



Vlaanderen
is onderwijs & vorming



COMMISSIE VAN WIJZEN

PRIORITEIT VOOR PROFESSIONALITEIT

Competente leraren, sterke scholen, hoge onderwijskwaliteit

onderwijs.vlaanderen.be

PRIORITEIT VOOR PROFESSIONALITEIT

Hedendaags personeelsbeleid met competente leraren, krachtige scholen en sterke schoolbesturen.

Inhoudstafel

Inleiding	7
Hoofdstuk 1. Opdracht, samenstelling en werkwijze	13
Opdracht	13
Samenstelling van de Commissie	13
Doelstellingen	14
Aanpak	14
Werkzaamheden	15
Leeswijzer	15
DEEL I. SITUATIESCHETS	17
Hoofdstuk 2. Leraren en schoolleiders in Vlaanderen vandaag	19
Ontwikkelingen op het vlak van leerkrachten	19
De arbeidsmarktsituatie voor leraren	29
Ontwikkelingen op het vlak van schoolleiders	35
Ontwikkelingen op het vlak van schoolbesturen	40
Aanvullende observaties over het lerarentekort	42
Hoofdstuk 3. De professionaliteit van leraren in verandering	47
De keuze voor het lerarenberoep blijft in hoofdzaak een positieve keuze	47
De maatschappelijke omgeving verandert	48
De veranderende professionaliteit van leraren	56
Kennis en vakmanschap	57
De leraar als autonome teamspeler	60
Een rijk, dynamisch en veeleisend beroep	62
DEEL II. FUNDAMENTEN VAN HET RAPPORT	63
Hoofdstuk 4. Principes en krachtlijnen van leraren- en schoolbeleid	65
Principes	65
Krachtlijnen	67
Randvoorwaarden	72
DEEL III. HET CONTINUÛM VAN PROFESSIONALISERING	75
Hoofdstuk 5. De aspirant-leraar	77
Studiekeuze tot aspirant-leraar	77
Starttoets	80
De leerladder voor het basisonderwijs	80
Lerarenopleiding	86
Basiscompetenties	87
Hoofdstuk 6. De startende leraar	91
Het grote belang van een goede start	91
Werving en affectatie	91
Bekwaamheid	92
Het inductiejaar	95
Aanvangsbegeleiding	98
Vastheid van betrekking	100
Hoofdstuk 7. De ervaren leraar	105
Consolidatie van professionalisering	105
Professionele autonomie	105
Permanente professionele ontwikkeling	106
Senior leraren	110

DEEL IV. SCHOOLORGANISATIE EN -BELEID	113
<i>Hoofdstuk 8. De opdracht van leraren</i>	115
Een nieuwe definitie van de opdracht van leraren	115
Schoolorganisatie	118
<i>Hoofdstuk 9. Schoolleiders en schoolbestuur</i>	121
Schoolleiders	121
Schoolbesturen	124
<i>Hoofdstuk 10. Strategisch personeels- en welzijnsbeleid</i>	129
Duurzame inzetbaarheid en werkbaar werk	129
Innovatieve arbeidsorganisatie	132
Verantwoordelijkheid van schoolleiders en schoolbesturen	133
DEEL V. ONDERWIJSBELEID	135
<i>Hoofdstuk 11. De verloning van leraren en schoolleiders</i>	137
De verloning van leraren	137
Gerichte financiële incentives	138
Diploma- of functieverloning	139
Een geïntegreerd verloningssysteem	139
Verloning van schoolleiders	141
Voltijds werken aanmoedigen	141
Verlofstelsels en loopbaanonderbreking	143
<i>Hoofdstuk 12. Financiering en rationalisatie</i>	147
Open-end financiering	147
Personeelsmiddelen	147
Rationalisatie studieaanbod	152
Werkingsmiddelen	153
Infrastructuurmiddelen	153
<i>Hoofdstuk 13. Voorwaarden voor een kwalitatief leraren- en schoolbeleid</i>	157
Evidence-informed lerarenbeleid	157
Specifieke aandacht voor leraren in arbeidsmarktgerichte opleidingen	158
Kwaliteitszorg	158
Een sterkere stem van leraren en schoolleiders	159
Een nieuw convenant over sturing en schoolautonomie	160
DEEL VI. CONCLUSIES	161
<i>Hoofdstuk 14. Conclusies, voorstellen en aanbevelingen</i>	163
Algemene conclusie	163
Overzicht van de voorstellen en aanbevelingen	163
Terugkoppeling van de voorstellen aan de krachtlijnen	174
BIJLAGEN	177
Bijlage 1. Lijst van leden van de Commissie	178
Bijlage 2. Budgettaire simulatie	182
LIJST VAN FIGUREN	
Figuur 1. Spanningsratio voor lerarenberoepen en alle beroepen samen	30
Figuur 2. Niet ingevulde vervangingen uitgedrukt in vte per schooljaar	30
Figuur 3. Jaarlijkse aanwervingsbehoefte nieuw personeel (in voltijds equivalent)	34
Figuur 4. Aantal trajectstarters in de verschillende lerarenopleidingen	35
Figuur 5. Relatieve vertegenwoordiging van ervaren leraren in scholen met veel leerlingen in kansarmoede	43
Figuur 6. Waarom willen jonge mensen leraar worden?	47
Figuur 7. Samenhang van principes en krachtlijnen	72

Figuur 8. Visualisatie kernprofiel schoolleiders	122
Figuur 9. Tempelmodel van integrale schoolorganisatie	133

LIJST VAN TABELLEN

Tabel 1. Evolutie bekwaamheidsbewijzen	21
Tabel 2. Ziekteverzuimpercentages	23
Tabel 3. Spanningsratio per arrondissement in maart 2023	32
Tabel 4. Meest voorkomende energievreters in onderwijs	131
Tabel 5. Meest voorkomende energiegevers in onderwijs	131
Tabel 6. Terugkoppeling van voorstellen en aanbevelingen naar de krachtlijnen	175

Inleiding

Het Vlaams onderwijs wordt, zoals in andere landen, geconfronteerd met een ernstig lerarentekort. De gevolgen van dit tekort zijn dramatisch voor leerlingen, scholen, ouders en de brede samenleving. Leerlingen wordt het recht op onderwijs ontzegd. Het beleid heeft verdienstelijke pogingen ondernomen om het lerarentekort te bestrijden met punctuele maatregelen op de korte termijn. De Vlaamse Regering beseft echter ook dat een meer fundamentele aanpak, gericht op de middellange en lange termijn, zich opdringt. Op zich is het lerarentekort al ernstig genoeg, maar het is geen geïsoleerd probleem, eerder een symptoom van een al langer sluimerende lerarenproblematiek gekenmerkt door een erosie van de aantrekkelijkheid van en waardering voor het lerarenberoep. Al langer leeft er het besef dat het noodzakelijk is fundamentele wijzigingen door te voeren in de lerarenloopbanen om de lerarenproblematiek en dus ook het lerarentekort op te lossen. Maar gedurende opeenvolgende legislaturen zijn het beleid en de sociale partners er niet in geslaagd om een samenhangend kader over lerarenloopbanen, soms 'lerarenpact' genoemd, uit te werken en er in het sociaal overleg een akkoord over te sluiten. De problematiek is ook niet eenvoudig en raakt tal van dimensies van de organisatie van onderwijs.

Om die reden heeft de Vlaamse Regering, op voorstel van de Minister van Onderwijs Ben Weyts, het initiatief genomen om een 'Commissie van Wijzen' in het leven te roepen met als opdracht in de luwte en op basis van wetenschappelijke expertise en praktijkkennis een visie uit te werken over het lerarenberoep en de schoolorganisatie, om te komen tot een "blauwdruk voor een modern personeels-, human resources-, professionaliserings- en schoolorganisatiebeleid".

Voor u ligt het rapport van deze Commissie. Het bevat een grondige analyse van de toestand van het lerarenberoep, van de schoolleider en van schoolbesturen, en van de wijzigende aard van de professionaliteit van de leraar. Op basis van een aantal principes worden vervolgens een reeks krachtlijnen uitgewerkt voor een hedendaags leraren- en schoolorganisatiebeleid. Vervolgens worden voorstellen en aanbevelingen uitgewerkt over het continuüm van professionalisering van leraren, over de schoolorganisatie en het onderwijsbeleid.

De sleutelwoorden van dit rapport zijn professionaliteit en schoolautonomie. De basisstelling van de Commissie is dat de lerarenproblematiek, en dus ook het lerarentekort, maar duurzaam kan opgelost worden wanneer de professionaliteit van de leraar en de schoolleider centraal wordt gesteld en een perspectief wordt ontwikkeld over de permanente professionalisering van de leraar en de schoolleider. Er is geen andere weg. Het lerarentekort vraagt niet om eenvoudige oplossingen die er enkel in bestaan de competitiviteit van een lerarenloopbaan op de krappe arbeidsmarkt te verhogen, al zijn er uiteraard ook op dat vlak maatregelen nodig. Het gaat er ook niet om het beroep gemakkelijker of comfortabeler te maken. Het lerarenberoep is, zoals vaak terecht gezegd, één van de mooiste beroepen ter wereld, maar het is ook een aartsmoeilijk beroep. Slechts door de leraar echt in zijn professionaliteit, die de kern uitmaakt van het leraarschap, te erkennen, zal men op een duurzame wijze de aantrekkelijkheid van en de waardering voor het beroep kunnen verbeteren. Door hoge verwachtingen te stellen aan leraren, vragen we hen om verantwoordelijkheid te nemen en betrokken te zijn. Tegelijkertijd zorgen we ervoor dat het beroep van leraar meer gewaardeerd wordt in de samenleving.

Dit alles vraagt ook heel wat van de schoolorganisatie. Scholen, hun leiding en besturen moeten in staat en bereid zijn een hedendaags personeelsbeleid te voeren dat zorgt voor werkbaar werk, een stimulerend schoolklimaat en een motiverende omgeving waarin de leraren zich professioneel ten volle kunnen ontplooiën. De leraar staat er niet alleen voor, maar maakt deel uit

van een team en van een organisatie, de school. Vandaar dat we spreken over verbonden leraarschap. Schoolorganisatie vraagt ook om hedendaags leiderschap, vandaar de nadruk die we leggen op het belang van schoolleiders. En scholen hebben ook sterke besturen nodig. Schoolbesturen zijn een wat vergeten maar zeer belangrijke component van krachtige scholen.

De voorstellen en aanbevelingen die de Commissie in dit rapport heeft neergelegd, kaderen volledig in deze visie. Ze wijken vaak in belangrijke mate af van wat vandaag in onderwijs geldt. De regelgeving, vooral dan de rechtspositieregeling en het regelgevend kader voor scholen, werkt vandaag niet in het voordeel van de professionaliteit van leraren en de autonomie van scholen en behoeft dus een grondige opfrisbeurt. Dat komt vooral omdat die regelgeving uit een heel andere periode stamt, toen er veeleer sprake was van een lerarenoverschot en werkloosheidsrisico. Die opfrisbeurt moet scholen net zoals het geval is voor organisaties in andere sectoren, toelaten een hedendaags HR-beleid en personeelsbeleid te voeren. Die moet ook een dynamisch perspectief op de lerarenloopbaan bieden, op professionele groei en ontwikkeling.

De Commissie predikt geen revolutie. Onderwijs is een complex systeem dat om een behoedzame en duurzame hervormingsstrategie vraagt, eerder dan om spectaculaire ingrepen die vooral politieke en communicatieve doelen dienen. De Commissie heeft gezocht naar realistische, uitvoerbare voorstellen eerder dan naar abstracte wensdromen. De Commissie beseft dat sommige voorstellen van de actoren en partners in het onderwijsveld moed vereisen. Van de partners in het onderwijsveld wordt de bereidheid gevraagd om over de eigen schaduw van de enge belangenverdediging te stappen en samen een perspectief op een aantrekkelijk en hedendaags lerarenberoep uit te tekenen. Met voldoende wil van alle actoren zijn de voorstellen en aanbevelingen op middellange termijn realiseerbaar. Voor sommige voorstellen is bijkomend onderzoek noodzakelijk vooraleer tot een succesvolle implementatie kan worden overgegaan.

De voorstellen van de Commissie hangen ook nauw samen, houden elkaar in evenwicht en versterken elkaar. Het zou bijzonder onverstandig zijn aan 'cherry-picking' te gaan doen, enkel het laaghangende fruit te implementeren en de wat moeilijker voorstellen te laten liggen. Partiële uitvoering van de voorstellen en aanbevelingen zal niet alleen het beoogde effect niet realiseren, maar vaak ook nefast zijn voor het onderwijsveld.

Maar niets doen is evenmin een optie. De huidige problematische situatie is zoals gezegd ook gevolg van het feit dat er gedurende vele jaren en meerdere legislaturen geen fundamentele beslissingen zijn genomen met betrekking tot de lerarenloopbaan en het lerarenstatuut. Het lerarentekort waarmee het Vlaamse onderwijs vandaag te kampen heeft, is ten dele ook het gevolg van de langzame erosie van de aantrekkelijkheid van het lerarenberoep door het ontbreken van een hedendaags perspectief op professionalisering en goed personeelsbeleid in scholen.

De voorstellen en aanbevelingen die de Commissie in dit rapport presenteert, komen geenszins uit de lucht gevallen. De Commissie heeft grote zorg besteed aan het onderbouwen van haar voorstellen met empirische onderzoeksevidentie. Er is in zeer grote mate gesteund op binnen- en buitenlands onderzoek bij het uitwerken van de voorstellen en aanbevelingen. Het uitgebreide notenapparaat leidt de geïnteresseerde lezer naar de relevante literatuur.

Onderwijs is een complex bouwwerk. De Commissie heeft niet alle bijzondere vormen van en situaties in het onderwijs kunnen bekijken binnen de vooropgestelde timing. Ze heeft zich vooral gefocust op het gewoon basis- en secundair onderwijs, en heeft slechts beperkt aandacht kunnen besteden aan het buitengewoon onderwijs, het deeltijds kunstonderwijs of het volwassenenonderwijs. Ondanks de vele verschillen, zijn er ook grote gemeenschappelijkheden in

de loopbaan en de rechtspositieregeling. Het kwam de Commissie als een goede optie voor om eerst het perspectief uit te tekenen voor de leraar en de school in het gewoon onderwijs. Naderhand zal dit perspectief moeten gemodelleerd worden naar de specifieke noden van de andere onderwijsvormen.

De Commissie heeft ook niet alle voorstellen en aanbevelingen in de volle techniciteit kunnen bekijken. Essentieel was, binnen het haar toegemeten tijdsbestek, een coherente visie te ontwikkelen en de daarbij aansluitende voorstellen en aanbevelingen te formuleren.

Alle voorgestelde maatregelen zijn er niet alleen om de lerarenproblematiek het hoofd te bieden, maar bovenal om de onderwijskwaliteit veilig te stellen en zo de belangen van leerlingen en de Vlaamse samenleving te dienen. Leerlingen hebben recht op kwaliteitsvol onderwijs. De Vlaamse samenleving heeft de kwaliteit van haar onderwijs broodnodig om haar welvaart en de kwaliteit van haar samenlevingsmodel op langere termijn te garanderen. Het onderwijs is een systeem dat een samenleving niet ongestraft kan laten onderuitgaan. En de kwaliteit van dat onderwijs hangt op de eerste plaats af van de kwaliteit van zijn leraren en zijn scholen.



Hoofdstuk 1
Opdracht,
samenstelling
en werkwijze

Hoofdstuk 1. Opdracht, samenstelling en werkwijze

Opdracht

Op voordracht van de Vlaamse minister van onderwijs, sport, dierenwelzijn en Vlaamse rand, de heer Ben Weyts, stelde de Vlaamse Regering op 2 december 2022 een Commissie van Wijzen aan. Onder de noemer *De leraar van morgen*, kreeg de Commissie de opdracht om “...vanuit een analyse van de beginsituatie komen tot een blauwdruk voor een modern personeels-, human resources-, professionaliserings- en schoolorganisatiebeleid binnen onderwijs, inclusief opportuniteiten i.k.v. digitalisering en duaal leren.” De Commissie kreeg een jaar tijd en het rapport werd verwacht tegen eind 2023.

Vanzelfsprekend moet het initiatief van de Vlaamse Regering gezien worden tegen de achtergrond van het om zich heen grijpende lerarentekort, maar ook een meer fundamentele bekommernis om de aantrekkelijkheid van het lerarenberoep en -loopbaan en de zorg om de kwaliteit van onderwijs.

De Commissie heeft alle vrijheid gekregen om over de uitdagingen van het lerarenberoep na te denken en een visie te ontwikkelen en ze is daarvoor de Vlaamse Regering en de minister van onderwijs zeer erkentelijk. Deze visie is gericht op de middellange en lange termijn en de implementatie van de voorstellen en aanbevelingen van de Commissie zal zich over meerdere legislaturen uitstrekken. Onderwijs heeft een langetermijnperspectief nodig.

De Commissie heeft haar opdracht opgenomen met het besef dat het lerarentekort niet alleen een enorm probleem is, maar ook een opportuniteit om op een nieuwe manier over personeelsbeleid na te denken. De bestaande regelgeving in onderwijs is immers in een heel andere context ontworpen toen er eerder sprake was van lerarenoverschot en dreigende werkloosheid dan van krapte op de lerarenarbeidsmarkt. De Commissie is van oordeel dat, willen we stappen zetten in de richting van een herwaardering van het lerarenberoep in functie van de kwaliteitsverbetering van het onderwijs, het noodzakelijk zal zijn voorbij de huidige statuten en rechtspositieregelingen te denken en een visie te formuleren voor de middellange en lange termijn. Het is die uitdaging die de Commissie op zich heeft genomen.

Samenstelling van de Commissie

De Vlaamse Regering duidde de heer Dirk Van Damme aan als voorzitter van de Commissie en de heer Paul Yperman als vice-voorzitter. Mevrouw Hilde Lesage werd aangeduid als secretaris. Samen vormen zij het Bureau van de Commissie.

Het Bureau kreeg de opdracht om zelf met een voorstel van samenstelling te komen. Het nam als uitgangspunt om in de Commissie een evenwicht te hebben tussen experts enerzijds en mensen uit het onderwijsveld anderzijds. Tot de eerste groep behoren niet alleen academische onderwijsexperts, maar ook mensen met expertise in onderwijsrecht, arbeidsmarktbeleid, personeelsbeleid en *human resources*, naast mensen met ruime ervaring in het sociaal overleg in onderwijs. In de tweede groep werd een evenwicht nagestreefd tussen schoolleiders enerzijds en actieve leraren anderzijds. Voor deze laatste groep werd het lerarenpanel van de VLOR aangezocht. Er werd ook bewust gestreefd naar de aanwezigheid van mensen met ervaring in innovatieve vormen van schoolorganisatie en lerarenbeleid. Ten slotte werd er een beperkte overlap met de samenstelling van de Commissie Beter Onderwijs nagestreefd.

Na beraadslaging kwam het Bureau van de Commissie tot een lijst van 20 personen, die vervolgens door de Vlaamse Regering werd aanvaard.

De volledige samenstelling van de Commissie met beknopte biografische informatie over elk lid is opgenomen in Bijlage 1. Lijst van leden van de Commissie.

Doelstellingen

Aansluitend op de opdracht van de Vlaamse Regering heeft de Commissie zich tot doel gesteld een samenhangende en geïntegreerde langetermijnvisie op het lerarenberoep en de lerarenloopbaan te ontwikkelen, gericht op het verhogen van de aantrekkingskracht van het beroep, op het behouden (retentie) en motiveren van leraren in het onderwijs door een eigentijds personeels- en schoolbeleid, op een performante schoolorganisatie en op het stimuleren van professionele groei en ondersteuning vanuit scholen.

In deze doelstelling zijn het ontwerp van een toekomstbestendig professioneel loopbaanmodel voor de leraar en een visie op de school als professionele organisatie twee zijden van eenzelfde medaille.

Van meet af aan heeft de Commissie de professionaliteit van de leraar als kernbegrip gedefinieerd en in een dynamisch perspectief geplaatst. In de visie van de Commissie is de loopbaan van de leraar een proces van continue professionele ontwikkeling en groei, dat ook tot meer jobtevredenheid en welbevinden leidt. Het is de professionaliteit van de leraar die de belangrijkste voorwaarde vormt voor de kwaliteit van het onderwijs.

Die professionaliteit van de leraar kan maar tot ontplooiing komen in een professionele schoolorganisatie, met sterk leiderschap, samenwerking in multidisciplinaire teams, motiverend personeelsbeleid en verbonden met vele andere maatschappelijke instellingen en partners. Een sterke school, met een grote autonomie en bestuurlijke capaciteit, is eveneens een belangrijke voorwaarde voor de kwaliteit van het onderwijs.

