multicriteria-analyse                                                                                           |
| Oktober 2025     | 6 <sup>e</sup> bijeenkomst van de projectgroep: opmaak van tussentijds rapport                                                           |
|                  | Tussentijds rapport aan de stuurgroep bezorgd                                                                                            |
|                  | Uitvoeren van analyses + multicriteria-analyse                                                                                           |
| November 2025    | 7 <sup>e</sup> bijeenkomst van de projectgroep: opvolging van tussentijds rapport en opvolging van de uitvoering van de uitgaventoetsing |
|                  | Uitvoeren van analyses + multicriteria-analyse                                                                                           |
| December 2025    | 8 <sup>e</sup> bijeenkomst van de projectgroep: opvolging van de uitvoering                                                              |
|                  | Uitvoeren van analyses + multicriteria-analyse                                                                                           |
| Januari 2026     | 9 <sup>e</sup> bijeenkomst van de projectgroep: bepaling van krachtlijnen van het eindrapport                                            |
|                  | Opmaak ontwerpeindrapport                                                                                                                |
| Februari 2026    | 10 <sup>e</sup> bijeenkomst van de projectgroep: bespreking ontwerpeindrapport                                                           |
|                  | Aanpassing ontwerpeindrapport                                                                                                            |
|                  | 11 <sup>e</sup> bijeenkomst van de projectgroep: bespreking en goedkeuring eindrapport                                                   |
| Begin Maart 2026 | Advies IF op het eindrapport                                                                                                             |
|                  | 12 <sup>e</sup> bijeenkomst van de projectgroep: opvolging advies IF                                                                     |
| 27 maart 2026    | Eindrapport aan de stuurgroep bezorgd                                                                                                    |
| April 2026       | Toelichting van het eindrapport aan de bevoegde minister                                                                                 |
| Te bepalen       | Toelichting van het eindrapport in het Vlaams Parlement                                                                                  |

Volgende opmerkingen worden gegeven bij de voorgestelde timing:

- De beslissing van de stuurgroep met betrekking tot het plan van aanpak kan een impact hebben op de startdatum van de eigenlijke uitvoering van de uitgaventoetsing;
- Het vergaderritme van de projectgroep kan versneld of vertraagd worden. Er worden 11 projectgroepen ingepland en 1 optioneel vastgelegd. In het geval meer vergaderingen van de projectgroep nodig blijken te zijn, zullen deze worden ingepland;
- De projectgroep kiest er voor om een (deel van de) analyse uit te besteden aan externe experts (zie sectie 5) of een ad hoc werkgroep binnen de projectgroep (zie huishoudelijk reglement). Om die reden lijkt het vergaderritme van 1 vergadering per maand haalbaar om het project op een kwaliteitsvolle manier op te volgen en tot een goed einde te brengen.
- De inspecteur van financiën is tweemaal aan zet. IF heeft in de regel 12 werkdagen om advies uit te brengen, tenzij IF schriftelijk bijkomende inlichtingen vraagt. In die periode wordt de termijn van 12 werkdagen geschorst. Het advies IF op het eindrapport zal, gelet op de timing, aan het begin van maart 2026 worden gevraagd.

## 5. RAMING VAN DE KOST VAN DE UITGAVENTOETSING

Het beleidsdomein Onderwijs en Vorming wordt verondersteld om voor deze uitgaventoetsing beroep te doen op een externe voorzitter. Er werd geoordeeld dat de voorzitter eerder over wetenschappelijke expertise dan inhoudelijke expertise moest beschikken. Het beleidsdomein beschikt immers over de nodige inhoudelijke expertise en heeft deze expertise opgenomen in de projectgroep. Bovendien wenst het beleidsdomein O&V deze uitgaventoetsing aan te grijpen om aan capaciteitsopbouw te doen, zoals benoemd in [Artikel 3/1, §2 en §3 BVCO](#) (principe 3 omtrent capaciteitsopbouw). Een voorzitter met wetenschappelijke expertise kan vanuit zijn/haar rol de leden van de projectgroep ook informeren en inspireren over uitgaventoetsingen, ook in voorbereidend overleg. Hierdoor kan capaciteit binnen het beleidsdomein Onderwijs en Vorming met betrekking tot de theoretische, methodologische en praktische uitwerking van uitgaventoetsingen worden opgebouwd.