In tweede orde heeft de Commissie ook een reeks andere aspecten van het Vlaamse onderwijs bekeken, die noodzakelijkerwijs ook moeten aangepakt worden om de leraar en de school te geven waar ze recht op hebben. Dus ook de financiering van scholen en de rationalisatie van het aanbod, met de voor ons land typische dimensie van de vrije keuze, komen aan bod. Een meer efficiënte en doelmatige aanwending van de middelen in het onderwijs moet meer ruimte creëren om de professionele leraar en de autonome school tot bloei te laten komen.

De Commissie heeft er bij de uitvoering van haar opdracht voor gekozen om bepaalde relevante aspecten niet grondig te bekijken. Dat geldt onder meer voor de indeling van het schooljaar en de problematiek van de vakantieregeling, de 'brede school' en de samenwerking van scholen met relevante actoren in de lokale gemeenschap, de samenwerking met het bedrijfsleven en het lokale sociaaleconomische ecosysteem of de infrastructuurproblematiek.

Aanpak

De Commissie heeft bij het uitwerken van haar opdracht een aantal keuzes moeten maken. Ze heeft zich geconcentreerd op het gewoon basis- en secundair onderwijs. Kwantitatief is daar ook de grootste groep leraren te vinden. Ze heeft niet de tijd gehad om te focussen op de specifieke noden van en de vertaalslag van haar voorstellen naar het volwassenenonderwijs, het

buitengewoon onderwijs en het deeltijds kunstonderwijs. De verschillen moeten echter niet overdreven worden; er zijn grote gemeenschappelijkheden tussen deze sectoren.

Hoewel meer geld voor onderwijs door velen in het veld zou verwelkomd worden, is de Commissie uitgegaan van een budgettaire neutraliteit van haar voorstellen. Er zijn vele maatschappelijke uitdagingen die zich voor de Vlaamse Regering stellen en onderwijs wordt in Vlaanderen vrij goed gefinancierd. Er zijn voorstellen van de Commissie die geld kosten, maar de Commissie pleit ook voor meer efficiëntie en doelmatigheid en heeft daartoe ook een aantal voorstellen.

Werkzaamheden

De werkzaamheden van de Commissie zijn in drie fases verlopen.

De eerste fase was die van de verkenning en analyse. De doelstelling van deze uitgebreide startfase was dat alle Commissieleden een goed zicht zouden krijgen op het Vlaamse en internationale wetenschappelijk onderzoek met betrekking tot alle mogelijke facetten die verband houden met het leraarschap, onderwijsloopbanen en leidinggeven in onderwijs. Daartoe werd een uitgebreide verzameling Vlaamse en internationale wetenschappelijke literatuur en onderzoek ter beschikking gesteld van alle Commissieleden. Daarnaast werden ook toelichtingen gegeven over recent relevant wetenschappelijk onderzoek door externe onderwijswetenschappers en experts en door onderzoekers die in de Commissie zetelen. Er werd ook een toelichting gegeven door de voorzitters van de Commissie Beter Onderwijs en de Commissie die het kernprofiel voor schoolleiderschap in het Vlaamse onderwijs opstelde.

Om een goed zicht te krijgen op de situatie en de standpunten binnen het Vlaamse onderwijs werden hoorzittingen georganiseerd met de sociale partners en de onderwijsverstrekkers, de fracties in de Commissie Onderwijs van het Vlaams Parlement, met vroegere beleidsmakers en met andere stakeholders in het onderwijs zoals de leerlingen, de ouders en de onderwijsinspectie. Deze fase heeft zijn neerslag gevonden in het eerste deel van het rapport die een situatieschets geeft.

In de tweede fase is de Commissie herhaaldelijk samengekomen om aan visieontwikkeling te doen en om de verschillende thema's die in het rapport behandeld worden, uit te diepen door gesprekken en gedachtewisselingen meestal op basis van een input van één van de Commissieleden.

De finale fase was die van de synthese en besluitvorming en het uitschrijven van het rapport vanuit een aantal principes en krachtlijnen. Ook in deze fase kwam de Commissie enkele keren samen om ideeën te verfijnen en te zorgen voor de coherentie van het geheel.

Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. Deel I bevat een situatieschets van het Vlaamse onderwijs vandaag, specifiek voor wat leraren, schoolleiders en schoolbesturen betreft. Naast de feitelijke beschrijving bevat het ook een analyse van de veranderingen van en uitdagingen. Dit deel verschaft de feitelijke basis waarop het rapport verder bouwt. In Deel II geven we de principes en krachtlijnen weer waarop de voorstellen en aanbevelingen zijn gebaseerd. Dit is een fundamenteel deel omdat het de basis legt voor het verdere werk en ook coherentie geeft aan de voorstellen en aanbevelingen.

In Delen III, IV en V werken we onze visie uit achtereenvolgens voor de loopbaanontwikkeling en continue professionalisering van leraren, de schoolorganisatie en het onderwijsbeleid. In die hoofdstukken worden de voorstellen en aanbevelingen uitgewerkt en beargumenteerd. Die voorstellen en aanbevelingen worden in een geaccentueerd kader geplaatst.

In Deel VI worden ten slotte bij wijze van conclusies de voorstellen en aanbevelingen samengebracht. Een samenvattende tabel rangschikt ze volgens de eerder beschreven krachtlijnen.

Om de samenhang van het rapport duidelijk te maken en een niet-lineaire lectuur te faciliteren, zijn in voetnoten talrijke hyperlinks tussen de verschillende hoofdstukken en paragrafen van het rapport opgenomen.



01

SITUATIESCHETS

Hoofdstuk 2
Leraren en schoolleiders
in Vlaanderen vandaag

Hoofdstuk 2. Leraren en schoolleiders in Vlaanderen vandaag

Dit hoofdstuk bevat een beknopte analyse van de toestand van het lerarenberoep en het beroep van schoolleiders in Vlaanderen vandaag. Het levert de data die aan de grondslag liggen van de analyse van het voorliggende vraagstuk door de Commissie. We hebben beroep gedaan op de *Omgevingsanalyse van het Beleidsdomein Onderwijs en Vorming*, die onafhankelijk maar gelijktijdig met de werkzaamheden van de Commissie werd opgemaakt en gepubliceerd door het Departement Onderwijs en Vorming, meer bepaald de hoofdstukken 'Ontwikkelingen op het vlak van leerkrachten' en 'Ontwikkelingen op het vlak van schoolleiders'.¹ De Commissie heeft op bepaalde punten de tekst van de *Omgevingsanalyse* naar eigen inzicht aangepast en aangevuld. Daarnaast hebben we geput uit de paper van De Witte en Iterbeke voor *Leuvense Economische Standpunten*.²

Ontwikkelingen op het vlak van leerkrachten

Kenmerken van de lerarenpopulatie

Leeftijd, geslacht en woonplaats

De Vlaamse lerarenpopulatie is relatief jong. Onder andere als gevolg van het afschaffen van de eindeloopbaanregelingen neemt de groep leerkrachten van 60 jaar en ouder wel toe.³ Zo was in 2022 6,1% van de leerkrachten 60 jaar of ouder tegenover 4,3% in 2017.⁴ De leeftijdsstructuur verschilt wel aanzienlijk per school.

Net als hun internationale collega's zijn Vlaamse leerkrachten zijn overwegend vrouwelijk: 87% van alle personeelsleden in basisonderwijs en 64% in het secundair onderwijs.⁵

Leerkrachten wonen dicht bij hun werkplek dan de gemiddelde werknemer (37,7% op minder dan half uur versus 35,4% gemiddeld op de Vlaamse arbeidsmarkt).⁶

¹ Departement Onderwijs en Vorming (2023a). *Omgevingsanalyse van het Beleidsdomein Onderwijs en Vorming*. <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/59107>

² De Witte, K. & Iterbeke, K. (2022). *Het lerarentekort als katalysator voor onderwijshervormingen*. Technical Report 2022/191, KU Leuven - Faculty of Economics and Business. <https://feb.kuleuven.be/research/LESarchief/pdf/LES%202022%20-%20191%20lerarentekort.pdf>

³ Eurydice (2021). Teachers in Europe, https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/sites/default/files/2022-06/teachers_in_europe_2020_chapter_2_0_0.pdf; Van Droogenbroeck, F., Lemblé, H., Bongaerts, B., Spruyt, B., Siongers, J. & Kavadias, D. (2020a). *TALIS 2018 Vlaanderen - Volume I en II*. Brussel: Vrije Universiteit Brussel. <https://data-onderwijs.vlaanderen.be/documenten/bestand.ashx?id=12038>; Van Droogenbroeck, F., Lemblé, H., Bongaerts, B., Spruyt, B., Siongers, J. & Kavadias, D. (2020b). *TALIS 2018 Vlaanderen - Volume II*. Brussel: Vrije Universiteit Brussel <http://talis2018.be/wp-content/uploads/2020/03/TALIS-2018-Vlaanderen-Volume-II.pdf>

⁴ Departement Onderwijs en Vorming (2022a). *Statistisch Jaarboek 2021-2022*, <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/statistisch-jaarboek-van-het-vlaams-onderwijs-2021-2022>

⁵ Van Droogenbroeck, F. et al. (2020b).

⁶ Bourdeaud'hui, R., Janssens, F., Vanderhaeghe S. (2019). *Werkbaarheidsprofiel onderwijssector 2019*. Sectorale analyse op de Vlaamse werkbaarheidsmonitor 2004 – 2019. https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/StIA20200302_WBM2019_Onderwijs_RAP.pdf

Tewerkstelling

De meerderheid van de Vlaamse leerkrachten werkt voltijds en is tewerkgesteld in één school. Toch is het aandeel deeltijds werkende leerkrachten relatief hoog in vergelijking met andere landen en sectoren.⁷ In het basisonderwijs is er een stijging van 36,2% naar 38,5% deeltijds werkenden tussen 2012 en 2022. Hoewel deeltijds werk kan helpen om een betere balans te vinden tussen werk en privéleven, zorgt deze trend wel voor een behoefte aan bijkomend personeel. In het secundair onderwijs zien we – anders dan in het basisonderwijs – een beperkte daling van het aandeel deeltijdse leerkrachten: van 36,8% in 2012 naar 35,9% in 2022.⁸

De relatief hoge frequentie van deeltijds werk in het onderwijs is sterk verbonden met het grote aantal vrouwen in het lerarenberoep, de verantwoordelijkheid van vrouwen voor zorgtaken en huishoudelijke arbeid en het streven naar een betere *work-life balance*. Toch heeft deeltijdarbeid ook belangrijke nadelen. Op de eerste plaats versterkt die de krapte op de lerarenarbeidsmarkt, maar er zijn ook nadelen voor de betrokkene zelf. Mensen (in casu vrouwen) met een deeltijdbaan hebben een zwakkere economische zelfstandigheid, zijn kwetsbaarder bij scheiding, arbeidsongeschiktheid of overlijden van de partner. Deeltijds werken beperkt ook de doorgroeikansen in de loopbaan. Specifiek voor onderwijs belemmert het de integratie in schoolteams en de participatie aan schoolgebonden taken en activiteiten.

Diversiteit

De leerkrachtenpopulatie is weinig divers wat land van herkomst betreft. Er is weliswaar een toename van het aantal leerkrachten van buitenlandse origine, maar in 2019 was dit slechts 6,4% in het basis- en secundair onderwijs en dat in tegenstelling tot een groeiende diversiteit in de groep van leerlingen.⁹ Ter vergelijking: 36,8% van de bevolking tussen 0 en 17 jaar was van buitenlandse herkomst in 2019. In Vlaanderen wordt de lage diversiteit onder leraren beïnvloed door verschillende factoren. Sociale ongelijkheid in het onderwijs leidt ertoe dat jongeren met een migratieachtergrond vaker worden doorverwezen naar beroepsrichtingen.¹⁰ Ze stromen al minder door naar het hoger onderwijs en dus ook naar de lerarenopleiding.¹¹ Daarnaast zijn er verschillende drempels zoals het verbieden van levensbeschouwelijke kentekens in de meeste scholen. Ook spelen rekruteringspraktijken een rol. Sociale en culturele percepties over het leraarschap hebben eveneens een invloed,¹² waarbij negatieve stereotypes¹³ of het gebrek aan representatie ontmoedigen om voor het beroep te kiezen.¹⁴

⁷ *Ibid.*; Statbel (2022). *Deeltijds werk*, <https://statbel.fgov.be/nl/themas/werk-opleiding/arbeidsmarkt/deeltijds-werk#panel-12>

⁸ Departement Onderwijs en Vorming (2022a).

⁹ Departement Onderwijs en Vorming (2021). *Nulmeting herkomst leerkrachten in het Vlaamse onderwijs*, <https://www.vlaanderen.be/publicaties/nulmeting-herkomst-leerkrachten-in-het-vlaamse-onderwijs>

¹⁰ Agirdag, O. (2020). *Onderwijs in een gekleurde samenleving*. EPO.

¹¹ Carver-Thomas, D. (2018). *Diversifying the teaching profession: How to recruit and retain teachers of color*. Palo Alto, CA: Learning Policy Institute. <https://doi.org/10.54300/559.310>

¹² Dixon, R.D., Griffin, A.R., & Teoh, M.B. (2019). *If you listen, we will stay: Why teachers of color leave and how to disrupt teacher turnover*, The Education Trust & Teach Plus, Washington DC. <https://edtrust.org/wp-content/uploads/2014/09/If-You-Listen-We-Will-Stay-Why-Teachers-of-Color-Leave-and-How-to-Disrupt-Teacher-Turnover-2019-September.pdf>

¹³ Pizarro, M., & Kohli, R. (2020). "I Stopped Sleeping": Teachers of Color and the Impact of Racial Battle Fatigue. *Urban Education*, 55(7), 967–991. <https://doi.org/10.1177/0042085918805788>

¹⁴ Zie verder ook de paragraaf Diversiteit in dit rapport.

Vakinhoudelijke bekwaamheid

Van het vastbenoemd lerarenkorps in Vlaanderen heeft in het basisonderwijs 95% een vereist bekwaamheidsbewijs, in het secundair onderwijs 76% (zie Tabel 1). De percentages liggen bij het tijdelijk personeel aanzienlijk lager: respectievelijk 75% en 50%. De percentages vertonen de afgelopen jaren geen grote schommelingen.

Tabel 1. Evolutie bekwaamheidsbewijzen¹⁵

Onderwijs niveau	Bekwaamheids-rubricering	2017-2018		2018-2019		2019-2020		2020-2021	
		Vast	Tijdelijk	Vast	Tijdelijk	Vast	Tijdelijk	Vast	Tijdelijk
Basis onderwijs	Vereist	94,78%	79,02%	94,93%	77,31%	94,80%	75,96%	94,57%	74,66%
	Voldoend geacht	5,21%	14,48%	5,06%	15,27%	5,19%	16,32%	5,42%	16,98%
	Ander	0,01%	6,50%	0,01%	7,42%	0,01%	7,72%	0,01%	8,35%
Secundair onderwijs	Vereist	76,14%	55,42%	76,10%	53,52%	76,02%	52,49%	75,57%	50,36%
	Voldoend geacht	23,85%	32,37%	23,89%	32,70%	23,97%	33,86%	24,42%	33,83%
	Ander	0,01%	12,21%	0,01%	13,78%	0,01%	13,65%	0,01%	15,81%

Verloning

Vlaamse leraren hebben een hoger salaris dan het OESO-gemiddelde (gecorrigeerd naar koopkracht). Bij de start van hun loopbaan hebben voltijdse Vlaamse leraren in de eerste graad van het doorstroomgericht secundair onderwijs een verloning van 39.000 euro, vergeleken met 34.200 euro voor de OESO gemiddeld.¹⁶ Na een loopbaan van 15 jaar ontvangen diezelfde Vlaamse leraren 55.000 euro, tegenover 47.000 voor de OESO gemiddeld. In de tweede en derde graad ontvangen startende Vlaamse leraren 48.600 euro, vergeleken met 35.700 euro voor de OESO gemiddeld. Na 15 jaar ontvangen diezelfde leraren 70.700 euro, vergeleken met 48.600 euro. Het loon van Vlaamse leraren evolueert dus van 1,14 keer dat van hun collega's in de OESO gemiddeld voor de startende leraren in de eerste graad naar 1,45 keer voor leraren met 15 jaar anciënniteit in de tweede en derde graad.

De loonkloof tussen leerkrachten tweede en derde graad secundair en eerste graad secundair onderwijs is in Vlaanderen aanzienlijk groter dan het OESO-gemiddelde. Dit hangt samen met verschillend kwalificatieniveau en bijhorende salarisschalen tussen eerste graad enerzijds en tweede en derde graad anderzijds. Ook de impact van anciënniteit is in Vlaanderen groter dan voor de OESO gemiddeld.

In vergelijking met andere jobs voor evenwaardig gekwalificeerden is de verloning van leraren in Vlaanderen behoorlijk te noemen. De loonspanning tussen de gemiddelde lonen van leraren en

¹⁵ Data uit: AGODI (2022). *Jaarverslag 2021*. <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/52379>

¹⁶ Deze en volgende bedragen zijn berekend op basis van OECD (2023a). *Education at a Glance 2023: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e13bef63-en>. Tabel D3.1. Dit zijn bruto-bedragen op jaarbasis voor het jaar 2022 zonder de sociale zekerheid- en pensioenbijdragen betaald door de werkgever. De bedragen zijn gecorrigeerd voor koopkrachtverschillen ("purchase power parity for private consumption") om de internationale vergelijking mogelijk te maken en werden van USD teruggerekend naar EUR aan een wisselkoers van 1 USD = 0,91 EUR. Vergelijkingen voor praktijkleerkrachten in beroepsgerichte finaliteit zijn niet mogelijk doordat veel landen daarvoor geen data kunnen rapporteren. Zie *ibid.*, Tabel D3.2.

andere “tertiary-educated workers” bedroeg in 2022 0,87 voor bachelors in het basisonderwijs en eerste en tweede graad van het secundair onderwijs en 1,04 voor masters in de tweede en derde graad van het secundair onderwijs.¹⁷ Bovendien moet ook erkend worden dat de automatische indexering van de salarissen van leraren een positieve impact heeft op de loonontwikkeling in vergelijking met leraren in het buitenland.

De trendanalyse die de OESO in *Education at a Glance* maakt toont aan dat voor bachelors de reële waarde van de verloning constant blijft, maar dat die voor masters erodeert (2015=100; 2022=92).¹⁸

Arbeidstijd

Een voltijds werkende leerkracht lager onderwijs in Vlaanderen heeft een gemiddelde werkweek van 44,6 uur. Een voltijds werkende leerkracht in de eerste graad secundair onderwijs heeft een gemiddelde werkweek van 39,7 uur. Het significante verschil in het aantal werkuren tussen het lager en secundair onderwijs is voor een groot deel toe te schrijven aan het hoger aantal uren dat er in het lager onderwijs naar lesgeven gaat.¹⁹

Recent onderzoek bij Engelse leraren trekt de vaak gesuggereerde stelling in twijfel dat grotere werkstress lineair samenhangt met toenemende arbeidstijd.²⁰ Meetfouten, onder meer bij TALIS-data, zouden aan de oorsprong liggen van dit misverstand. Werkstress en levenskwaliteit evolueren volgens dit onderzoek op een niet-lineaire manier en zouden pas boven de 55 uur per week echt verontrustend worden.

De tijd die Vlaamse leerkrachten aan administratieve taken besteden, neemt gemiddeld 2,5 uur in beslag.²¹ Het Vlaamse tijdsbestedingsonderzoek klokt af op 3,2 uur.²² In de PISA top 6-landen zijn leerkrachten gemiddeld 3,3 uur bezig met administratieve taken, in de aan TALIS deelnemende landen bedraagt het gemiddelde 2,4 uur. Vlaamse leerkrachten spenderen dus ongeveer evenveel tijd aan administratieve taken als hun internationale collega's, al rapporteren ze wel een hogere mate van stress door een teveel aan administratie.²³

Werkbaarheid van de job

Leerkrachten en schoolleiders zijn relatief tevreden over hun job. Ze doen hun werk graag en halen er plezier en voldoening uit. De werkbaarheid staat echter onder druk, onder meer door werkstressklachten en burn-outsymptomen.

Uit het meest recente rapport ‘Hoe werkbaar is je job?’ van de Stichting Innovatie en Arbeid, het onderzoekscentrum van de SERV, blijkt dat de onderwijssector op een aantal parameters beter

¹⁷ *Ibid.*, Tabel D3.3.

¹⁸ *Ibid.*, Tabel D3.8.

¹⁹ Van Droogenbroeck, F. et al. (2020a).

²⁰ Jerrim, J., Sims, S. (2021). When is high workload bad for teacher wellbeing? Accounting for the non-linear contribution of specific teaching tasks, *Teaching and Teacher Education*, 105/103395, <https://doi.org/10.1016/j.tate.2021.103395>

²¹ Van Droogenbroeck, F. et al. (2020a).

²² Minnen, J., Verbeylen, J. en Glorieux, I. (2018). *Onderzoek naar de tijdsbesteding van leraren in het basisonderwijs. Deel 1: Algemeen*, Brussel: Vrije Universiteit Brussel; Van Droogenbroeck, F. et al. (2020a).

²³ Spruyt, B., Van Droogenbroeck, F., Siongers, J., Kavadias, D. (2023). Het lerarentekort kritisch bekeken vanuit internationaal vergelijkend perspectief. *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 2022-2023, 1: 19-27. Zie de paragraaf Planlast.

scoort dan de totale arbeidsmarkt en er zelfs op vooruit gaat.²⁴ Opnieuw blijkt dat de situatie in het onderwijs in vergelijking met andere sectoren niet zo dramatisch is als vaak in de media wordt gesuggereerd. Wat de werkbaarheidsindicatoren betreft, is er een gunstige evolutie voor de werkstress die daalt, de motivatie die stijgt, evenals de leermogelijkheden die in de lift zitten. Alleen op het vlak van het evenwicht tussen werk en privéleven is er een daling merkbaar en die situatie is slechter dan de algemene arbeidsmarkt in Vlaanderen. Dit komt hoogstwaarschijnlijk door de werkdruk gedurende de onderwijsweken.

De risicofactoren voor de werkbaarheid van de job blijken goed mee te vallen: de werkdruk is minder hoog, de emotionele belasting vermindert, de taakvariatie blijft hoog en de leidinggevende verbetert. Alleen op het vlak van autonomie is er een lichte daling merkbaar, maar onderwijs scoort nog steeds beter dan de algemene arbeidsmarkt in Vlaanderen.

Ziekteverzuim

Het ziekteverzuimpercentage (eendagsziekten inbegrepen) bedroeg in 2019 4,65%. Het ziekteverzuim tussen 2015 en 2019 neemt toe van jaar tot jaar. Ondanks de beperkte vergelijkbaarheid met andere sectoren (nl. doordat er meer vakantiedagen zijn in het onderwijs is het ziekteverzuimpercentage artificieel lager), lijkt het onderwijs op vlak van het ziekteverzuim gelijkaardig te presteren als andere sectoren. Cijfers van SDWorx tonen aan dat in 2019 gemiddeld 5,33% van de werkdagen, of het equivalent van 12,3 dagen per werknemer, niet gepresteerd werden door kort (2,67%) en middellang (2,66%; tussen 1 maand en 1 jaar) ziekteverzuim.²⁵ In het onderwijs was in 2019 vier op de tien werknemers geen enkele dag afwezig wegens ziekte.²⁶

Eén van de mogelijke verklaringen voor het stijgende ziekteverzuimcijfer is de hogervermelde toename van het aantal personeelsleden in de leeftijdscategorie van 56 tot 65 jaar. Eerdere analyses tonen aan dat het ziekteverzuim in die leeftijdscategorie hoger is. Tijdens het coronajaar 2020 was er een periode (18 maart tot 20 mei 2020) waarin er geen ziekteattesten vereist waren voor de afwezigheid van personeelsleden, waardoor het ziekteverzuim niet vergeleken kan worden met de voorgaande periode.²⁷

Tabel 2. Ziekteverzuimpercentages

	2015	2016	2017	2018	2019
Onderwijzend personeel	4,02%	4,29%	4,30%	4,46%	4,63%
Directie	4,14%	4,54%	4,67%	4,75%	4,86%

²⁴ Stichting Innovatie en Arbeid (2023). *Hoe werkbaar is je job. Werkbaarheidsmeting werknemers 2023*. Brussel: SERV.

https://serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_DB_20231004_WBM2023_Werknemers_RAP_StIA.pdf

²⁵ SdWorx (2021). *Ziekteverzuim in België bereikt recordhoogte in 2021*. Persbericht 14/01/2022.

<https://www.sdworx.be/nl-be/over-sd-worx/pers/2022-01-14-ziekteverzuim-belgie-bereikt-recordhoogte-2021>

²⁶ De Witte, K. & Iterbeke, K. (2022).

²⁷ Agentschap voor Onderwijsdiensten (2019). *Rapport afwezigheden naar aanleiding van ziekte 2019*, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/48379>; Agentschap voor Onderwijsdiensten (2020). *Rapport afwezigheden naar aanleiding van ziekte 2020*, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/40592>

Planlast

De voornaamste bronnen van stress bij leerkrachten zijn de administratieve belasting en het blijven met de veranderende eisen vanuit de overheid en de samenleving.²⁸ Hoewel niet iedereen hetzelfde verstaat onder planlast, wordt het doorgaans omschreven als allerlei (administratieve) verplichtingen die niet aantoonbaar bijdragen tot goed onderwijs en waarvan leerkrachten het nut niet inzien.²⁹

Planlast³⁰ is dus niet alleen zinloos papierwerk, maar ook het gevoel niet met de kern van onderwijs bezig te kunnen zijn door allerhande (administratieve) taken die niet essentieel lijken. Het gaat om veel dingen te moeten doen die men zelf niet belangrijk vindt en waarvan men niet weet waarom men ze moet doen of wat er later mee gebeurt. Leerkrachten bleken 33% van hun werk als planlast te ervaren en geven aan dat de planlast de laatste jaren gestegen is. 92% van de bevroegde leerkrachten gaf aan dat ze de taken die ze als planlast ervaren, wel effectief uitvoeren.³¹

Planlast wordt veroorzaakt door diverse actoren zoals de overheid, maar vaak ook door de overkoepelende organisaties. De rol van de schoolleider is cruciaal. De wijze waarop de schoolleider de vragen van onder meer de verschillende beleidsniveaus en schooloverstijgende samenwerkingen naar het schoolbeleid vertaalt, bepaalt in grote mate de planlast die leerkrachten ervaren.

Schoolleiders zelf vinden de hoeveelheid regelgeving vanuit andere overheden dan onderwijs moeilijk behapbaar en geven aan vaak onvoldoende op de hoogte te zijn van nieuwe beleidsinitiatieven en -beslissingen. Als reactie gaan schoolleiders soms overmatig registreren en rapporteren vanuit de idee om zo zeker 'in orde te zijn'. Dat blijkt bijvoorbeeld het geval te zijn wanneer ze een intern kwaliteitszorgsysteem opzetten en een doorlichting door de onderwijsinspectie voorbereiden. Ook het complexe personeelsstatuut vormt een bron van planlast voor schoolleiders en leerkrachten.³² Digitalisering blijkt eveneens een oorzaak van planlast. Omdat nieuwe technologie en online leerplatformen toelaten efficiënter te registreren en te communiceren, doet men het vaker en besteedt men er meer tijd aan.³³

Ten slotte is er nog het gevoel dat juridische betwistingen in het onderwijs toenemen (juridisering) als belangrijke bron van planlast. Schoolteams ervaren hierdoor een overdreven

²⁸ Van Droogenbroeck, F. et al. (2020a).

²⁹ Kenis, P., Michielsens, P., van Andel, W. (2013). *Kom op tegen planlast! Onderzoek naar initiatieven die de planlast (irriterende regeldruk) voor scholen en leraren in het leerplichtonderwijs kunnen verminderen*, Antwerpen, Antwerp Management School.

³⁰ Departement Onderwijs en Vorming (2016). *Operatie Tarra. Onderzoek naar planlast*, <https://www.onderwijs.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/20160120-eindrapport-gOperatieTarra.pdf>; Kenis, P., Michielsens, P. en van Andel, W. (2013); Devos G., Vanblaere B. & Bellemans L. (2018). *Stress en welbevinden bij schoolleiders: een analyse van bepalende factoren en van vereiste randvoorwaarden*. Steunpunt Onderwijsonderzoek. <https://data-onderwijs.vlaanderen.be/documenten/bestand.ashx?nr=11227>; Muylaert, J., Decramer, A. & Audenaert, M. (2022). How Leader's Red Tape Interacts With Employees' Red Tape From the Lens of the Job Demands-Resources Model. *Review of Public Personnel Administration*, 0(0). <https://doi.org/10.1177/0734371X221087420>.

³¹ Muylaert, J., Decramer, A. & Audenaert, M. (2022).

³² Departement Onderwijs en Vorming (2016).

³³ Muylaert, J., Decramer, A. & Audenaert, M. (2022).

verantwoordingsdruk.³⁴ Betwistingen van beslissingen van de klassenraad worden niet systematisch centraal gemonitord en dus zijn er geen exacte cijfers beschikbaar. Het gaat jaarlijks om een twintigtal externe procedures tegen deliberatiebeslissingen bij de Raad van State. De procedure bij de Raad van State is echter de allerlaatste mogelijke procedurestap. Ouders of leerlingen die de beslissing van een klassenraad betwisten, maken eerst gebruik van de interne beroepsprocedure van de school. Uit een bevraging blijkt dat 70% van de scholen te maken heeft gehad met interne beroepsprocedures in de schooljaren 2013-2014, 2014-2015 en 2015-2016. Over de drie schooljaren heen had 81% van de scholen niet meer dan één interne beroepsprocedure per schooljaar.³⁵ Onderzoek wijst in dit kader op het belang van het versterken van de autonomie van de leerkracht als professional.³⁶

Ervaren waardering voor het beroep

Hoewel het leraarschap in de voorbije eeuwen groot aanzien en waardering kende, lijkt het imago vandaag gedaald te zijn. Nederlands onderzoek suggereert dat het maatschappelijk aanzien van een leraar zich in een middencategorie situeert, vergelijkbaar met dit van een verpleegkundige, politieagent, journalist of acteur.³⁷ Een recent onderzoek naar hoe de leraar in de recente Nederlandstalige literatuur werd neergezet, laat zien dat de literaire voorstelling van leraren overwegend negatief van aard is, vooral als het gaat om hun gedrag tegenover leerlingen, hun externe presentatie en hun pedagogische vaardigheden.³⁸ Tegelijk toont de SCV-bevraging dat de dalende waardering strookt met het dalende vertrouwen in het onderwijs. Waar in 2008 nog meer dan 80% van de volwassen Vlamingen (heel) veel vertrouwen had in het onderwijs nam dit in 2018 af tot 70%.

Leraren ervaren zelf een dalende maatschappelijke waardering.³⁹ Minder dan een derde van de Vlaamse leerkrachten uit het lager onderwijs en een kwart uit de eerste graad secundair onderwijs meent dat het leerkrachtenberoep een gewaardeerd beroep is in de samenleving. Opvallend hierbij is de sterke daling in de gepercipieerde waardering van het leerkrachtenberoep tussen 2013 en 2018. Vlaanderen is de enige regio waar zo'n sterke daling zich aftekent.⁴⁰ Onderzoek naar de oorzaken van deze opvallende daling is nog niet voorhanden. Gesprekken met leerkrachten, gevoerd in het kader van de OESO Teachers' Professional Learning Study, bevestigen dat het beroep volgens leerkrachten lijdt onder een slecht imago en een lage status.⁴¹

³⁴ Brinckman, P. & Versluys, K. (2021). *Naar de kern: de leerlingen en hun leerkracht*. Rapport van de Commissie Beter Onderwijs. Brussel. <https://onderwijs.vlaanderen.be/sites/default/files/2021-10/RAPPORT-OK19%20oktober.pdf>

³⁵ Driesen, C. (2021). *Het intern beroep in het gewoon voltijds secundair onderwijs: iedereen gelijk voor de wet? Onderzoek naar de rechtsbescherming in de onderwijspraktijk na het Rechtspositiedecreet voor leerlingen*. Proefschrift. <https://hdl.handle.net/10067/1824240151162165141>

³⁶ Spruyt, B. et al. (2023).

³⁷ Cörvers, F., Mommers, A., van der Ploeg, S. & Sapulete, S. (2017). *Status en imago van de leraar in de 21ste eeuw*. ROA: ROA Reports Nr. 005. <https://doi.org/10.26481/umarep.2017005>

³⁸ Dera, J., R. Smeets and T. van Wanrooij (2023), "The problem with all those teachers is that they are completely numb": Representations of Teachers and Education in Recent Dutch Novels, *Dutch Crossing – Journal of Low Countries Studies*, <https://doi.org/10.1080/03096564.2023.2230682>

³⁹ OESO (2020a). *TALIS 2018 Results (Volume II): Teachers and School Leaders as Valued Professionals*, TALIS, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/19cf08df-en>.

⁴⁰ Van Droogenbroeck, F. et al. (2020a).

⁴¹ Minea-Pic, A., Nusche, D., Sinnema, C. & Stoll, L. (2021). *Teachers' Professional Learning Study. Diagnostic Report for the Flemish Community of Belgium*, OECD Education Policy Perspectives, nr. 31. <https://doi.org/10.1787/7a6d6736-en>

In de onderzoeksliteratuur en in het publieke debat worden hiervoor diverse oorzaken geïdentificeerd. Er is het toegenomen algemene opleidingsniveau van de bevolking, waarbij vooral ouders uit de midden- en hogere sociaaleconomische klasse vaker geneigd zijn de autoriteit van de leerkracht en de school in vraag te stellen. Leerkrachten geven verder aan druk te ervaren om antwoorden te bieden op de diverse vragen vanuit de samenleving.⁴² Daarnaast is er de algemene indruk, ook internationaal, dat het werk van leerkrachten de afgelopen decennia zwaarder, complexer en intensiever is geworden.⁴³

Er is ook een impact van de groeiende verwachtingen over het realiseren van kwaliteitsvol onderwijs, in combinatie met de potentiële impact van leerkrachten op leerlingenprestaties. Uit onderzoek blijkt dat leerkrachten voelen dat hun beroepsgroep meer gewaardeerd wordt in landen die hoger scoren op de PISA-testen. Bovendien lijkt de evolutie van de PISA-scores in landen samen te gaan met een dalende of stijgende trend in aangevoelde maatschappelijke waardering.⁴⁴

Ook de vaak problematische toestand van de schoolinfrastructuur speelt een rol in de maatschappelijke waardering van het beroep.⁴⁵ In de 'war for talent' pochen veel bedrijven met nieuwe en innovatieve kantoorruimtes op centrale locaties, terwijl de infrastructuur van de meeste Vlaamse scholen sterk verouderd is. De zichtbaar verouderde infrastructuur versterkt de lagere waardering van externen voor het lerarenberoep. Hoewel er in de voorbije jaren al meer werd ingezet op de vernieuwing van schoolgebouwen, zou hier in de toekomst nog meer aandacht aan besteed moeten te worden.⁴⁶

Professionalisering

Voltijds werkende Vlaamse leerkrachten in het basisonderwijs besteden gemiddeld 0,9 uur per week aan professionele ontwikkeling en in het secundair onderwijs is dat 0,8 uur per week. Dat is ongeveer 2% van de totale werktijd. Deze cijfers liggen lager dan bij internationale collega's die gemiddeld 1,3 uur in de EU top-5 landen en 1,5 uur in de PISA top-6 landen besteden aan professionele ontwikkeling.⁴⁷

De belangrijkste drempels om deel te nemen aan professionalisering zijn volgens leerkrachten de uitdaging om dit te combineren met de lesopdracht, de kostprijs, familiale verplichtingen, het gebrek aan stimulansen en het ontbreken van een relevant aanbod.⁴⁸ Recent onderzoek wijst in dit verband op het belang van schoolcultuur en leiderschap, die zowel een remmende als een stimulerende factor kunnen zijn voor de professionalisering van leerkrachten.⁴⁹ Cruciaal hierbij zijn de mate van afstemming van het personeels- en professionaliseringsbeleid op het

⁴² Minea-Pic, A. et al. (2021); Spruyt, B. et al. (2023).

⁴³ Creagh, S., Thompson, G., Mockler, N., Stacey, M. & Hogan, A. (2023). Workload, work intensification and time poverty for teachers and school leaders: a systematic research synthesis, *Educational Review*, <https://doi.org/10.1080/00131911.2023.2196607>; Brinckman, P. & Versluys, K. (2021).

⁴⁴ Van Droogenbroeck, F. et al. (2020a).

⁴⁵ AGION (2020). *Schoolgebouwenmonitor 2018-2019 - Indicatoren voor de kwaliteit van de schoolgebouwen in Vlaanderen*. Brussel: Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs. https://www.agion.be/sites/default/files/images/D_Schoolgebouwenmonitor_20182019.pdf

⁴⁶ De Witte, K. & Iterbeke, K. (2022).

⁴⁷ Van Droogenbroeck, F. et al. (2020a).

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Vekeman, E., Tuytens, M. & Devos, G. (2020). *Personeelsbeleid vanuit schoolperspectief: Eindrapport*. Steunpunt Onderwijsonderzoek, Gent. <https://data-onderwijs.vlaanderen.be/documenten/bestand.ashx?nr=12871>

schoolbeleid en de strategische planning van de school, en de mate waarin behoeften van leerkrachten zijn afgestemd op de behoeften van de school.

Naast deze externe beïnvloedende factoren is de intrinsieke motivatie van Vlaamse leerkrachten ook beperkt als het gaat om de deelname aan professionaliseringsactiviteiten. Vlaamse leerkrachten rapporteren voor bijna alle domeinen een lagere behoefte aan professionele ontwikkeling in vergelijking met hun internationale collega's uit EU-14 en PISA top-6 landen. De behoefte bij Vlaamse leerkrachten om zich te professionaliseren is zelfs gedaald ten opzichte van eerdere metingen in 2008 en 2013.⁵⁰

Deze vaststellingen staan haaks op de terugkerende aanbevelingen vanuit Vlaams (zoals peilingen en beleidsevaluaties) als internationaal onderzoek (PISA en PIRLS) om net meer aandacht te hebben voor kwaliteitsvolle professionalisering om specifieke onderwijsvraagstukken aan te pakken en de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren.⁵¹

Naast het volume aan werktijd dat aan professionalisering wordt besteed, is de aard van de professionaliseringsactiviteiten belangrijk. Uit onderzoek blijkt dat het belangrijk is dat die afgestemd zijn op de specifieke behoeften en context van leerkrachten of scholen. Daarnaast blijken diepere vormen van samenwerking of samenwerkend leren zoals co-teaching of elkaars lessen observeren en *evidence-informed* werken meer effectief.⁵²

Onderzoek stelt echter vast dat de aard van de professionaliseringsactiviteiten van Vlaamse leerkrachten eerder klassieke vormen aanneemt, zoals het volgen van een cursus of het bijwonen van een (externe) opleidingsdag. Vlaamse leerkrachten besteden minder tijd aan samenwerking en overleg met collega's binnen hun school in vergelijking met hun internationale collega's. Zo heeft 49% van de Vlaamse leerkrachten in het lager secundair onderwijs nog nooit deelgenomen aan een vorm van samenwerkend leren.⁵³ 40,4% van de schoolleiders in het lager secundair onderwijs vraagt ondersteuning bij het ontwikkelen van samenwerking tussen leerkrachten tegenover een internationaal gemiddelde van 26%. De OESO ziet voor Vlaanderen dan ook grote uitdagingen op het vlak van samenwerkend leren en *evidence-informed* werken.⁵⁴

De OESO ziet een verband tussen de hogervermelde vaststellingen en het gebrek aan stimulansen om zich te professionaliseren en de definiëring van de opdracht van een leerkracht in termen van lesuren. Volgens de OESO voedt dit de perceptie dat professionalisering geen deel uitmaakt van de kernopdracht van de leerkracht.⁵⁵ Recent Vlaams onderzoek bevestigt dit.⁵⁶

⁵⁰ Van Droogenbroeck, F. et al. (2020a).

⁵¹ Minea-Pic, A. et al. (2021).

⁵² Vanderlinde, R., Tuytens, M., Devos, G. & Merchie, E. (2015). *Indicatoren voor de effectiviteit van professionaliseringsinitiatieven*. <https://data-onderwijs.vlaanderen.be/documenten/bestand.ashx?nr=6215>; De Smet, M., Vanblaere, B., Ruys, I. & Frijns, C. (2020). *Collectief leren via samenwerking met externe (onderwijs)professionals*. Gent: Steunpunt Onderwijsonderzoek. <https://data-onderwijs.vlaanderen.be/documenten/bestand.ashx?nr=12089>; Timperley H. (2008). *Teacher Professional Learning and Development*. Educational Practices Series-18. UNESCO International Bureau of Education, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000179161>; Minea-Pic, A. et al. (2021).

⁵³ Van Droogenbroeck, F. et al. (2020a).

⁵⁴ Minea-Pic, A. et al. (2021).

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Delrue, K., Meirsschaut M. & Ruys I. (2020). *Teamteaching en collectief leren*. Steunpunt SONO. <https://data-onderwijs.vlaanderen.be/onderwijsonderzoek/project/429>

Uitstroom uit lerarenberoep

In commentaren over het lerarentekort wordt vaak verwezen naar de uitstroom uit het beroep, die relatief hoog zou zijn. Vastbenoemde leraren zijn echter honkvast. Zo ligt de (geprojecteerde) uitstroom bij werknemers jonger dan 55 jaar in de onderwijssector (6,4%) beduidend onder het Vlaamse sectorgemiddelde (15,4%).⁵⁷ Dit toont aan dat het lerarenberoep nog steeds een grote stabiliteit kent en dat het potentieel voor het behoud van leraren groot is.