Het onderwerp leent zich, ingegeven door de strakke timing die door de Vlaamse Regering is bepaald, tot een opdracht van beperkte waarde. Een uitgebreid onderzoek volgens een andere procedure werd als niet noodzakelijk ingeschat:

- de literatuurstudie over dit onderwerp werd in het verleden al uitgevoerd (zie 3.3);
- het gaat om een beleidsmaatregel die goed kan worden afgelijnd (zie 3.1), waardoor een uitgebreide voorstudie niet noodzakelijk is;
- de inhoudelijke expertise over het onderwerp zit in de projectgroep. Het gaat om ambtenaren die vertrouwd zijn met de organisatie en financiering van het secundair onderwijs, zowel wat de beleidsvoorbereiding (Departement O&V) als de beleidsuitvoering (AGODI) betreft. Zij kunnen bijgevolg mee instaan voor (een deel van) de uitvoering van;
- er moet geen dataverzameling worden opgezet. De data waar deze uitgaventoetsing op zal steunen (zie 3.7) is publiek beschikbaar of kan, mits een verwerkersovereenkomst wordt ondertekend, beschikbaar worden gesteld.

Er werd een markverkenning uitgevoerd voor een opdracht van beperkte waarde. De opdracht bestond uit twee delen:

- **Het opnemen van de rol als voorzitter:** Voor de rol als voorzitter is een vergoeding voorzien op basis van artikel 6, §1, 3°, van het besluit van de Vlaamse regering van 27 januari 1988 houdende sommige maatregelen tot harmonisatie van de toelagen en presentiegelden aan commissarissen, gemachtigden van financiën, afgevaardigden van de Vlaamse regering, voorzitters en leden van niet-adviserende bijzondere commissies of van raden van bestuur van instellingen en ondernemingen die onder de Vlaamse regering behoren. Dit gaat om een jaarlijkse maximale vergoeding maximaal €4819,16 bedraagt ( [Vergoedingen bestuurders en regeringscommissarissen | Vlaanderen.be](#) onder cat. III, art. 6). Artikel 6 §2, 3de lid stelt: “Als het mandaat van de voorzitter in een bepaald jaar minder dan twaalf maanden bestrijkt, wordt het bedrag van de forfaitaire toelage pro rata berekend, in maanden. Bij die berekening wordt de maand meegerekend waarin het mandaat begonnen of beëindigd werd. Bijgevolg wordt de 4819;16 euro als volgt geprorateerd :  $8/12 \times 4.819$  en  $4/12 \times 4.819$ . We geven mee dat  $1/12$  gelijk staat aan 401,60 euro. Daarnaast wordt een vergoeding voor reis- en verblijfskosten worden toegekend conform de regeling, vermeld in artikel 11, tweede lid, van het voormelde besluit. Er werd geraamd dat de projectgroep, gelet op zijn rol in de uitvoering van de uitgaventoetsing, maandelijks bijeen zou komen om de voortgang te bespreken. In totaal zijn er 11+1 bijeenkomsten (zie sectie 4).

- **Analyse en rapportage:** de opdrachtnemer schrijft mee aan het plan van aanpak, het tussentijds rapport en het eindrapport. De opdrachtnemer voert analyses op basis van de beschikbare data uit of begeleidt de uitvoering ervan. De opdrachtnemer presenteert de resultaten op bevattelijke wijze aan de projectgroep in functie van de uitvoering van de uitgaventoetsing. De opdrachtnemer faciliteert en draagt bij tot de capaciteitsopbouw met betrekking tot uitgaventoetsingen binnen het beleidsdomein O&V.

Uit de marktverkenning bleek dr. Theo Jans (U Hasselt) een geschikte kandidaat. Dr. Jans werkt voor de onderzoeksgroep Economie en beleidsmanagement van de vakgroep economie van de U Hasselt. Hij is coördinerend verantwoordelijke voor de opleidingsonderdelen 'beleidsevaluatie', 'kosten-batenanalyse' en 'publieke administratie' aan deze universiteit. Hij heeft daarnaast ruime ervaring met het uitvoeren van ex ante evaluaties. Dr. Jans maakt tevens deel uit van het Vlaams Evaluatie Platform. Dr. Jans heeft in het verleden nog niet samengewerkt met het beleidsdomein O&V.

Dr. Jans ging akkoord om deze rol op te nemen. Hij zal de opdracht opnemen in samenwerking met Dr. Vandersteegen. Dr. Vandersteegen werkt onder meer rond publieke economie, recht en economie en gezondheids-, onderwijs en welvaartseconomie. Hij droeg in het verleden bij aan uitgaventoetsingen voor de Vlaamse overheid. Hij brengt extra methodologische expertise naar de projectgroep.

Er worden maximaal 21 mensdagen toegestaan voor deze opdracht van beperkte waarde. Hiervoor wordt een tarief van 1000 euro per dag (exclusief BTW) bepaald. Er wordt van hen verwacht dat zij:

- op vraag van de projectgroep mee schrijven aan het plan van aanpak, het tussentijds rapport en het eindrapport.
- op vraag van de projectgroep analyses uitvoeren op basis van de beschikbare data en deze bevattelijk presenteren aan en bediscussiëren met de projectgroep, onder meer in functie van de bepaling en uitwerking van de beleidsopties;
- deelnemen aan ad hoc werkgroepen die door de projectgroep worden samengesteld en waarin zij worden gevraagd om aan deel te nemen;
- op vraag van de projectgroep resultaten van de analyses presenteren.

Zoals hoger aangegeven zijn IF en de stuurgroep van mening dat de voorzitter van de projectgroep niet betrokken kan worden bij de uitvoering van het onderzoek. Dr. Jans zal zich concentreren op het onderzoek. Om die reden wordt een nieuwe voorzitter aangezocht, die zal worden betaald volgens de presentiegelden hoger beschreven. Dr. Jans zal deel uitmaken van de projectgroep als gewoon lid. Hiervoor is de jaarlijkse maximale vergoeding 2409,58 euro. Ook hier wordt een vergoeding voor reis- en verblijfskosten toegekend.

De andere leden van de projectgroep zijn werkzaam bij de Vlaamse overheid. Zij krijgen logischerwijze geen dergelijke vergoeding. De projectgroep vergadert in de gebouwen van de Vlaamse Overheid of digitaal. Er wordt dus geen bijkomende kosten voor deze uitgaventoetsing ingeschreven.

De raming ziet er als volgt uit.

| <u>Onderwerp</u>                                            | <u>Timing</u> | <u>Aantal eenheden</u> | <u>maximumprijs (met index)</u>    | <u>prijs</u> |
|-------------------------------------------------------------|---------------|------------------------|------------------------------------|--------------|
| <u>Deel 1</u>                                               |               |                        |                                    |              |
| Voorzitten van de bijeenkomsten van de projectgroep in 2025 | Doorlopend    | 8                      | €3.800,00<br>(met index: 4.819,16) | € 3.212,77   |