De uitstroom in het begin van de loopbaan is hoger dan voor de loopbaan als geheel. Voor de leerkrachten jonger dan 30 jaar geldt dat tussen 2016 en 2021 ongeveer 14,4% van deze groep uitstroomt.⁵⁸ Maar vergeleken met andere sectoren is dit eerder laag. Een zekere mate van jobmobiliteit is normaal voor elke sector. Met 13% van de 20-29-jarigen (7,8% bij de 30-39-jarigen) die in een jaar tijd van job veranderden in 2019, is ook de jobmobiliteit buiten het onderwijs hoog.⁵⁹ Data geven ook aan dat de uitstroomintentie in Vlaanderen met 16,6% lager ligt dan het internationale gemiddelde van 25,1%.⁶⁰

De redenen voor de uitstroom van starters zijn divers maar jobonzekerheid bij aanvang van de loopbaan blijkt een belangrijke factor.⁶¹ Jonge leerkrachten starten vaak in tijdelijke vervangingsopdrachten met grote werkonzekerheid. Daartegenover staat dat personeelsleden op korte termijn een tijdelijke aanstelling van doorlopende duur en vaste benoeming kunnen verwerven. Het aandeel leerkrachten met een vaste benoeming nam toe van 71% in 2017 naar 75% in 2022. Vanaf september 2021 werd het benodigde aantal dagen dienstanciënniteit ingekort om in aanmerking te komen voor een vaste benoeming. Recent onderzoek toont aan dat bij het kiezen van hun carrière, inclusief uitstroom, leerkrachten vaak dezelfde factoren in overweging nemen, zoals jobmotivatie, zelfeffectiviteit, uitdaging en afwisseling, en relaties en ondersteuning van collega's en schoolleiding.⁶²

Hoewel er geen rechtstreeks verband is tussen de uitstroom en de moeilijkheid van de klas, geven verschillende bronnen aan dat jongere leerkrachten met weinig ervaring sterker vertegenwoordigd zijn in scholen met een groter aandeel kansarme leerlingen. Diversiteit en een meer uitdagend leerlingenpubliek drijft leerkrachten echter niet zozeer uit het lerarenberoep, maar wel naar andere scholen.⁶³

Is de uitstroom van jong onderwijspersoneel dus op zich niet verontrustend hoog, toch berokkent hij wel veel problemen. De vroege uitstroom is nefast voor het aanbod van leraren, het onderwijsbudget (deze leraren kregen eerder een gespecialiseerde opleiding tot leraar), de stabiliteit van de organisatie en de kwaliteit van het onderwijs. Leraren moeten ook de kans krijgen om te groeien in het beroep. Vooral in de eerste twee jaar waarin een leraar lesgeeft,

⁵⁷ Neefs, B. & Vansteenkiste, S. (2022). De aanwervingsbehoefte in de Vlaamse sectoren richting 2030. *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt Werk*, 32(1), pp. 29-40. https://www.steunpuntwerk.be/files/OverWerk_2022_1_03.pdf

⁵⁸ Departement Onderwijs en Vorming (s.d.) Databank. Eigen berekening.

⁵⁹ De Witte, K. & Iterbeke, K. (2022).

⁶⁰ OESO (2020).

⁶¹ Struyven, K. & Vanthournout, G. (2014). Teachers' exit decisions: An investigation into the reasons why newly qualified teachers fail to enter the teaching profession or why those who do enter do not continue teaching, *Teaching and Teacher Education*, Volume 43, 37-45. <https://doi.org/10.1016/j.tate.2014.06.002>

⁶² Mombaers, T., Vanlommel, K., en Van Petegem, P. (2020). *De Loopbaan van Onderwijsprofessionals*. Steunpunt Onderwijsonderzoek, Gent. https://steunpuntsono.be/wp-content/uploads/2021/01/2.4_De-loopbaan-van-onderwijsprofessionals.pdf

⁶³ Nusche, D., Miron, G., Santiago, P., Teese, R. (2015). *OECD Reviews of School Resources: Flemish Community of Belgium 2015*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264247598-en>

observeren we een sterke stijging in de groei in leerprestaties die de leraar creëert bij zijn/haar leerlingen.⁶⁴ Uit administratieve gegevens van het schooljaar 2019-20 blijkt dat 37,2% van de startende leraren in het secundair onderwijs binnen een periode van vijf jaar de school verlaat.⁶⁵ Uit onderzoek in andere sectoren weten we dat de kwaliteit van personeelsbeleid en *human resources management* een cruciale factor is om het fenomeen van “fast quitting” tegen te gaan.⁶⁶ Kwalitatieve *onboarding* en ondersteuning bij de start van de loopbaan kunnen het verschil maken. Verder in dit rapport gaan we dan ook precies op die aspecten dieper in.

Omgekeerd gaan niet alle net afgestudeerde leraren naar het onderwijs. Het doorstroompercentage van de lerarenopleiding naar het onderwijs lag in 2011 op 81% voor professionele bachelors en 33% voor universitaire lerarenopleidingen.⁶⁷ Ondanks de bewuste keuze voor een specifieke opleiding als die van leraar staat al na 5 jaar bijgevolg slechts de helft van de professionele bachelors en een vijfde van de masters voor de klas.⁶⁸

De arbeidsmarktsituatie voor leraren

Toenemende krapte op de arbeidsmarkt voor leraren

Het totaal aantal personeelsleden dat in onderwijs is tewerkgesteld, steeg met 8,8% de afgelopen vijf jaar. Het Vlaams basisonderwijs telde in januari 2022 71.848 personeelsleden (uitgedrukt in vte). Het secundair onderwijs telde er 73.139. In totaal waren er dus 144.987 personeelsleden.⁶⁹

De onderwijssector kampt wel met een toenemende krapte op de arbeidsmarkt. Een indicatie hiervan zien we onder andere in de (weliswaar lichte) afname van het aandeel leerkrachten met het vereiste bekwaamheidsbewijs doorheen de tijd.⁷⁰ Leerkrachten worden in toenemende mate ingezet buiten ambten of vakken waarvoor ze het vereiste bekwaamheidsbewijs hebben. Dit is voornamelijk het geval in vervangingsopdrachten waar voor vakken als Nederlands, Frans, Engels en wiskunde het aandeel leerkrachten met een ander bekwaamheidsbewijs varieert van 14% tot 16% (vier jaar eerder varieerde dit tussen de 5 en 8%).⁷¹

⁶⁴ Atteberry, A., Loeb, S. & Wyckoff, J. (2015). Do first impressions matter? Predicting early career teacher effectiveness. *AERA Open*, 1(4), <https://doi.org/10.1177/2332858415607834>.

⁶⁵ Antwoord van Ben Weyts op schriftelijke vraag van Jan Laeremans.

<https://docs.vlaamsparlament.be/pfile?id=1614561>

⁶⁶ <https://press.securex.be/een-op-zes-aanwervingen-met-vast-contract-eindigt-al-binnen-de-zes-maanden>

⁶⁷ Laurijssen I. & Glorieux I. (2018). *Arbeidsmarktintrede van schoolverlaters in Vlaanderen. Werk- en salaristrajecten en (mis)match bij schoolverlaters van een leraren-, zorg- of STEM-opleiding*. Research paper SONO/2018/OL1.7/2, Gent: Steunpunt Onderwijsonderzoek - TOR 2018/28.

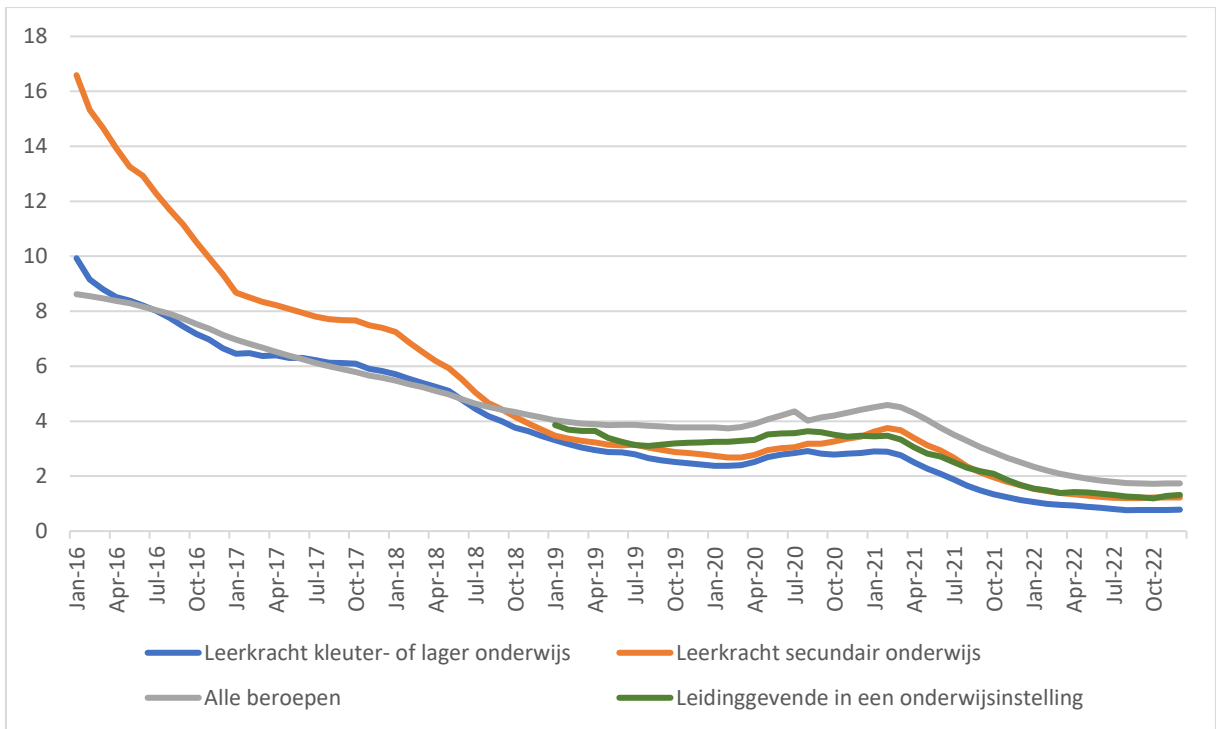
<https://torvub.be/publication/arbeidsmarktintrede-van-schoolverlaters-in-vlaanderen-werk-en-salaristrajecten-en-mismatch-bij-schoolverlaters-van-een-leraren-zorg-of-stem-opleiding/>

⁶⁸ De Witte, K. & Iterbeke, K. (2022).

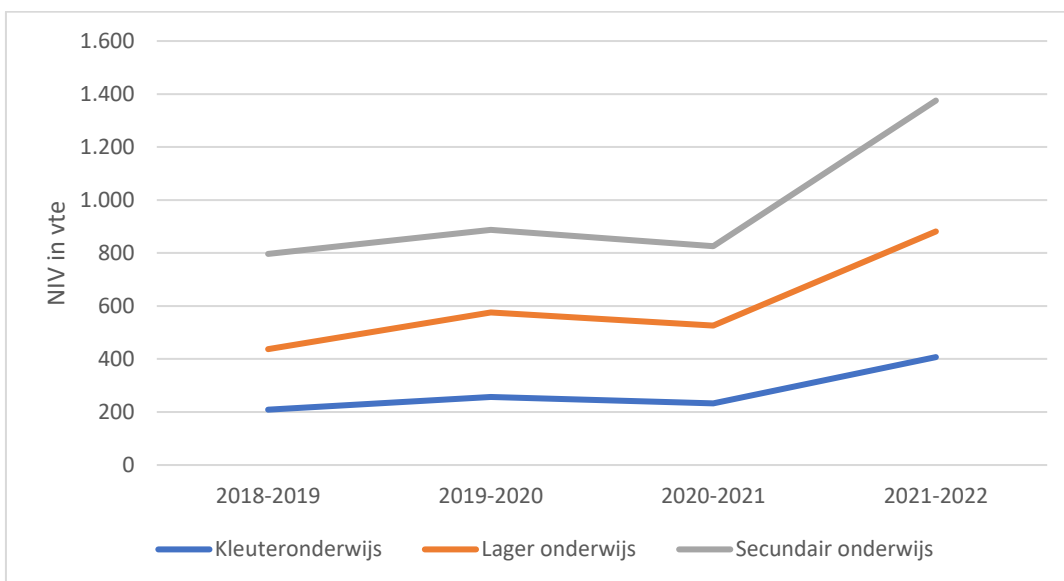
⁶⁹ Departement Onderwijs en Vorming (2018). *Statistisch jaarboek van het Vlaams onderwijs (2016-2017)* <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/33256>; Departement Onderwijs en Vorming (2022a).

⁷⁰ Departement Onderwijs en Vorming (2022b). *Dataverzameling in voorbereiding van Vlaamse openbare statistiek over de bekwaamheidsbewijzen van leraren*, Intern document.

⁷¹ Departement Onderwijs en Vorming (2023b). *De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel in Vlaanderen 2022-2030*; Departement Onderwijs en Vorming (2019). *De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel in Vlaanderen 2018-2028*, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/30960>



Figuur 1. Spanningsratio voor lerarenberoepen en alle beroepen samen



Figuur 2. Niet ingevulde vervangingen uitgedrukt in vte per schooljaar⁷²

De spanningsindicator daalt sterker voor het beroep van leerkracht dan voor de andere beroepen (zie Figuur 1).⁷³ Voorlopig lijkt het erop dat de meeste scholen hun omkadering nog volledig

⁷² Bron: Monitoring personeel onderwijs (Agodi).

⁷³ Bron: <https://www.vdab.be/trendsdoc/beroepen/index.html>; De spanningsindicator meet de krapte op de arbeidsmarkt. Hij geeft de verhouding weer tussen het aantal werkzoekenden zonder werk in bemiddeling en het aantal beschikbare vacatures. Als deze verhouding groot is, verloopt het invullen van de jobs vlotter. In het secundair onderwijs zijn er ook verschillen tussen vakken.

kunnen aanwenden.⁷⁴ Door een uitgeputte arbeidsmarktreserve wordt het echter steeds moeilijker om onderwijspersoneel dat uitvalt op korte termijn te vervangen.

Figuur 2 toont dat het aantal niet ingevulde vervangingen sterk toenam in schooljaar 2021-2022 (+85% ten opzichte van schooljaar 2018-2019).⁷⁵

Het lerarentekort kan een mogelijke verklaring zijn voor de toegenomen stress en werkdruk en het aanzienlijke ziekteverzuim waarbij vooral de frequentie van psychosociale aandoeningen opvalt.⁷⁶

Het lerarentekort verhoogt de kans dat leerlingen gedurende langere periodes geen les krijgen. Gezien de cruciale impact van leerkrachten op de onderwijskwaliteit, heeft dit een negatieve impact op de kwaliteit van het onderwijs en de leeruitkomsten van leerlingen. Zo werd een correlatie vastgesteld in het basisonderwijs tussen het aantal niet-ingevulde vervangingen op schoolniveau en de leerprestaties. Wanneer een gemiddelde basisschool met 13 leerkrachten één vacature niet kan invullen, leidt dit tot een geschatte leervertraging van 2,1 lesweken voor Nederlands en 2,6 lesweken voor wiskunde.⁷⁷

Het tekort aan leerkrachten is niet gelijk verdeeld over de regio's, onderwijsniveaus en vakken (zie Tabel 3). Zo is de krapte (ingeschat aan de hand van de spanningsratio) veel groter in verstedelijkte regio's zoals Brussel en Antwerpen dan in meer landelijke regio's zoals Limburg. Voor het basisonderwijs geldt dat in de arrondissementen Aalst, Antwerpen, Diksmuide, Eeklo, Gent, Halle-Vilvoorde, Oostende en Sint-Niklaas minder dan één kandidaat beschikbaar is per openstaande vacature. Brussel ontbreekt in VDAB-data, maar het percentage leerkrachten met een ander bekwaamheidsbewijs daar, wijst erop dat de krapte ook daar erg groot is. Hoewel de vraag naar leerkrachten groot is in alle onderwijsniveaus, zijn er minder grote noden in het kleuteronderwijs. Daarom wordt kleuteronderwijzer door VDAB niet expliciet opgenomen als knelpuntberoep in tegenstelling tot de belangrijkste andere onderwijsberoepen zoals leerkracht lager en secundair onderwijs.⁷⁸

In het secundair onderwijs verschillen de noden naargelang het vak. Op basis van proxy indicatoren zoals het aandeel personeelsleden met een ander bekwaamheidsbewijs zien we dat er tekorten zijn aan taalleerkrachten (Nederlands, Frans en Engels) en leerkrachten wiskunde en katholieke godsdienst. Daarnaast is het voor vakken zoals elektriciteit, mechanica, huishoudkunde, Project Algemene Vakken en techniek moeilijk om geschikte kandidaten te vinden.⁷⁹ Recent stelde VDAB dat het inmiddels voor alle vakken moeilijk is om leerkrachten te vinden.⁸⁰

⁷⁴ Agentschap voor Overheidsdiensten (2022). *Oefening berekening in het kader van structureel lerarentekort. Vergelijking van het aanwendbare en het aangewende urenpakket*. Intern document.

⁷⁵ Het gaat om dienstonderbrekingen die recht geven op een vervanging volgens de reguliere vervangingsregels (bijvoorbeeld afwezigheid titularis van minimum 10 werkdagen...), maar waarvoor geen vervanger wordt aangesteld (zie <https://data-onderwijs.vlaanderen.be/edulex/document.aspx?docid=15154#1>).

⁷⁶ Agentschap voor Onderwijsdiensten (2021). *Rapport afwezigheden naar aanleiding van zieke 2021* <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/52815>

⁷⁷ De Witte, K. & Gambi, L. (2023).

⁷⁸ Vlaamse Dienst Voor Arbeidsbemiddeling (2023). *Knelpuntberoepen in Vlaanderen*, <https://www.vdab.be/sites/default/files/media/files/Knelpuntberoepen2023.pdf>

⁷⁹ Departement Onderwijs en Vorming (2019) De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel in Vlaanderen 2018-2028, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/30960>

⁸⁰ Departement Onderwijs en Vorming (2023c). Interne dataverzameling

Tabel 3. Spanningsratio per arrondissement in maart 2023⁸¹

Arrondissement	Leerkracht kleuter- of lager onderwijs	Leerkracht secundair onderwijs
Aalst	0,64	0,72
Antwerpen	0,55	1,16
Brugge	1,23	0,92
Dendermonde	1,07	0,91
Diksmuide	0,60	0,31
Eeklo	0,91	0,68
Gent	0,67	1,58
Halle-Vilvoorde	0,75	1,18
Hasselt	4,66	2,01
Ieper	1,46	1,73
Kortrijk	1,46	0,93
Leuven	1,57	1,99
Maaseik	11,94	3,03
Mechelen	1,39	0,9
Oostende	0,51	1,54
Oudenaarde	1,79	1,57
Roeselare	1,37	0,77
Sint-Niklaas	0,35	0,73
Tielt	1,79	0,84
Tongeren	7,94	2,82
Turnhout	2,24	1,74
Veurne	1,23	0,81

Demografische factoren

Het lerarentekort is een gevolg van twee bredere demografische evoluties, met name een stijging van het aantal leerlingen en een veroudering van de bevolking (en dus ook de lerarenpopulatie). Beide factoren hebben een invloed op de (toekomstige) aanwervingsbehoefte in het onderwijs. Uit cijfers van het Departement Onderwijs en Vorming blijkt dat in de periode tussen de schooljaren 2011-12 en 2019-20 het aantal leerlingen in het basisonderwijs gestegen is met 12,8%, waardoor meer leraren en/of grotere klassen nodig zijn. In schooljaar 2020-21 was er in het lager onderwijs voor het eerst een daling (van 0,3%) van het aantal leerlingen. Gegeven dat deze lagerschoolleerlingen zijn doorgestroomd, of in de nabije toekomst zullen doorstromen naar het secundair onderwijs, heeft dit ook consequenties voor de vraag naar leraren in het secundair onderwijs, waar sinds 2015-16 het aantal leerlingen jaarlijks stijgt en er sinds 2017-18 reeds 5,5% meer leerlingen zijn.⁸² Het grote aantal deeltijdse jobs zal de nood aan leraren verder doen toenemen. Hoewel de gemiddelde Vlaamse leraar met 39,6 jaar jonger is dan in het

⁸¹ Bron: VDAB, *Beroepen in cijfers*, <https://www.vdab.be/trendsdoc/beroepen/index.html>

⁸² Departement Onderwijs en Vorming (2019). *De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel in Vlaanderen 2018-2028*, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/30960>

buitenland (volgens data van TALIS 2018 42,5 jaar) en ten opzichte van werknemers in de privésector (in 2017 gemiddeld 42,3 jaar),⁸³ is er een grote groep van leraren die binnenkort uitstromen door het bereiken van de pensioenleeftijd.

Op basis van gegevens uit de AGODI-personeelsdatabank vergeleken De Witte en Iterbeke de leeftijds piramiden van leraren in het secundair onderwijs per vak en per provincie.⁸⁴ In het algemeen is ongeveer 30 procent van de leraren 50 jaar of ouder. De demografische structuur verschilt opmerkelijk per leergebied en regio. Zo zijn leraren in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gemiddeld genomen jonger. Leraren katholieke godsdienst, beeldende vorming en elektriciteit zijn gemiddeld genomen ouder, waardoor er in de nabije toekomst sneller vervangingen gezocht zullen worden. Leraren hout en elektriciteit in het beroepsonderwijs en leraren toegepaste economie en mechanica in het technisch onderwijs in het bijzonder zijn ouder dan de gemiddelde leraar. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat directies voor deze technische en praktijkvakken vooral leraren met eerder verworven ervaring in de privésector inzetten. Deze bevindingen wijzen op de noodzaak van het huidige en toekomstige lerarentekort op een gedifferentieerde wijze aan te pakken.

Aanwervingsbehoefte

De jaarlijkse totale instroom van nieuw bestuurs- en onderwijzend personeel in het basis- en secundair onderwijs samen steeg van 4.883 vte naar 7.177 vte tussen 2017-18 en 2021-22 (Figuur 3, volle lijn). De prognose voorspelt een aanhoudende aanwervingsbehoefte van meer dan 6.000 vte op jaarbasis tot 2026-27. Hierbij maken we abstractie van de reeds bestaande tekorten. Tellen we de laatst gekende niet ingevulde vervangingen (cf. Figuur 2) mee als aanwervingsbehoefte dan zouden deze nog eens met 2.664 vte toenemen.

Voor de lange termijn wordt echter een dalende trend voorspeld en in 2029-30 ligt de aanwervingsbehoefte op 5.211 vte (Figuur 3, stippellijn).⁸⁵ Eerdere prognoses geven overigens aan dat er soms een aanzienlijk verschil is tussen voorspelde en reële aanwervingsbehoeften, met name voor het kleuteronderwijs. De prognose brengt geen regionale verschillen in beeld.⁸⁶

Een aandachtspunt hierbij is wel dat de instroom in de lerarenopleidingen al geruime tijd daalt. Sinds de hervorming van de lerarenopleiding in 2019 lijkt er sprake van een lichte toename van het aantal trajectstarters, al zit er mogelijk enige ruis op deze cijfers omwille van de verschuiving van de lerarenopleidingen van het volwassenenonderwijs naar het hoger onderwijs. Het laatste academiejaar 2021-2022 toont immers terug een lichte terugval van het aantal trajectstarters in de lerarenopleiding. De meest recente, niet-definitieve cijfers van het academiejaar 2022-2023 tonen dan weer een toename van het aantal generatiestudenten.⁸⁷ Het lijkt er dan ook op dat de langdurige daling van de instroom voorlopig is gestopt. Het aantal trajectstarters in de educatieve

⁸³ Acerta (2019). *Werknemer in België gemiddeld 11 maanden jonger dan jaar geleden*. Persbericht 25/10/2019. <https://www.acerta.be/nl/insights/in-de-pers/werknemer-in-belgie-gemiddeld-11-maanden-jonger-dan-jaar-geleden#:~:text=Brussel%2C%2025%20oktober%202019%20%E2%80%93%20De,alle%20statuten%2C%20sectoren%20en%20regio's>.

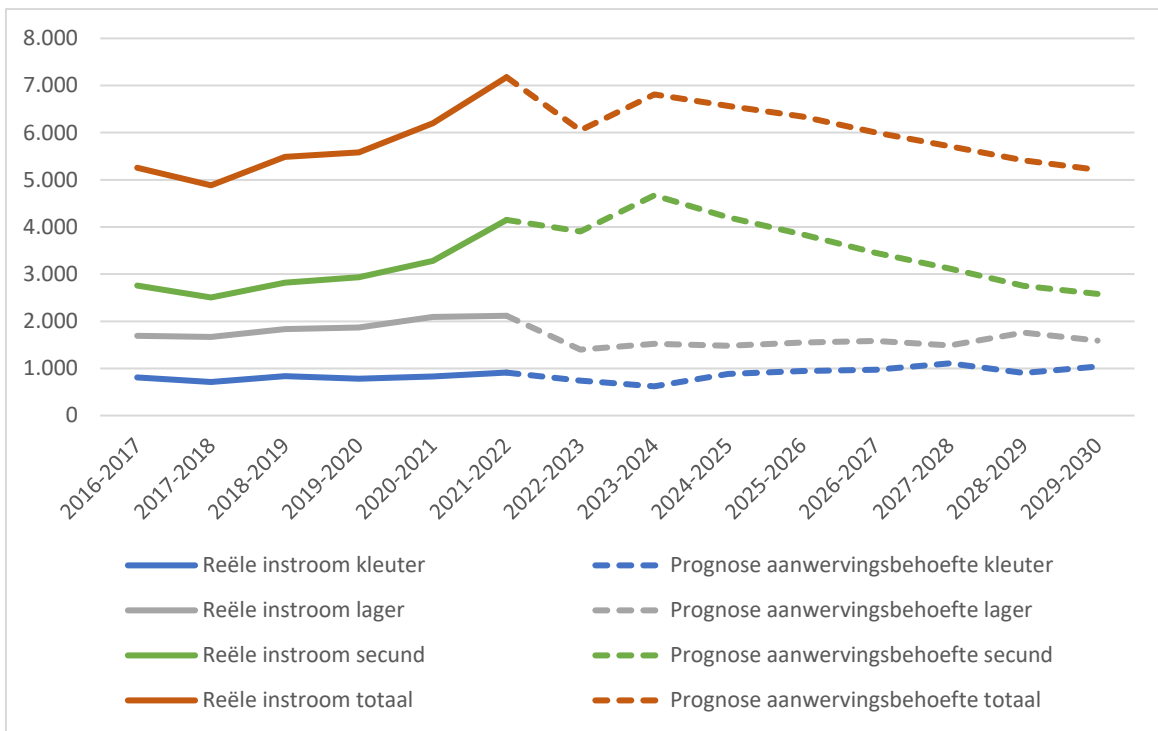
⁸⁴ De Witte, K. & Iterbeke, K. (2022).

⁸⁵ Departement Onderwijs en Vorming (2023d). Interne dataverzameling

⁸⁶ Departement Onderwijs en Vorming (2019) De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel in Vlaanderen 2018-2028, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/30960>

⁸⁷ Agentschap Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen (2023). Hoger onderwijs in cijfers Academiejaar 2022-2023, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/52403>

graduaten is voorsnog beperkt. Mogelijk zal dit in de nabije toekomst een impact hebben op vooral het aanbod aan praktijkleerkrachten.



Figuur 3. Jaarlijkse aanwervingsbehoefte nieuw personeel (in voltijds equivalent)

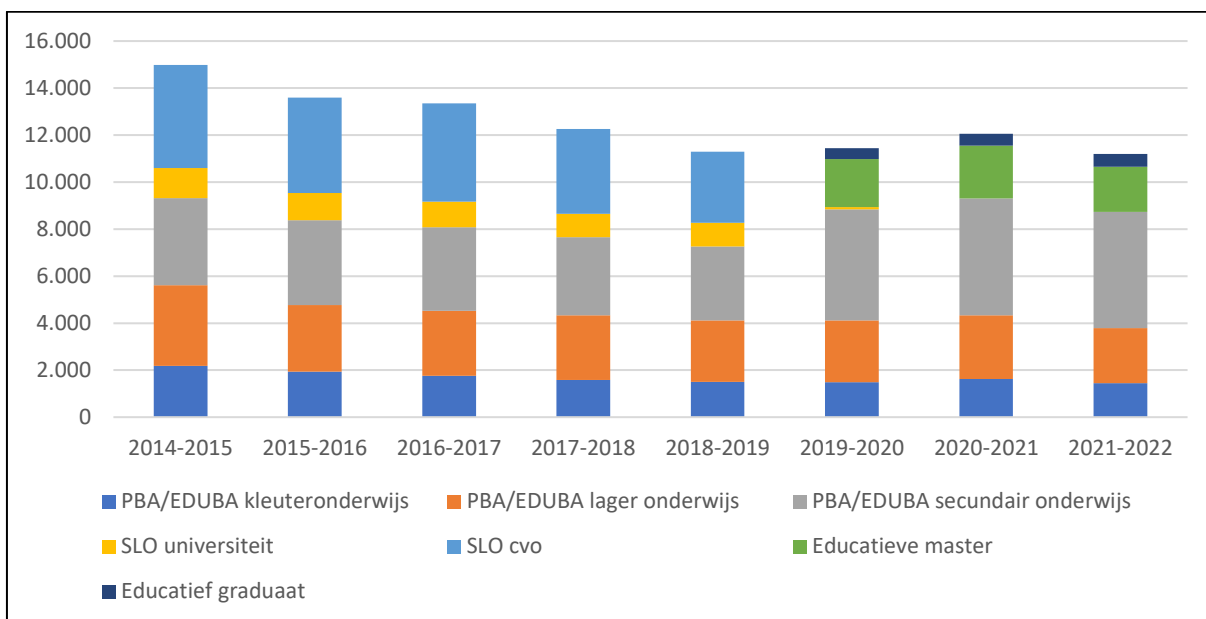
De zijinstroom in de lerarenopleiding en het beroep neemt wel toe. De gemiddelde leeftijd van de studenten in de lerarenopleidingen stijgt. Waar in 2016-2017 nog 11% van de studenten in de educatieve bachelor secundair onderwijs 26 jaar of ouder was, steeg dit aandeel tot 32% in 2021-2022.⁸⁸ Tussen schooljaar 2019-20 en 2021-22 nam het aantal zijinstromers in het beroep toe met 118% in het basisonderwijs en 85% in het secundair onderwijs. In totaal ging het om 4.279 zijinstromers in schooljaar 2021-2022. Daar staat tegenover dat 28% van de zijinstromers in schooljaar 2019-2020 en 2020-2021 het schooljaar na hun intrede niet langer in onderwijs actief zijn.⁸⁹

Leggen we vraag (aanwervingsbehoefte) en aanbod (studenten en gediplomeerden aan een lerarenopleiding) samen, dan kunnen we verwachten dat de krapte op de arbeidsmarkt voor leerkrachten de komende jaren groot zal blijven. Op langere termijn (vanaf 2030) zal die krapte vermoedelijk licht afnemen. Een analyse van het Steunpunt Werk komt tot een gelijkaardige conclusie. Aangezien men een relatief lage uitstroom verwacht en een gemiddelde tewerkstellingsgroei, is de relatieve toekomstige aanwervingsbehoefte in het onderwijs de laagste in vergelijking met andere economische sectoren in Vlaanderen.⁹⁰

⁸⁸ Departement Onderwijs en Vorming (2022c). Monitor lerarenopleiding, <https://data-onderwijs.vlaanderen.be/documenten/bestanden/Monitor%20voor%20Lerarenopleiding.pdf>

⁸⁹ Departement Onderwijs en Vorming (2023e) Interne dataverzameling

⁹⁰ Neefs, B. & Vansteenkiste, S. (2022). De aanwervingsbehoefte in de Vlaamse sectoren richting 2030. *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt Werk*, 32(1), pp. 29-40, https://www.steunpuntwerk.be/files/OverWerk_2022_1_03.pdf



Figuur 4. Aantal trajectstarters in de verschillende lerarenopleidingen

Bij dit voorzichtige optimisme op lange termijn is enig voorbehoud op zijn plaats. Zo zijn de noden op korte termijn wel hoog en dit in een periode waarin de arbeidsmarktreserve al uitgeput is. Mogelijk zal de toekomstige ontspanning op de arbeidsmarkt op lange termijn dus deels tenietgedaan worden door de tekorten die zich in tussentijd hebben opgestapeld. Bovendien moet men bij dergelijke inschattingen ook rekening houden met de leerlingenprognoses die niet altijd goed te voorspellen zijn.

Ontwikkelingen op het vlak van schoolleiders

Belang van schoolleiders voor kwaliteitsvol onderwijs

Schoolleiders zijn essentieel om een optimale leeromgeving voor de leerlingen en dito werkomgeving voor de leerkrachten te realiseren en zo tot een hoge onderwijskwaliteit te komen.⁹¹ Een doordachte en strategische visie op de schoolorganisatie en het personeelsbeleid is immers onontbeerlijk.⁹² Het beroep van schoolleider is uitdagend en complex en er zijn veel maatschappelijke verwachtingen waaraan moet worden voldaan. Tijdens de coronapandemie werden die uitdagingen nog extra op scherp gesteld.⁹³

⁹¹ Devos, G. (2019). Kenmerken van sterke scholen. Wat leert ons 40 jaar onderzoek? *Impuls. Leiderschap in onderwijs*, 2019-2020 (1), 4-16.; Minea-Pic, A. et al. (2021); Pont, B., D. Nusche and H. Moorman (2008). *Improving School Leadership*, Volume 1, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264044715-en>; Day, D., Gu, Q. & Sammons, P. (2016). The impact of leadership on student outcomes: How successful school leaders use transformational and instructional strategies to make a difference. *Educational Administration Quarterly*, 52(2), 221-258. <https://doi.org/10.1177/0013161X15616863>

⁹² Devos, G. (2019).

⁹³ Gurr, D. (2023). *A think-piece on leadership and education*. Paper commissioned for the 2024/5 Global Education Monitoring Report, Leadership and education. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000384529/PDF/384529eng.pdf.multi_4

De kwaliteit van het schoolleiderschap is ook de belangrijke factor voor een efficiënte arbeidsorganisatie die de werkdruk van leraren beheersbaar houdt. De mate waarin strategieën effectief zijn om de werkdruk te beheersen en werkbaar werk te realiseren, hangt in grote mate af van de kwaliteit van de schoolleiding.⁹⁴ Een recente review door de Education Endowment Foundation van het beschikbare wetenschappelijke onderzoek wijst op drie onderling verbonden leiderschapsbenaderingen en de daarmee samenhangende praktijken om de retentie van leraren te ondersteunen: (i) prioriteit geven aan de professionele ontwikkeling van leraren; (ii) het opbouwen van relationeel vertrouwen; en (iii) het verbeteren van de arbeidsomstandigheden.⁹⁵ De review onderstreept ook vier prominente kenmerken van de schoolcultuur, het klimaat en de structuur die collegialiteit, positieve schooldiscipline, intellectuele stimulatie en gelijkheid in werklastregelingen en ondersteuningsverdeling bevorderen. Er waren in 2022 3.092 vte schoolleiders in het basisonderwijs en 2.728 vte in het secundair onderwijs. Het betreft zowel directeurs, adjunct-directeurs, coördinatoren, technisch adviseurs en technisch adviseur coördinatoren. Daarnaast zijn er 165 vte bovenschoolse schoolleiders in het basisonderwijs en 85 in het secundair onderwijs (algemeen en coördinerend directeurs en directeur-coördinatoren van een scholengemeenschap).⁹⁶

Schoolleiderschap omvat onder meer het richting geven, het bouwen aan relaties, het ontwikkelen van mensen, het ontwikkelen van de school- en onderwijsorganisatie, het verbeteren van de leeromgeving en het onderwijsproces.⁹⁷

Er worden in de literatuur vaak drie types van leiderschap onderscheiden: onderwijskundig en transformationeel leiderschap, administratief leiderschap en systeemleiderschap. Schoolleiders in Vlaanderen zetten net als in andere landen voornamelijk in op onderwijskundig en transformationeel leiderschap, zoals het samenwerken met leerkrachten om disciplineproblemen op te lossen of actie ondernemen zodat leerkrachten zich verantwoordelijk voelen voor de prestaties van hun leerlingen. Er gaat minder aandacht naar aspecten van systeemleiderschap waar scholen de relaties met de bredere schoolomgeving versterken. Tussen 2013 en 2018 zijn er weinig veranderingen qua type van leiderschap bij schoolleiders. Er is alleen een toename van ondersteunende acties voor een betere samenwerking tussen leerkrachten met het oog op het ontwikkelen van nieuwe lespraktijken.

Kenmerken van de schoolleiderspopulatie

In het schooljaar 2021-2022 bedroeg het aandeel vrouwelijke schoolleiders 66,3% in het basisonderwijs en 47,2% in het secundair onderwijs.⁹⁸ Landen met meer vrouwelijke leerkrachten hebben een groter aandeel vrouwelijke schoolleiders. Vlaanderen wijkt hiervan af door een sterk

⁹⁴ Martin, K., Classick, R., Sharp, C., Faulkner-Ellis, H. (2023). *Supporting the recruitment and retention of teachers in schools with high proportions of disadvantaged pupils: understanding current practice around managing teacher workload. Practice review.* London: EEF/NFER.

<https://d2tic4wvo1iusb.cloudfront.net/production/documents/projects/Review-of-teacher-workload-management-approaches.pdf?v=1699865155>

⁹⁵ Nguyen, D., Huat See, B., Brown, Chr., Kokotsaki, D. (2023). *Reviewing the evidence base on school leadership, culture, climate and structure for teacher retention. Rapid evidence assessment.* London: EEF/NFER. <https://d2tic4wvo1iusb.cloudfront.net/production/documents/projects/Review-of-leadership-approaches.pdf?v=1699862027>

⁹⁶ Departement Onderwijs en Vorming (2022a)

⁹⁷ Leithwood, K. (2012). *The Ontario Leadership Framework 2012*, with a discussion of the Research Foundations. Ontario: Institute for Education Leadership.

⁹⁸ Departement Onderwijs en Vorming (2022a)

vervrouwelijkt leerkrachtenkorps te combineren met een eerder gemiddeld aandeel vrouwelijke schoolleiders.⁹⁹

Net als de leerkrachten zijn de schoolleiders in Vlaanderen relatief jong: de schoolleider in het lager onderwijs is gemiddeld 48,7 jaar en 48,5 jaar in de eerste graad secundair onderwijs. In Vlaanderen werkt de overgrote meerderheid van de schoolleiders voltijds. Een beperkt aantal schoolleiders heeft nog een kleine lesopdracht. Dat is in andere landen vaker het geval dan in Vlaanderen. Vlaamse schoolleiders zijn, net als hun internationale collega's, bijna altijd eerst leerkracht geweest. Een schoolleider in het lager onderwijs heeft gemiddeld 17,6 jaar ervaring als leerkracht, de collega in de eerste graad secundair 16,1 jaar. Dikwijls hebben ze een bijkomende opleiding tot schoolleider gevolgd, vaak samen met een opleiding rond onderwijskundig leiderschap.

Vlaamse schoolleiders hebben in het lager onderwijs gemiddeld 9,2 jaar werkervaring als schoolleider, waarvan 8,5 jaar in hun huidige school. In de eerste graad secundair onderwijs bedraagt de gemiddelde werkervaring van de schoolleiders 7,8 jaar en dit allemaal in hun huidige school.

Vlaamse schoolleiders in het lager onderwijs en in de eerste graad van het secundair onderwijs zijn internationaal gezien gemiddeld korter opgeleid. In het lager onderwijs heeft 96,2% van de schoolleiders een bachelorsdiploma of equivalent. In de eerste graad van het secundair onderwijs heeft de helft van de schoolleiders een bachelorsdiploma.

In de meest recente cao XIII (afgesloten in 2021) werd afgesproken dat de loonspanning tussen leerkrachten en schoolleiders basis- en secundair onderwijs minimaal 31% bedraagt. Op termijn zal dit naar 35% evolueren. Internationaal blijkt het loon van Vlaamse schoolleiders hoger te liggen dan het OESO-gemiddelde, maar lager dan bijvoorbeeld in buurland Nederland.¹⁰⁰

Tijd besteed aan administratieve en leiderschapstaken

Een schoolleider besteedt in verhouding de meeste tijd aan administratieve- en leiderschapstaken. Beide taken nemen samen de helft van de werktijd van de schoolleider in beslag. Schoolleiders besteden een vergelijkbaar aandeel van hun tijd aan taken en vergaderingen met betrekking tot het curriculum, de interactie met ouders en interactie met externe stakeholders. Schoolleiders uit de eerste graad secundair onderwijs besteden een significant groter deel van hun tijd aan interactie met leerlingen dan hun collega's uit het lager onderwijs.¹⁰¹ In vergelijking met 2013 gaat er steeds meer tijd naar administratieve en leiderschapstaken en naar vergaderingen.

Professionalisering

Schoolleiders nemen jaarlijks gemiddeld deel aan zes verschillende professionele ontwikkelingsactiviteiten. Ze nemen het meest deel aan cursussen en studiedagen over pedagogische onderwerpen en over leiderschap, meer dan hun collega's in andere landen. Ook het lezen van vakliteratuur is een veel voorkomende vorm van professionele ontwikkeling. Daarnaast nemen schoolleiders vaker dan hun internationale collega's deel aan netwerken met

⁹⁹ Volgende paragraaf is gebaseerd op: Van Droogenbroeck, F. et al. (2020a)

¹⁰⁰ OECD (2023).

¹⁰¹ Van Droogenbroeck, F. et al. (2020a)

collega's opgericht met het oog op professionele ontwikkeling. Ze hadden omgekeerd dan weer minder leerervaringen met peer- en zelfobservatie en coaching.