|                                                                                                                 |                |    |                                 |                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----|---------------------------------|--------------------|
| Bijwonen van de bijeenkomsten van de projectgroep in 2025                                                       | Doorlopend     | 8  | €1.900,00 (met index: 2.409,58) | € 1.606,39         |
| Voorzitten van de bijeenkomsten van de projectgroep in 2026                                                     | Doorlopend     | 4  | €1.900,00 (met index: 2.409,58) | € 1.606,39         |
| Bijwonen van de bijeenkomsten van de projectgroep in 2026                                                       | Doorlopend     | 4  | €950,00 (met index: 1.204,79)   | € 803,19           |
| Presentaties (voorbereiding, verplaatsing, presentatie, opvolging)                                              | maart 2026     | 2  | €950,00 (met index: 1.204,79)   | € 803,19           |
| Reisvergoeding (kilometervergoeding à 0,4320 euro per kilometer of bus + treinticket – geraamde prijs: 40 euro) | Doorlopend     | 26 | €1040                           | € 1040             |
| <i>Tussentotaal</i>                                                                                             |                |    | € 10.280,00                     | € 9.071,93         |
| <u>Deel 2</u>                                                                                                   | <u>Timing</u>  |    |                                 | € 1.000,00         |
| wetenschappelijke expertise voor opmaak van plan van aanpak + opvolging                                         | April/mei 2025 | 3  | € 3.000,00                      | € 3.000,00         |
| Analysewerk (kwantitatieve analyse + kwalitatieve analyse + berekening beleidsopties)                           | Doorlopend     | 9  | € 9.000,00                      | € 9.000,00         |
| Bijdrage aan de opmaak tussentijds rapport                                                                      | Oktober        | 3  | € 3.000,00                      | € 3.000,00         |
| Bijdrage aan de opmaak eindrapport                                                                              | Februari       | 5  | € 5.000,00                      | € 5.000,00         |
| Rapportering                                                                                                    |                | 1  | € 1.000,00                      | € 1.000,00         |
| <b><i>Tussentotaal exclusief BTW</i></b>                                                                        |                | 21 | € 21.000,00                     | € 21.000,00        |
| <b><i>Tussentotaal inclusief BTW</i></b>                                                                        |                |    | € 25.410                        | € 25.410           |
| <b><i>Totaal deel 1 en deel 2 exclusief BTW (deel 2)</i></b>                                                    |                |    |                                 | 30.071,93          |
| <b><i>Totaal deel 1 en deel 2</i></b>                                                                           |                |    |                                 | <b>€ 34.481,93</b> |

De basisprijs is de originele prijs op jaarbasis zoals vermeld in het voornoemde besluit. Voor de eigenlijke berekening wordt de geïndexeerde prijs (tussen haakjes) gebruikt.

De middelen voor deze opdracht worden vastgelegd op begrotingsartikel FB0-1FGE2GN-WT (kwaliteit van het onderwijs), allocatie 1FG031 (beleids- en praktijkgericht onderzoek en evaluatie) van de algemene uitgavenbegroting 2025 van de Vlaamse overheid.