Schoolleiders geven aan het meest nood te hebben aan professionele ontwikkeling over het gebruik van leerlingen- en schooldata ter ondersteuning van de interne kwaliteitszorg, gevolgd door opleidingen over het bevorderen van samenwerking tussen leerkrachten, het geven van doeltreffende feedback, ontwikkelen van het schoolcurriculum en ontwikkelen van professionele vorming voor of met leraren.

Meer dan hun internationale collega's geven schoolleiders in Vlaanderen aan dat ze zich in hun professionele ontwikkeling minder beperkt voelen door familiale verplichtingen en dat ze kunnen beschikken over een relevant aanbod en meer stimulansen tot deelname. De combinatie met een te druk werkschema is dan weer een belangrijke reden om niet deel te nemen aan professionele ontwikkeling. In het lager onderwijs is ook de te hoge kostprijs een belemmering.

Jobtevredenheid en ziekteverzuim

Zowel in het lager onderwijs als in de eerste graad secundair onderwijs voelen de meeste schoolleiders zich gelukkig en zijn ze tevreden over hun job.¹⁰² Ze zijn ook gelukkig met de werkomgeving. Net zoals de leerkrachten zijn schoolleiders tevreden over hun beroep, maar niet in dezelfde mate als over de werkomgeving.

Ondanks de jobtevredenheid, ligt het ziekteverzuimpercentage van schoolleiders hoger dan dat van alle andere personeelscategorieën in het onderwijs (cf. Tabel 2).¹⁰³ Het gemiddeld aantal ziektedagen is het hoogst voor schoolleiders in het basisonderwijs. Vooral bij de psychosociale aandoeningen is er sprake van een relatieve oververtegenwoordiging van leidinggevenden.¹⁰⁴ Vlaams onderzoek toont aan dat interne factoren binnen de school, externe factoren in de schoolomgeving, of persoonlijke factoren kunnen zorgen voor een lager welbevinden, meer stress of een verhoogde kans op burn-out.¹⁰⁵ Schoolleiders in het leerplichtonderwijs ervaren meer stress in hun werk dan hun internationale collega's. Dit komt in hoofdzaak door het moeten blijven met snel veranderende eisen vanuit de samenleving en de overheid, alsook door een te grote hoeveelheid administratief werk.¹⁰⁶

Tekort aan schoolleiders

Continuïteit in het schoolbeleid is belangrijk om een hoge onderwijskwaliteit te kunnen aanhouden, ook wanneer er een verandering is van schoolleider.¹⁰⁷ Het wordt echter steeds moeilijker om een schoolleider die weg gaat te vervangen want net als bij leerkrachten is er een tekort aan schoolleiders. De spanningsratio voor schoolleiders daalde van 3,9 in januari 2019 naar 1,3 in december 2022, wat betekent dat het moeilijker is om vacatures voor schoolleiders ingevuld te krijgen. Sinds 2021 is het ambt van directeur in een onderwijsinstelling opgenomen in de lijst van knelpuntberoepen van VDAB.

Tijdens het schooljaar 2020-2021 waren er 1.547 directiewissels, waarvan 246 als gevolg van een pensionering. Naast pensionering zijn er diverse andere redenen voor een directiewissel. Zo

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Agentschap voor Onderwijsdiensten (2019)

¹⁰⁴ Agentschap voor Onderwijsdiensten (2021); Devos, G., Vanblaere, B. & Bellemans, L. (2018).

¹⁰⁵ Devos et al. (2018)

¹⁰⁶ Van Droogenbroeck, F. et al. (2020a)

¹⁰⁷ Devos, G. (2019).

maken veel schoolleiders gebruik van een verlofstel om tijdelijk elders te kunnen werken of wordt een directieambt soms tijdelijk gedeeld door meerdere personeelsleden.¹⁰⁸

Strategisch personeelsbeleid

Interne schoolcontextvariabelen zoals het onderwijsniveau, de leerlingenpopulatie en de schoolgrootte blijken weinig invloed te hebben op de mate waarin scholen werk maken van een strategisch personeelsbeleid. Scholen ervaren vooral externe contextfactoren als belemmerend voor het voeren van een strategisch personeelsbeleid. Het gaat dan om factoren die gebonden zijn aan de arbeidsmarkt- en onderwijscontext, zoals een te strikte regelgeving of te beperkte financiële middelen.¹⁰⁹ Ook culturele schoolkenmerken spelen een rol bij het vormgeven van een strategisch personeelsbeleid. Het gaat dan onder meer over de mate waarin leerkrachten autonomie ervaren of er een cultuur van samenwerking en lerarenparticipatie is, en of er ingezet wordt op gedeeld leiderschap.¹¹⁰

Het personeelsbeleid in Vlaamse scholen wordt verder bepaald of beïnvloed door het schoolbestuur en de scholengemeenschap. Een optimale samenwerking tussen schoolbestuur en schoolleider is essentieel voor de positieve werking en een goed bestuur van de school. Waar een optimale samenwerking ontbreekt, wordt dit geassocieerd met negatieve uitkomsten, zoals weinig vertrouwen, verminderde moraal en extra werk voor het bestuur of de schoolleider.¹¹¹

Meer gedeeld leiderschap

Er is zowel internationaal als in Vlaanderen een trend naar toenemend inzetten op vormen van gedeeld leiderschap in onderwijs, waarbij verschillende personeelsleden samen leiderschapstaken opnemen.¹¹² Hierdoor wordt de leiderschapscapaciteit van het systeem als geheel versterkt. Vlaanderen kenmerkt zich in vergelijkend perspectief door een hoge mate van gedeeld leiderschap, waarbij beslissingen worden genomen door de schoolleider in samenspraak met andere leden van een schoolbeleidsteam, met leerkrachten, met een bovenschools beleidsniveau en in afstemming met het schoolbestuur. Dit komt het sterkst tot uiting voor leiderschapstaken die betrekking hebben op het onderwijskundig beleid, zoals het evaluatiebeleid of de keuze van leermiddelen.

De OESO stelt vast dat gedeeld leiderschap in het Vlaamse onderwijs heel divers wordt ingevuld maar dat niet alle potentieel wordt benut.¹¹³

¹⁰⁸ Departement Onderwijs en Vorming, Databank Onderwijs en vorming

¹⁰⁹ Vekeman, E., Tuytens, M. & Devos, G. (2020).

¹¹⁰ *Ibid.*; Backers, L., Tuytens, M. & Devos, G. (2020). *Het aantrekken en behouden van leraren in een grootstedelijke context*. Steunpunt Onderwijsonderzoek, Gent; Mombaers, T., Vanlommel, K., en Van Petegem, P. (2020). *De Loopbaan van Onderwijsprofessionals*. Steunpunt Onderwijsonderzoek, Gent; Moens, M., Depoorter, A., Vandaele, F., Vanblaere, B., Tuytens, M. & Devos, G. (2022). *Psychosociaal welzijnsbeleid als onderdeel van strategisch personeelsbeleid in scholen*. Wetenschappelijk rapport

¹¹¹ Devos, G., Verhoeven, J. Beuselincx, I., Van den Broeck, H. & Vandenberghe, R. (1999). *De rol van schoolbesturen in het schoolmanagement*. Leuven: Garant; Rekenhof (2019). *Schoolbesturen in het leerplichtonderwijs*. Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 23 juli 2019 Vlaams Parlement, 37-A (2019) – Nr. 1; Vanhoof, J., Sneyers, E. & Van Petegem, P. (2018). *Vragenlijst sterkschoolbestuur.be. Ontwikkeld in opdracht van de Koning Boudewijnstichting voor het zelfevaluatie-instrument*.

¹¹² Devos, G. (2019).

¹¹³ Minea-Pic, A. et al. (2021).

Ontwikkelingen op het vlak van schoolbesturen

De toenemende schoolautonomie, de stijgende vraag naar verantwoording door scholen en de tendens inzake schaalvergroting en schooloverstijgend onderwijsbeleid, zijn niet alleen belangrijk voor scholen en hun schoolleiders. Deze ontwikkelingen stellen reeds enkele jaren steeds grotere eisen aan schoolbesturen in Vlaanderen en daarbuiten.¹¹⁴ Actuele uitdagingen zoals het nijpende lerarentekort; de moeilijkheid om schoolleiders aan te trekken en te behouden; de nood aan professionalisering van schoolleiders; en de invoering van de centrale toetsen in Vlaanderen maakt dat de verwachtingen ten aanzien van schoolbesturen alsmaar groter worden.

Ondanks deze toegenomen verwachtingen en vastgestelde noden, stelt de overheid zich tot nu toe in Vlaanderen eerder terughoudend op in haar beleid ten opzichte van schoolbesturen.¹¹⁵ Hoewel de overheid bepaalde regels oplegt aan de schoolbesturen, is het niet geheel duidelijk wat de Vlaamse overheid van schoolbesturen verwacht. In Nederland is dit bijvoorbeeld meer het geval waar o.m. een Code van Goed Bestuur is ontwikkeld. Tegelijk zijn er tot op vandaag in Vlaanderen weinig maatregelen genomen om schoolbesturen te ondersteunen en te versterken. Nochtans werd de nood aan ondersteuning van schoolbesturen al eerder onderstreept.¹¹⁶ Bovendien is de nood aan diepgaand onderzoek m.b.t. de werking van Vlaamse schoolbesturen verschillende keren beklemtoond.¹¹⁷ In dit verband werd recent gesteld dat Vlaamse schoolbesturen vaak een onbekende 'black box' zijn.¹¹⁸

Het thema geniet in buitenlands onderzoek tot nu toe ook meer aandacht (bv. in de V.S., het Verenigd Koninkrijk en Nederland). Men stelt er vast dat schoolbesturen wel degelijk een impact hebben op schoolontwikkeling.¹¹⁹ Ook uit eerder Vlaams onderzoek weten we dat de bestuurskracht (i.e. de wijze waarop schoolbesturen de scholen aansturen) een cruciale rol speelt in het beleidsvoerend vermogen van de scholen.¹²⁰ Bovendien wordt in Vlaams onderzoek van de laatste jaren naar diverse schoolbeleidsaspecten, zoals personeelsbeleid,¹²¹ financiering¹²² of het welbevinden van schoolleiders, de cruciale rol van een goede samenwerking tussen schoolbestuur en schoolleiders telkens onderstreept.¹²³

Een gevolg van verhoogde kennis en bewustzijn omtrent het belang van schoolbesturen, is de vraag hoe schoolbesturen het best georganiseerd worden. Een definitief antwoord op deze vraag bestaat echter niet.¹²⁴ Zowel in Vlaanderen als daarbuiten wordt vastgesteld dat er geen

¹¹⁴ Devos, G. (2008). Professionalisering van schoolbesturen: hefboomen voor een sterk bestuurskracht. *Personeel en Organisatie*, 19, 87–108; Honingh, M., Ruiten, M., & Thiel, S. van. (2020). Are school boards and educational quality related? Results of an international literature review. *Educational Review*, 72, 2, 157–172.

¹¹⁵ Rekenhof (2019). *Schoolbesturen in het leerplichtonderwijs*. Verslag van Het Rekenhof Aan Het Vlaams Parlement. Brussel.

¹¹⁶ Devos, G. (2008).

¹¹⁷ Devos, G., Verhoeven, J., Beuselinc, I., van den Broeck, H., & Vandenberghe, R. (1999); Rekenhof (2019).

¹¹⁸ Onderwijsinspectie (2023). *Onderwijspiegel. Jaarlijks rapport van de onderwijsinspectie*. Vlaamse Overheid. <https://www.onderwijsinspectie.be/sites/default/files/2023-03/Onderwijspiegel%202023.pdf>

¹¹⁹ OESO (2008). *Improving School Leadership*. Volume 1: Policy and practice. Paris: OESO Publishing

¹²⁰ Devos et al. (1999).

¹²¹ Vekeman, E., Tuytens, M. & Devos, G. (2020).

¹²² Groenez, S., Juchtmans, G., Smet, M., & Stevens, C. (2015). *Analyse van het nieuwe financieringsmechanisme voor de werkingsmiddelen van scholen*. Steunpunt voor Onderwijsonderzoek. Brussel. <https://lirias.kuleuven.be/retrieve/327735>

¹²³ Devos, G., Vanblaere, B., & Bellemans, L. (2018).

¹²⁴ Devos, G. (2014). Bestuurlijke schaalvergroting: opportuniteit of bureaucratische valkuil? *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 3, 37-46.

eenduidig model bestaat voor de organisatie en werking van een schoolbestuur. Dit komt door de enorme complexiteit en de diversiteit van hoe besturen samengesteld zijn en functioneren.¹²⁵ Niettegenstaande wijst internationaal onderzoek (vooral uit de Verenigde Staten) op een aantal steeds terugkerende kenmerken van beleidsvoering en samenwerking binnen schoolbesturen die belangrijk blijken te zijn (o.a. een duidelijke visie en doelen m.b.t. leerlingenprestaties, effectief datagebruik, verantwoording en evaluatie, een goede samenwerkingsrelatie). Het is opvallend dat deze kenmerken sterke overeenkomsten vertonen met de kenmerken van effectieve scholen (bv. de focus op leerlingenprestaties, hoge verwachtingen ten aanzien van leerlingen, gebruik van data in functie van leerlingenprestaties)¹²⁶ of de dragers van het beleidsvoerend vermogen van scholen (bv. doelgerichte communicatie, gezamenlijke doelgerichtheid).¹²⁷ Dit is ook niet verwonderlijk, want beiden duiden uiteindelijk op de organisatie van goed onderwijs.

In dit verband stellen Honingh en collega's vast dat in meerdere onderzoeken wordt gesteld dat schoolbesturen geacht worden aan vergelijkbare eisen te voldoen als schoolleiders waarbij de redenering is dat zij daarmee indirect bijdragen aan onderwijskwaliteit.¹²⁸ Hoewel deze insteek plausibel lijkt, is er momenteel nog onvoldoende solide wetenschappelijk basis is om dit zo te stellen. Zo werd in Vlaanderen eerder vastgesteld dat schoolbesturen niet per definitie de dragende actoren moeten zijn van het gehele schoolbeleid en op alle beleidsdomeinen dienen actief te zijn. Schoolbesturen zijn immers zowel in Vlaanderen als ook in andere landen (zie o.m. Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten, Nederland) dikwijls samengesteld uit vrijwilligers, die geen of weinig onderwijservaring hebben. We zien dan ook in eerder onderzoek¹²⁹ dat schoolbesturen niet altijd beleidsbepalend zijn en vaak het meest actief zijn op het financieel en materiaal beleid en het minst m.b.t. het pedagogisch- en zorgbeleid. Schoolbesturen kunnen ook eerder toezichthoudend zijn of zich zelfs beperken tot het bekrachtigen van wat de schoolleiding voorstelt.¹³⁰ Zowel beleidsbepalende als toezichthoudende besturen kunnen een goede aanpak hebben om de kwaliteit van het bestuur te garanderen. Essentieel hierbij is dat een bestuur ervoor zorgt dat de onderwijskwaliteit in de scholen gerealiseerd wordt door een gepaste ondersteuning aan scholen te voorzien. Daarnaast weten we dat een goede samenwerkingsrelatie tussen schoolleiders en bestuur cruciaal is en o.a. leidt tot een betere opvolging van de leerlingen en een hogere kwaliteit in het zorgbeleid.¹³¹ De samenwerking tussen de schoolbesturen en de schoolleiding is cruciaal in Vlaanderen juist omdat de bestuurders vaak vrijwilligers zijn, en schooldirecteurs ook dicht bij de praktijk staan. Maar ook in geval het schoolbestuur professionele bestuurders heeft, is de relatie tussen bestuur en schoolleiding cruciaal. Dit blijkt ook uit recent onderzoek naar het functioneren en stress bij schooldirecteurs in Vlaanderen.¹³²

¹²⁵ Devos (2008); Honingh et al. (2020).

¹²⁶ Reynolds, D., Sammons, P., de Fraine, B., van Damme, J., Townsend, T., Teddlie, C., & Stringfield, S. (2014). Educational effectiveness research (EER): A state-of-the-art review. *School Effectiveness and School Improvement*, 25(2), 197–230; Ansyari, F., Groot, W. and De Witte, K. (2020). Tracking the process of data use professional development interventions for instructional improvement: A systematic literature review. *Educational Research Review*, 31, 100362. <https://doi.org/10.1016/j.edurev.2020.100362>

¹²⁷ Van Petegem, P., Mahieu, P., Thu Dang, K., Devos, G., & Warmoes, V. (2006). *Beleidsvoerend vermogen van Vlaamse basis- en secundaire scholen: samenvatting van de onderzoeksresultaten en de aanbevelingen*. Brussel: Vlaams ministerie van onderwijs en vorming.

¹²⁸ Honingh et al. (2020).

¹²⁹ Rekenhof (2019); Devos et al. (1999).

¹³⁰ Devos et al. (1999).

¹³¹ Rekenhof (2019).

¹³² Devos et al. (2018).

Aanvullende observaties over het lerarentekort

Ter aanvulling op voorgaand overzicht van relevante ontwikkelingen kunnen nog enkele andere punten worden aangestipt.

Het lerarentekort treft scholen niet in gelijke mate

Er zijn relatief grote verschillen tussen scholen in de mate waarin zij met het lerarentekort geconfronteerd worden. Aan de ene kant lijken scholen die hoog scoren op GOK-indicatoren kwetsbaarder voor het lerarentekort. Scholen die veel kinderen hebben met SES-kenmerken, zoals een laaggeschoolde moeder of een andere thuistaal, hebben meer vacatures die open blijven staan. Dit wijst erop dat leraren zich gemiddeld minder aangetrokken voelen tot scholen met meer SES-leerlingen. Het lerarentekort treft scholen met veel kwetsbare leerlingen het hardst. Daarnaast is het aandeel niet-inge vulde vacatures ook gecorreleerd met geobserveerde (bijvoorbeeld infrastructuur) en niet-geobserveerde (bijvoorbeeld organisatiecultuur) kenmerken van schoolkwaliteit.¹³³

Dit spoort met een belangrijke vaststelling uit het TALIS 2018 onderzoek. Scholen met meer kwetsbare leerlingen, arme concentratiescholen bijvoorbeeld, hebben gemiddeld minder ervaren leraren.¹³⁴ Figuur 5 laat zien dat dit probleem zich in Vlaanderen in veel sterkere mate stelt dan in andere landen. De sociale segregatie van het scholenlandschap weerspiegelt zich en wordt nog versterkt door de verschillen in allocatie van leraren. Het lerarentekort lijkt deze trend nog te vergroten, omdat ervaren leraren meer keuzemogelijkheden krijgen en naar scholen migreren met een meer welgestelde leerlingenpopulatie of een sociaaleconomische en sociaal-culturele omgeving die als meer comfortabel wordt ervaren. Meer kwetsbare scholen vinden niet alleen moeilijker leraren maar werven ook meer startende en weinig ervaren leraren aan, terwijl net zij nood hebben aan leraren met een sterkere ervaring.¹³⁵ Op die manier versterkt het lerarentekort al bestaande ongelijkheden in het onderwijs.

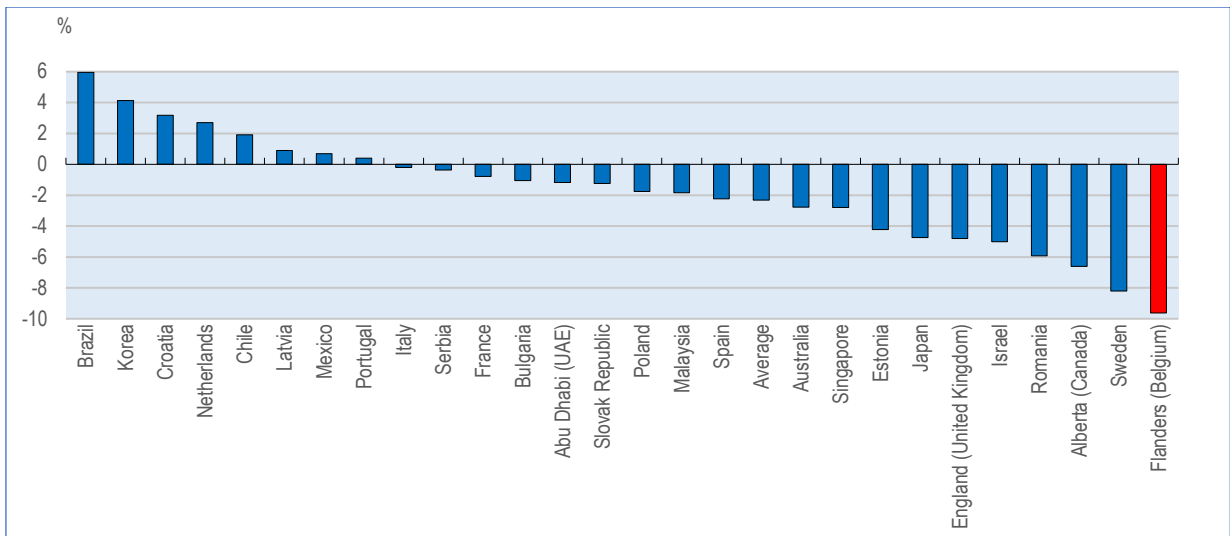
Aan de andere kant is het ook duidelijk dat scholen met een duidelijk, aantrekkelijk, toekomstgericht pedagogisch project, een krachtig leiderschap en een goede bestuurlijke capaciteit¹³⁶ er beter in slagen om goed gemotiveerde en sterke leraren aan te trekken. Bij schaarste hebben leraren de mogelijkheid om een school en werkplek te kiezen en dan werken, in negatieve zin, segregatie en kansarmoede enerzijds en, in positieve zin, de beleidskracht en gepercipieerde kwaliteit in op dat keuzeprocess.

¹³³ De Witte, K. & Gambi, L. (2023).

¹³⁴ Siongers, J., Spruyt, B., Van Droogenbroeck, F. & Kavadias, D. (2021). *TALIS 2018 Vlaanderen – Verdiepend rapport diversiteit*. Brussel: Vrije Universiteit Brussel.

¹³⁵ De Witte, K., De Cort, W., Gambi, L. (2023). Evidence-based Solutions to Teacher Shortages. NESET report, Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2766/475647>.

¹³⁶ In dit rapport verkiezen we de term 'bestuurlijke capaciteit' boven het gangbare begrip 'beleidsvoerend vermogen' omdat het eerder gaat om goed bestuur dan goed beleid.



Figuur 5. Relatieve vertegenwoordiging van ervaren leraren in scholen met veel leerlingen in kansarmoede¹³⁷

De impact van de COVID-pandemie

Het is duidelijk dat de COVID-pandemie, de schoolsluitingen, de plotse transitie naar afstandsonderwijs en de algemene disruptie van het onderwijsproces en schoolgebeuren niet alleen op leerlingen en gezinnen, maar ook op leraren en schoolleiders een zeer sterke impact hebben gehad. Niet alleen zochten sommige leraren andere beroepsuitwegen, maar ook de stress en de ziekte van leraren zelf eisten een stevige tol.¹³⁸ Door de schoolsluitingen, de onderbrekingen van het onderwijsproces en het afstandsonderwijs werden de professionele routines van leraren sterk op de proef gesteld, wat ongetwijfeld heeft bijgedragen tot een verminderde mate van *self-efficacy* en zelfvertrouwen. Het is erg moeilijk in te schatten in welke mate dit alles gezorgd heeft voor het huidige lerarentekort, maar het is zeer waarschijnlijk dat er een effect is geweest.

De impact van het lerarentekort op onderwijskwaliteit en het recht op onderwijs

Zoals al aangestipt, is het evident dat het lerarentekort een negatieve impact heeft op leerprestaties. Kristof De Witte en zijn team hebben dit effect gekwantificeerd in het kader van hun onderzoek naar de evolutie van leerprestaties na de covid-pandemie.¹³⁹ Hun onderzoek bij lagere scholen aangesloten bij Katholiek Onderwijs Vlaanderen wijst op een sterke samenhang tussen het lerarentekort en de resultaten op de interdiocesane proeven. Zelfs na controle voor leerling- en schoolkenmerken correleert één procentpunt toename van openstaande vacatures (als percentage van het totale aantal vte leraren in de scholen) met een afname van -0,04 SD in Nederlands, en -0,05 SD in wiskunde. Met andere woorden, wanneer de gemiddelde basisschool met 13 leraren een vacature niet kan invullen, leidt dit tot een leer vertraging die het equivalent is van 2,1 lesweken voor Nederlands en 2,6 lesweken voor wiskunde. Deze bevinding suggereert dat het lerarentekort de toch al vele uitdagingen waarmee onderwijssystemen worden geconfronteerd, kan versterken. Deze resultaten voor het lager onderwijs worden ook

¹³⁷ Grafiek op basis van TALIS 2018 data

¹³⁸ Pressley, T. (2021). Factors contributing to teacher burnout during COVID-19. *Educational Researcher*, 50(5), 325–327. <https://doi.org/10.3102/0013189X211004138>

¹³⁹ De Witte, K. & Gambi, L. (2023).

geobserveerd op 15-jarige leeftijd, waar de aanwezigheid van een lerarentekort in een school negatief correleert met wiskunde-, taal- en bètascores van leerlingen.¹⁴⁰ Bij een hoger aantal niet-gevulde vacatures op een school verminderen dus de onderwijsresultaten van leerlingen op die school.

Deze negatieve impact van het lerarentekort op onderwijskwaliteit komt overigens niet uitsluitend door de verminderde instructietijd. Onderbrekingen in school- en klasroutines zorgen ook voor een verminderde effectiviteit van onderwijsleerprocessen. Vaak is de vervangende leraar minder ervaren, nog in opleiding en niet-gediplomeerd. Vervangers wisselen ook vaker en zorgen dus voor minder continuïteit.

Omdat het lerarentekort niet alleen het aanbod van onderwijs maar ook de onderwijskwaliteit aantast, vormt het tevens een bedreiging voor het recht op onderwijs.¹⁴¹ Dit fundamenteel recht, dat in verschillende rechtsbronnen is terug te vinden, kan enkel op een betekenisvolle wijze invulling krijgen, indien men in staat is om voldoende opgeleid personeel aan te werven. De kwaliteit van onderwijs en de beschikbaarheid van voldoende en competente leraren hangen nauw samen.

¹⁴⁰ De Witte, K. & Iterbeke, K. (2022).

¹⁴¹ Timbermont, E. (2023). Het recht op onderwijs in tijden van een lerarentekort: quo vadis? *Tijd voor Mensenrechten*. <https://tijd.mensenrechten.be/2023/09/27/het-recht-op-onderwijs-in-tijden-van-een-lerarentekort-quo-vadis/>



01

SITUATIESCHETS

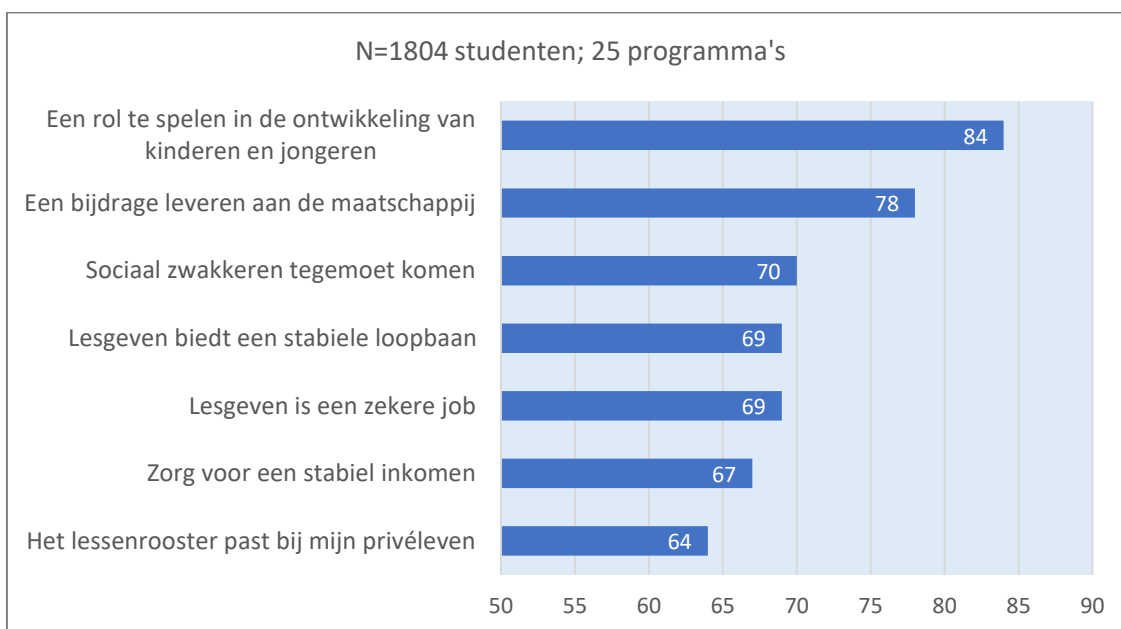
Hoofdstuk 3
De professionaliteit
van leraren in verandering

Hoofdstuk 3. De professionaliteit van leraren in verandering

In aansluiting op de empirische analyse van de situatie van leraren en schoolleiders in Vlaanderen vandaag, gaat dit hoofdstuk op een meer kwalitatieve manier dieper in op de veranderingen waarmee het lerarenberoep wordt geconfronteerd. Het bevat vervolgens een beknopte synthese van wat we als de belangrijkste aspecten beschouwen van de professionaliteit van leraren.

De keuze voor het lerarenberoep blijft in hoofdzaak een positieve keuze

Waarom kiezen veel mensen wél nog steeds voor het lerarenberoep en wat motiveert hen in hun keuze voor het onderwijs?¹⁴² In 2022 hebben onderzoekers van de KU Leuven onder leiding van Ellen Claes daar onderzoek naar gedaan.¹⁴³



Figuur 6. Waarom willen jonge mensen leraar worden?

Voor deze studie werden 1.804 eerstejaarsstudenten bevroegd, die zich net hadden ingeschreven voor 25 lerarenopleidingen, verspreid over het hele land (zowel educatieve bachelors als educatieve masters). Voor de bevraging werd gebruikgemaakt van een Likert-schaal, waarop

¹⁴² Wat volgt is grotendeels gebaseerd op: Agirdag O., Claes E., De Laet T., De Witte K., Godderis L., Henkens B., Kelchtermans G., Masschelein J., Peters E., Pollefeyt D., Van Ruyskensvelde S., Vanassche E., Willems K. (2023). *De toekomst van het leraarschap (m/v/x): Een perspectief voorbij de tekorten*. Metaforum visietekst 21, 1-21. Leuven: Werkgroep Metaforum.

¹⁴³ Claes, E., Agirdag, O., Isac, M.M., Dursun, H. & Vandeveld, E. (2022). *Civic and intercultural competences of pre-service teachers in a longitudinal perspective*. [Questionnaire]; Claes, E., Agirdag, O., Dursun, H. & Vandeveld, E. (2022). *Civic and intercultural competences of pre-service teachers in a longitudinal perspective*. [Dataset].

studenten konden aangeven waarom ze leraar willen worden. De scores zijn hieronder herschaald naar een score van 0 tot 100 en gerangschikt van de meest naar de minst belangrijke redenen.

Twee aspecten vallen op bij de resultaten van deze studie. Ten eerste is de meest voorkomende reden om te kiezen voor een lerarenopleiding de rol die aspirant-leraren willen spelen in de ontwikkeling van toekomstige generaties (item 1). Hiermee willen zij een betekenisvolle bijdrage leveren aan de maatschappij (item 2) en sociaal zwakkere groepen ondersteunen (item 3). Wie dus de maatschappelijke rol van de leraar negeert, miskent wellicht een van de belangrijkste motieven van mensen om voor het lerarenberoep te kiezen. Aspirant-leraren willen zowel op individueel als op maatschappelijk vlak een betekenisvolle bijdrage leveren, of anders gezegd, ze willen een verschil maken. De vraag die we ons moeten stellen is of de maatschappelijke en institutionele ontwikkelingen de intrinsieke motivatie van (aspirant-)leraren respecteren of juist belemmeren (zie verder). Een onderwijssysteem dat tekortschiet in zijn maatschappelijke opdracht is mogelijk minder aantrekkelijk voor (toekomstige) leraren. Dat is ook het geval voor projecten van scholen die dat soort opdracht niet faciliteren.

Ten tweede zien we dat alle bestudeerde factoren een significante rol spelen: geen enkel van de items die aspirant-leraren konden kiezen, scoorde lager dan 50 (het theoretische middelpunt van de schaal). Dit betekent dat een stabiele loopbaan, een goed loon en roosters die te combineren zijn met het privéleven ook belangrijk zijn. Met andere woorden, het soms geromantiseerde beeld van de leraar (voor wie loon en arbeidsomstandigheden onbelangrijk zouden zijn) komt niet overeen met de werkelijkheid (zie ook het recente rapport van de Europese Commissie¹⁴⁴ hierover). Dit betekent dat maatregelen om de arbeidsomstandigheden van leraren te verbeteren, zoals de garantie op marktconforme verloning, een belangrijke rol kunnen spelen in het aantrekkelijker maken van het lerarenberoep. Tegelijkertijd nopen deze vaststellingen ook tot voorzichtigheid: wanneer bijvoorbeeld de vaste benoeming van leraren ter discussie wordt gesteld, dan moet het alternatief een gemotiveerde en goed functionerende leraar minstens evenveel – en dus niet minder – bescherming en stabiliteit bieden.

Kortom, dit rapport pleit voor de erkenning van en het respect voor de maatschappelijke rol en motivaties van (aspirant-)leraren, evenals voor het waarborgen van aantrekkelijke, stabiele arbeidsomstandigheden met passende verloning.¹⁴⁵ Beleidsmaatregelen die gericht zijn op het aantrekkelijker maken van het lerarenberoep nemen idealiter deze bevindingen in acht en streven maar beter naar een evenwicht tussen de intrinsieke en extrinsieke factoren die een rol spelen bij de keuze voor (= instroom) én het blijven kiezen voor (= uitstroom) het onderwijs. De uitstroom is een even cruciaal onderdeel van de problematiek van het lerarentekort dat niet verwaarloosd mag worden. Alleen door evenredige aandacht te schenken aan de motivaties van leraren om in het beroep te stappen en erin te blijven, als aan de praktische omstandigheden waarin het beroep uitgeoefend wordt, kan het lerarentekort op een effectieve manier aangepakt worden en kwaliteitsvol onderwijs voor de toekomstige generaties gewaarborgd worden.

De maatschappelijke omgeving verandert

De motivatie om zowel leraar te worden als te blijven, en de complexiteit van het leraarschap moeten worden begrepen binnen een veranderende maatschappelijke en institutionele context. Er zijn meerdere factoren en ontwikkelingen die de rol en betekenis van het leraarschap beïnvloeden. Cruciaal is het feit dat deze tendensen de intrinsieke motivatie – de belangrijkste

¹⁴⁴ De Witte, K., De Cort, W. en Gambi, L. (2023).

¹⁴⁵ Zie verder Hoofdstuk 11

motivatie om leraar te worden – kunnen ondermijnen. De drie belangrijkste determinanten van intrinsieke motivatie¹⁴⁶ zijn autonomie (de mate van controle of zelfsturing die een persoon heeft in zijn of haar acties), competentie (het gevoel van bekwaamheid of vaardigheid in een opdracht of taak) en verbondenheid (het gevoel van samenhangigheid). In deze context hebben we vijf maatschappelijke tendensen (uitdagingen) geïdentificeerd die volgens ons potentieel een fundamentele bedreiging betekenen voor deze intrinsieke motivatie: standaardisatie, beeldvorming, diversiteit, digitalisering, en juridisering.

Standaardisatie

Een eerste belangrijke tendens die het onderwijsbeleid vandaag kenmerkt, is een toenemende standaardisatie. Daarin volgt het Vlaamse onderwijsbeleid ook internationale tendensen. Voorbeelden van dergelijke beleidsmaatregelen en hervormingen zijn onder meer het toenemende gebruik en de impact van gestandaardiseerde en centrale toetsen, de invoering van eindtermen/minimumdoelen als standaard en de invoering van (gestandaardiseerde) beroepsprofielen. Standaarden zijn nodig en nuttig, zeker voor beginnende leraren. Ze bieden een duidelijk kader en richtlijnen, waardoor deze leraren met vertrouwen en consistentie kunnen lesgeven. Bovendien zorgen standaarden voor een gemeenschappelijke basis en taal, wat essentieel is om effectief te communiceren en samen te werken met collega's en andere onderwijsprofessionals. Maar zoals eerder geschetst, kiezen de meeste leraren voor het beroep op grond van hun motivatie om een betekenisvolle bijdrage te leveren aan de samenleving en dus maatschappelijk het verschil te maken. De vraag is hoe de motivatie achter en de complexiteit van het leraarschap zich verhouden tot de tendens van (verregaande) standaardisatie.

Hoewel standaardisatie vooral wordt aangedreven door de zorg om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, kan deze tendens als onbedoeld gevolg hebben dat de professionele autonomie van de (ervaren) leraar onder druk komt te staan. Professionaliteit gaat immers niet over gestandaardiseerd handelen, maar over het vermogen tot adequaat handelen in een bepaalde (en moeilijk te voorspellen) situatie en context (zie hierboven). Leraren tonen de kennis, het inzicht en de empathie die nodig zijn voor de situatie en zijn in staat om hun handelen op de concrete situatie en context af te stemmen.¹⁴⁷ Anders gezegd: professionals hebben via hun opleiding en ervaring een rijke kennisbasis opgebouwd die hen in staat stelt om, gegeven de situatie, de correcte beslissingen te nemen en de juiste acties te ondernemen. Hierbij moet wat juist is (het 'hoe' van het handelen) steeds geëvalueerd worden in relatie tot de vooropgestelde doelen (het 'waartoe' van dat handelen). Als professionals moeten leraren daarom ook autonomie krijgen om dat te doen. Gelet op de specifieke context die voor een deel de complexiteit van het lerarenberoep bepaalt, handelt de professional niet volgens een script of op basis van algemene standaarden. Precies daarom vereist goed leraarschap ook een sterke opleiding.

Autonomie is een van de meest bepalende factoren die de intrinsieke motivatie aandrijft en de voornaamste drijfveer voor de keuze voor het lerarenberoep. Standaardisatie kan of mag daarom het leraarschap nooit reduceren tot 'bandwerk', tot een gestandaardiseerd en inwisselbaar onderdeel in een productieproces, omdat dit de complexiteit van het leraarschap en de diepgewortelde motivatie van de leraren negeert. De autonomie van de leraar is anderzijds niet

¹⁴⁶ Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American Psychologist*, 55(1), 68.

¹⁴⁷ Zie ook Agirdag, O., Aesaert, K., & Simons, M. (2020). Module 9 Kwaliteit. In J. Elen & A. Thys (Eds.) *Leren in maatschappelijk betrokken onderwijs (2e editie)*, 361-399. Leuven: Leuven University Press.

absoluut. Leraren moeten hun handelen vormgeven binnen het beschikbare kader, in relatie tot hun schoolteam, andere collega's, het pedagogisch project van de school, de te realiseren eindtermen, enzovoort.

Hoewel onderzoek over effectiviteit bijzonder belangrijk is in het onderwijs, mag het gebruik van *evidence-informed* methoden er niet toe leiden dat de leraar alleen de stappen volgt, zoals die zijn voorgeschreven door experts, waardoor de leraar niet langer geacht wordt te oordelen en te handelen vanuit de eigen theoretische en praktische inzichten (of ervan uitgaat dat een dergelijk oordeel niet tot zijn/haar professionaliteit behoort).

Professionaliteit en *evidence-informed* handelen sluiten elkaar dus niet uit. Integendeel, de professional moet geïnformeerd zijn over de wetenschappelijke stand van zaken (via de initiële opleiding, maar ook door permanente professionalisering) binnen de onderwijssociologie, onderwijseconomie, pedagogiek, cognitieve psychologie, onderwijsgeschiedenis en andere wetenschappelijke (sub)disciplines. De leraren moeten op basis van hun professionaliteit de ruimte en het vertrouwen krijgen om concrete praktijksituaties zorgvuldig te interpreteren, reflectief de wetenschappelijke theorie (de '*evidence*') te toetsen aan de eigen praktijk, in dialoog te treden met andere professionals en belanghebbenden en uiteindelijk een weloverwogen oordeel te vellen als basis voor het eigen handelen. Er is immers geen onbetwistbare wetenschappelijke basis om te besluiten dat er één optimale handeling of oordeel is. In die zin wordt het leraarschap gekenmerkt door een intrinsieke of structurele kwetsbaarheid.¹⁴⁸ Heel wat factoren die het uiteindelijke verloop van onderwijsleerprocessen bepalen, vallen buiten de controle van de leraren. Leraren zullen telkens weer in concrete situaties, vanuit hun expertise en engagement als professionals, moeten oordelen en handelen. De kwetsbaarheid van het beroep moet niet geproblematiseerd, maar net omarmd worden: ze kan immers de basis vormen voor de waardering van de onderwijsprofessional en voor het creëren van ruimte waarin de leraar binnen een professionele leergemeenschap kan leren, experimenteren en reflecteren.

Beeldvorming

De negatieve beeldvorming over de realiteit van het onderwijs is dan ook de tweede maatschappelijke tendens die we waarnemen. Als leraren aangeven vooral te kiezen voor het beroep om een betekenisvolle maatschappelijke bijdrage te leveren, maar als de populaire beeldvorming tegelijkertijd suggereert dat het onderwijs geen plaats is waar die ambitie kan worden gerealiseerd, dan is het niet zo vreemd dat leraren uiteindelijk andere beroepsuitwegen kiezen.¹⁴⁹ Bovendien is het gevoel van competentie een belangrijke determinant van de intrinsieke motivatie van leraren. De negatieve beeldvorming dreigt dat gevoel onderuit te halen, met demotivatie als gevolg.