## 6. BIJLAGEN

Bijlage 1: Huishoudelijk Reglement van de projectgroep uitgaventoetsing SO

## 7. BIBLIOGRAFIE

- Agarwal, S., Yadav, S. P., & Singh, S. P. (2014). Sensitivity analysis in data envelopment analysis. *International Journal of Operational Research*, 19(2), 174. <https://doi.org/10.1504/ijor.2014.058948>
- Agasisti, T. (2013). The efficiency of Italian secondary schools and the potential role of competition: a data envelopment analysis using OECD-PISA2006 data. *Education Economics*, 21(5), 520–544. <https://doi.org/10.1080/09645292.2010.511840>
- Agasisti, T., Arena, M., Catalano, G., & Erba, A. (2015). Defining spending reviews: a proposal for a taxonomy, with applications to Italy and the UK. *Public Money & Management*, 35(6), 423–430. <https://doi.org/10.1080/09540962.2015.1083688>
- Agasisti, T., Munda, G. & Hippe, R. (2019). Measuring the efficiency of European education systems by combining Data Envelopment Analysis and Multiple-Criteria Evaluation. *J Prod Anal* 51, 105–124. <https://doi.org/10.1007/s11123-019-00549-6>
- Cherchye, L., De Witte, K., Ooghe, E. & Nicaise, I. (2010). Efficiency and equity in private and public education: A nonparametric comparison. *European Journal of Operational Research*, 202(2), 563–573. <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2009.06.015>
- Cordero, J. M., Pedraja, F., & Santín, D. (2009). Alternative approaches to include exogenous variables in DEA measures: A comparison using Monte Carlo. *Computers & Operations Research*, 36(10), 2699–2706. <https://doi.org/10.1016/j.cor.2008.11.019>
- Gavurova, B., Kocisova, K., Belas, L., & Krajcik, V. (2017). Relative efficiency of government expenditure on secondary education. *Journal of International Studies*, 10(2), 329–343. doi:10.14254/2071-8330.2017/10-2/23
- Henriques, C. O., Chavez, J. M., Gouveia, M. C., & Marcenaro-Gutierrez, O. D. (2022). Efficiency of secondary schools in Ecuador: A value based DEA approach. *Socio-Economic Planning Sciences*, 82, 101226. <https://doi.org/10.1016/j.seps.2022.101226>
- Kuosmanen, T., Johnson, A., Saastamoinen, A. (2015). Stochastic Nonparametric Approach to Efficiency Analysis: A Unified Framework. In: Zhu, J. (eds) *Data Envelopment Analysis. International Series in Operations Research & Management Science*, vol 221. Springer, Boston, MA. [https://doi.org/10.1007/978-1-4899-7553-9\\_7](https://doi.org/10.1007/978-1-4899-7553-9_7)
- Kuosmanen, T., Kortelainen, M. (2012). Stochastic non-smooth envelopment of data: semi-parametric frontier estimation subject to shape constraints. *J Prod Anal* 38, 11–28. <https://doi.org/10.1007/s11123-010-0201-3>
- Mancebon, M.-J., & Bandrés, E. (1999). Efficiency Evaluation in Secondary Schools: the key role of model specification and of ex post analysis of results. *Education Economics*, 7(2), 131–152. <https://doi.org/10.1080/09645299900000012>

- OECD (2024), Education at a Glance 2024: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c00cad36-en>
- Pereira, M. C., & Moreira, S. P. (2007). A Stochastic Frontier Analysis of Secondary Education Output in Portugal. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1398692>
- Postuła, M. (2019). Spending reviews as tools in the public sector. Journal of Management and Financial Sciences, 34, 77–92. <https://doi.org/10.33119/jmfs.2018.34.4>
- Soteriou, A. C., Karahanna, E., Papanastasiou, C., & Diakourakis, M. S. (1998). Using DEA to evaluate the efficiency of secondary schools: the case of Cyprus. International Journal of Educational Management, 12(2), 65–73. <https://doi.org/10.1108/09513549810204441>
- Van Dongen, F., Karwot, I., Klika, C., Lovell-Prescod, M., Giovanetti, P., Pasculli, L., Agasisti, T., Cannistrà, M., D'Iverno, G., De Witte, K., Dol, K., Kranenborg, P., ten Hove, S. (2022). Public Sector Performance Programme 2022-2025. An international Benchmarking Study. Sub-Study 2022. The European Institute of Public Administration. Geraadpleegd van <https://docs.eipa.eu/benchmark-study/public-sector-performance-programme/#:~:text=The%20current%20edition%202022%E2%80%932025,success%20or%20failure%20of%20public>
- Wei, G., & Wang, J. (2017). A comparative study of robust efficiency analysis and Data Envelopment Analysis with imprecise data. Expert Systems with Applications, 81, 28–38. <https://doi.org/10.1016/j.eswa.2017.03.043>
- Zervopoulos, P. D., Sklavos, S., Kanas, A., & Cheng, G. (2018). A multi-parametric method for bias correction of DEA efficiency estimators. Journal of the Operational Research Society, 70(4), 655–674. <https://doi.org/10.1080/01605682.2018.1457478>