De negatieve beeldvorming neemt echter niet weg dat er daadwerkelijk problemen zijn, waarvan de gevolgen bijvoorbeeld aan de oppervlakte komen door dalende scores op gestandaardiseerde toetsen. Studies geven inzicht in onderliggende problemen, zoals de werkbaarheid in het onderwijs en de dalende waardering daarvan. Volgens een enquête van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen is de werkbaarheid van het lerarenberoep gedaald van 60% in 2007 naar 46% in 2019.¹⁵⁰ Oorzaken zijn onder andere werkstress en een minder goede balans tussen werk

¹⁴⁸ Kelchtermans, G. (2023). *Leraar zijn, leraar worden*. Antwerpen: Pelckmans.

¹⁴⁹ Ewing, L. A., Ewing, M., & Cooper, H. (2021). From bad to worse: The negative and deteriorating portrayal of teachers on screen. *Teachers and Teaching*, 27(6), 506-519.

¹⁵⁰ SERV (2020). *Rapport Werkbaarheidsprofiel onderwijssector 2019. Sectorale analyse op de Vlaamse werkbaarheidsmonitor 2004-2019*. Zie ook de paragraaf Werkbaarheid van de job

en privé. De waardering voor het beroep en het vertrouwen in het onderwijs als instelling nemen af. Ook zijn er zeer belangrijke uitdagingen als het gaat over de schoolinfrastructuur, waarbij adequate infrastructuur cruciaal is om goede leeromstandigheden te realiseren.

Tegelijkertijd is de vicieuze cirkel van de negatieve beeldvorming weinig productief en mag er best wat meer aandacht gaan naar de ambities van leraren, de warme schoolse realiteit, en de mooie prestaties die leraren, directies en scholen (dagelijks) neerzetten. Zo toont bijvoorbeeld onderzoek van IDEWE aan dat leraren feitelijk gelukkiger zijn dan de gemiddelde Vlaamse werknemer.¹⁵¹ De reden daarvoor is dat ze meer autonomie en ontplooiingsmogelijkheden ervaren dan de gemiddelde Vlaamse werknemer. Ook de sociale steun van collega's en leidinggevenden, kortom de gemeenschap van mensen die de schoolse context en praktijk 'maken', is daarin belangrijk. Uit het meest recente TALIS-onderzoek (Teaching and Learning International Survey)¹⁵² van 2018 blijkt dat Vlaamse leraren zeer tevreden zijn over hun baan en de school waar ze werken. Zo geven gemiddeld 92,5% van de Vlaamse leraren in het basisonderwijs en 92,9% in de eerste graad van het secundair onderwijs aan dat ze over het algemeen tevreden zijn met hun baan. Dit is niet alleen hoog, maar ook significant hoger dan in andere Europese landen. Alleen, deze positieve bevindingen halen geen krantenkoppen, terwijl ze dat wellicht wel verdienen.

Zelfs het lerarentekort verdient mogelijk enige positieve aandacht. Het tekort is immers mede het gevolg van het feit dat leraren zo competent en breed inzetbaar zijn dat ze vaak door andere sectoren worden weggeplukt. Een lerarendiploma is dus gegeerd op de arbeidsmarkt, waar de *war on talent* nog niet is gestreden. Dit feit, net als het gegeven dat het onderwijs ook aantrekkelijk lijkt te zijn voor zijinstromers uit andere sectoren, wordt vrijwel volledig genegeerd door de Vlaamse media, die onevenredig veel aandacht schenken aan vroegtijdig vertrek uit het onderwijs en prestige- en kwaliteitsdaling. De positieve beeldvorming is niet enkel de verantwoordelijkheid van de media, maar ook van de schoolleiding, leerlingen, ouders en, zeker niet te vergeten, de leraren zelf.

Diversiteit

Onze samenleving is de voorbije decennia steeds diverser geworden, vooral wat betreft etnisch-culturele achtergrond. De gevolgen daarvan zien we ook terug in de leerlingenpopulatie: leerlingen zijn divers in termen van nationale herkomst, levensbeschouwelijke overtuiging en thuistaal. Deze trend is nauw verbonden met het lerarentekort, omdat het tekort vooral merkbaar is in de scholen in stedelijke gebieden die gekenmerkt worden door een grote leerlingendiversiteit. Het probleem schuilt echter niet in de toegenomen of toenemende diversiteit *an sich*, maar in de manier waarop we daarmee omgaan in de praktijk en het beleid. Zoals eerder aangegeven is verbondenheid een van de drie bepalende factoren voor de intrinsieke motivatie en de voornaamste drijfveer voor de keuze voor het lerarenberoep. Vele mensen kiezen voor het lerarenberoep juist om een maatschappelijke bijdrage te leveren. Diversiteit en samenhang kunnen hand in hand gaan, maar dan moet de diversiteit binnen onze samenleving optimaal benut worden.

Ten eerste is het opvallend dat – ondanks een stijgende diversiteit in de leerlingenpopulatie – het aandeel leraren met een niet-Europese achtergrond zeer beperkt is in Vlaanderen. Slechts 2,5% van de leraren heeft een niet-Europese migratieachtergrond terwijl ongeveer een derde van de

¹⁵¹ Godderis, L. et al. (2021). *Gezondheidsrapport Belgische werknemers*. IDEWE.

¹⁵² Van Droogenbroeck, F., Lemblé, H., Bongaerts, B., Spruyt, B., Siongers, J., & Kavadias, D. (2019). *TALIS 2018 Vlaanderen - Volume I*. Brussel: Vrije Universiteit Brussel.

Vlaamse leerlingen een niet-Europese achtergrond heeft.¹⁵³ In steden zoals Gent en Antwerpen heeft zelfs een meerderheid van de leerlingen een niet-Europese achtergrond. Deze discrepantie is op zijn minst opmerkelijk en suggereert dat een grote potentiële groep leraren niet wordt aangesproken. Deze ondervetegenwoordiging van etnisch-culturele minderheidsgroepen in het lerarenkorps is niet los te zien van het bredere vraagstuk van de kansen(on)gelijkheid in het onderwijs: leerlingen uit etnisch-culturele minderheden vangen minder snel hogere studies aan en komen dus ook minder in het hoger onderwijs terecht. Daarenboven worden potentiële leraren met een migratieachtergrond vaak geconfronteerd met drempels die hen ontmoedigen om voor het lerarenberoep te kiezen. Een voorbeeld hiervan is het feitelijke hoofddoekenverbod, ten gevolge van het verbod op het dragen van levensbeschouwelijke tekens of schoolspecifieke kledingvoorschriften, dat geldt in de meeste Vlaamse scholen. Dit hoofddoekenverbod ontmoedigt een belangrijke groep potentiële leraren, niet enkel om voor het lerarenberoep te kiezen, maar laat zich al voelen tijdens en vlak na de opleiding. Dit blijkt uit het gebrek aan stageplaatsen voor leraren-in-opleiding met hoofddoek en bij het vinden van een job als leraar. Daarnaast kan een gebrek aan vertrouwen in de talige capaciteiten van leerlingen met een niet-Europese achtergrond, zowel vanuit de samenleving als vanuit henzelf, leerlingen met een migratieachtergrond ervan weerhouden om een onderwijs carrière aan te vatten.¹⁵⁴ Het tekort aan leraren uit etnisch-culturele minderheidsgroepen draagt niet alleen bij aan het algemene lerarentekort maar belemmert ook een evenwichtige vertegenwoordiging van de diverse samenleving in het onderwijs. Een diverse groep leraren kan helpen bij een meer inclusieve leeromgeving, waarin leerlingen zich beter herkennen en begrepen voelen, en kan zorgen voor de nodige rolmodellen waarmee leerlingen zich kunnen identificeren.¹⁵⁵ Het wegwerken van drempels die leraren met een migratieachtergrond ervaren alsook het meertalige potentieel van deze leraren expliciet valoriseren in het onderwijs¹⁵⁶ kan toelaten om, zowel op korte als op lange termijn, het grote potentieel van leraren met een diverse achtergrond aan te boren.

Ten tweede is het belangrijk om te erkennen dat de toename van diversiteit op scholen de complexiteit van het leraarschap verhoogt. Uit het TALIS 2018-onderzoek¹⁵⁷ blijkt dat slechts 17% van de Vlaamse leraren zich goed voorbereid voelt om met culturele en talige diversiteit om te gaan. Dit lage percentage is opmerkelijk, zeker in vergelijking met de voorbereiding van leraren op andere aspecten van hun werk, zoals klasmanagement (waarop 81% zich goed voorbereid voelt), vakdidactiek (76%) en ICT-gebruik (64%). Dit is niet verwonderlijk gezien de beperkte aandacht van de Vlaamse lerarenopleidingen voor het omgaan met culturele en talige diversiteit.¹⁵⁸ Maar het is wel zorgwekkend, aangezien nagenoeg alle leraren steeds meer met diversiteit in hun klassen geconfronteerd worden. Het gevoel onvoldoende voorbereid te zijn kan dan ook bijdragen tot de lagere tevredenheid die leraren rapporteren in scholen met een meer divers leerlingenpubliek. Dit kan op zijn beurt leiden tot een verhoogde werkdruk, stress en een gevoel van onbekwaamheid, wat dan weer een hogere uitval van leraren in dergelijke scholen tot gevolg

¹⁵³ Departement Onderwijs (2021). *Nulmeting herkomst leerkrachten in het Vlaamse onderwijs*. <https://www.vlaanderen.be/publicaties/nulmeting-herkomst-leerkrachten-in-het-vlaamse-onderwijs>. Zie ook de paragraaf Kenmerken van de lerarenpopulatie in dit rapport

¹⁵⁴ Agirdag, O. (2020). *Onderwijs in een gekleurde samenleving*. Antwerpen: EPO.

¹⁵⁵ Dee, T. S. (2004). Teachers, race, and student achievement in a randomized experiment. *Review of Economics and Statistics*, 86(1), 195-210. <https://doi.org/10.1162/003465304323023750>

¹⁵⁶ Een bestaand voorbeeld hiervan zijn Oekraïense leraren die lesgeven in het Oekraïens.

¹⁵⁷ Van Droogenbroeck, F. et al. (2019).

¹⁵⁸ Dursun, H., Claes, E., & Agirdag, O. (2023). Coursework, field-based teaching practices, and multicultural experiences: Analyzing the determinants of preservice teachers' ethnocultural diversity knowledge. *Teaching and Teacher Education*, 126, 104077. <https://doi.org/10.1016/j.tate.2023.104077>

heeft. Inzetten op de professionalisering en ondersteuning van leraren op het vlak van inclusie en diversiteit in de initiële opleiding en in het kader van levenslang leren kan dan ook een belangrijk middel zijn om de uitval van leraren te verminderen.

Ten derde is het belangrijk om te kijken naar de rol van pedagogische projecten binnen het Vlaamse onderwijssysteem. De meerderheid van de scholen in Vlaanderen zijn vrije scholen, die vaak zijn opgericht door een religieuze gemeenschap. Katholieke scholen vormen hierin de overgrote meerderheid. De demografische veranderingen in de samenleving in het algemeen en een groeiend aandeel in de samenleving van mensen met een andere levensbeschouwelijke overtuiging hebben echter niet in evenredige zin geleid tot meer inclusieve pedagogische projecten van scholen. Tegenover de maatschappelijke realiteit van stijgende diversiteit zien we een beleidsparadox die een 'kleurloze' aanpak lijkt te huldigen.¹⁵⁹ In dit complexe veld van kansen en uitdagingen is het belangrijk dat het onderwijsbeleid en de praktijk anticiperen op de toenemende diversiteit in de samenleving. Dit kan onder meer door pedagogische projecten van scholen die een sterke (eigen) identiteit combineren met solidariteit en openheid naar diverse identiteiten in de samenleving.¹⁶⁰ Diversiteit is niet los te zien van beeldvorming: een gebrek aan diversiteit zorgt voor een gebrek aan rolmodellen, wat op zijn beurt het gebrek aan diversiteit van de instroom in stand houdt of zelfs nog kan versterken.

Ten slotte is de betekenis van 'diversiteit' breder dan de klassieke aandacht voor etnisch-culturele afkomst. De gendersamenstelling van het lerarenkorps is ook verre van een weerspiegeling van de samenleving. In 2021-2022 was minder dan 36% van de voltijds equivalenten in het secundair onderwijs mannelijk; in het basisonderwijs was dat zelfs maar 13%. Dit wijst op een belangrijke ondervertegenwoordiging van mannen in het onderwijs, zeker gelet op het feit dat in Vlaanderen 52% van de werkende bevolking in 2022 mannelijk was. Nog zorgwekkender is dat de genderkloof nog groter is bij het jongere lerarenkorps.

Digitalisering

De digitalisering in het onderwijs heeft een enorme ontwikkeling doorgemaakt in de afgelopen jaren. Deze trend werd nog extra versterkt door de coronapandemie en ook structureel aangemoedigd en ondersteund via de Digisprong.¹⁶¹ Digitalisering biedt heel wat kansen en kan bijkomende bewegingsruimte creëren voor de leraar. Tegelijkertijd heeft de coronapandemie ook duidelijk gemaakt dat een ondoordachte digitalisering, bijvoorbeeld een snelle overschakeling naar online onderwijsvormen, evenzeer een bedreiging kan vormen voor de kwaliteit van het onderwijs en een streven naar gelijke kansen onder druk kan zetten.

Toch hebben al die technologische ontwikkelingen de nood aan bekwame leraren niet verminderd, integendeel. Hoewel technologische ontwikkeling een aanzienlijke invloed heeft op het onderwijs en computers een waardevolle rol spelen in het leerproces, kunnen ze leraren niet volledig vervangen. In dat opzicht hebben de ervaringen tijdens en met de coronapandemie ons net doen beseffen wat educatieve technologie *niet* kan. Ten eerste kunnen computers de cruciale

¹⁵⁹ Pollefeyt, D., & Richards, M. (2020). Catholic dialogue schools: Enhancing Catholic school identity in contemporary contexts of religious pluralisation and social and individual secularisation. *Ephemerides Theologicae Lovanienses*, 96(1), 77-113.

¹⁶⁰ Zie bijvoorbeeld het nieuwe vak 'interlevensbeschouwelijke dialoog' in het gemeenschapsonderwijs en de katholieke dialoogschool van het katholiek onderwijs.

¹⁶¹ Cone, L., Brøgger, K., Berghmans, M., Decuyper, M., ... & Vanermen, L. (2022). Pandemic Acceleration: Covid-19 and the emergency digitalization of European education. *European Educational Research Journal*, 21(5), 845-868.

menselijke interactie en emotionele intelligentie van leraren niet zomaar vervangen. Leraren hebben het vermogen om de sociale, emotionele en academische behoeften van leerlingen te begrijpen en aan te pakken. Ze kunnen empathie tonen, aanmoediging geven en onderwijzen op maat van de individuele behoeften van elke leerling. Ten tweede is de pedagogische expertise van een leraar essentieel. Die heeft immers de vaardigheid om complexe concepten op een begrijpelijke manier te vertalen naar de leerling toe, om vragen te beantwoorden en discussies te begeleiden. Computers missen ondanks hun artificiële intelligentie de nuance en flexibiliteit die de complexe onderwijsrealiteit vereist. Ten derde is de rol van de leraar als gids en rolmodel onvervangbaar. Leraren motiveren, inspireren en beïnvloeden leerlingen op manieren die verder gaan dan het puur academische, en dat is iets wat een computer niet eenvoudig kan evenaren. Hoewel technologie een belangrijke ondersteunende rol kan spelen, zal het de essentiële menselijke factor in onderwijs nooit kunnen vervangen.

Ten vierde – en aansluitend bij wat we hoger schreven over standaardisatie – berust de onderwijspraktijk onvermijdelijk op het vermogen van de professionele leraar om in concrete situaties te oordelen over wat wenselijk is. Dat oordeel is enerzijds geworteld in de expertise van de leraar, maar anderzijds ook in het *ethische* engagement ten aanzien van de leerlingen die aan zijn of haar zorg zijn toevertrouwd. Die zorg houdt in dat leraren zich verantwoordelijk voelen om de leerlingen te ondersteunen in de vormgeving van hun eigen levensproject als unieke persoon. Dit ethische, persoonsgebonden engagement laat zich niet operationaliseren via algoritmes, maar vraagt om het betrokken oordeel van de professional.¹⁶²

Empirisch onderzoek toont de beperkingen van digitalisering: studies wijzen uit dat volledig digitaal/online onderwijs niet tot significant betere leerprestaties leidt dan contactonderwijs.¹⁶³ *Blended* leren – een combinatie van onlineonderwijs en contactonderwijs – kan wel een grote meerwaarde hebben. Zo bieden intelligente tutoringsystemen mogelijkheden, onder meer om de gevolgen van het acute lerarentekort te verlichten en te voorkomen dat leerlingen zonder zinvolle opdrachten in studie zitten, geen instructie krijgen, of weinig activerende instructie krijgen door het volgen van een opgenomen les.¹⁶⁴ De vruchten van digitalisering kunnen niet automatisch geplukt worden louter door het aanbieden van digitale tools. Het is van bijzonder groot belang dat ICT-gestuurd lesmateriaal doordacht ontwikkeld wordt en een adaptief karakter heeft dat gerichte feedback en de mogelijkheid tot herhalen van instructies biedt.

De digitalisering biedt voor scholen en leraren dus heel wat nieuwe mogelijkheden die hun professionele en autonome handelen kunnen verrijken. Tegelijkertijd vergroot het de complexiteit van het leraarschap, en daagt de digitalisering de professionaliteit van de leraren verder uit. Leraren moeten de ruimte en ondersteuning krijgen om zich een goede integratie van digitale hulpmiddelen in hun klaspraktijk eigen te maken, op een manier die het docer- en leerproces ten goede komt in de eigen concrete context. In een ondoordachte digitalisering schuilt opnieuw het gevaar van doorgedreven standaardisatie die de ruimte voor de professionele autonomie en het gevoel van competentie van de leraar vermindert.

¹⁶² Zie o.m. Biesta, G. (2013). *The beautiful risk of education*. Paradigm Publishers; Simons, M. & Masschelein, J. (2017). *De leerling centraal in het Onderwijs? Grenzen van personalisering*. Leuven: Acco.

¹⁶³ Means, B., Toyama, Y., Murphy, R., & Baki, M. (2013). The effectiveness of online and blended learning: A meta-analysis of the empirical literature. *Teachers College Record*, 115(3), 1-47.

¹⁶⁴ Iterbeke, K., De Witte, K., Declercq, K., & Schelfhout, W. (2020). The effect of ability matching and differentiated instruction in financial literacy education. Evidence from two randomised control trials. *Economics of Education Review*, 78. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2019.101949>

Juridisering

Een van de redenen die leraren aangeven om het beroep te verlaten, is de verhoogde planlast.¹⁶⁵ Wie in het onderwijs de planlast wil aanpakken, botst al snel op het spook van de juridisering. Dat begrip wordt gehanteerd als een containerbegrip voor de diverse processen die verband houden met de (al dan niet vermeende) toenemende regelgeving en juridische procedures in het onderwijs. We gaan hier niet in op de mogelijke oorzaken, maar willen het ‘probleem’ wel in de juiste context plaatsen.

Eerst moeten we ons de vraag stellen of juridisering louter een ‘probleem’ is. Kunnen we deze tendens niet ook positief duiden, als een verhoging van het professionele niveau van het onderwijs, als een versterking van de verantwoordelijkheid van ouders, als een bestrijding van willekeur, als het bieden van rechtszekerheid? Dat een onderwijsinstelling een aantal regels en principes heeft waaraan ze zich moeten houden, is op zich evident. Gezien een beslissing zoals een clausulering verregaande consequenties kan hebben voor een leerling, is het vanzelfsprekend dat de klassenraad niet over één nacht ijs gaat. De klassenraad moet haar beslissing kunnen motiveren. Verantwoording en beroepsmogelijkheden zijn perfect legitiem in een situatie waar juridische beslissingen worden genomen. Je wilt vermijden dat er misbruik ontstaat, waarbij de klassenraad bijvoorbeeld al te snel een clausulering in B-attesten uitreikt voor alle richtingen die de school aanbiedt, ook al kan niet worden aangetoond dat de leerling in kwestie bepaalde van die richtingen niet zou aankunnen. In zulke situaties is het maar goed dat beslissingen kunnen worden aangevochten en rechtgezet.

De cijfers tonen aan dat de kern van de juridisering (het effectief ‘aanvechten’ van klassenraadbeslissingen) veeleer beperkt voorkomt en dat het vernietigen van zulke beslissingen nog beperkter is. Voor het merendeel van de scholen, die te goeder trouw werken binnen de contouren van het juridische kader, is de angst voor procedures bijgevolg onterecht. Het aantal leerlingen dat effectief de rechtbank opzoekt (de Raad van State is hiervoor bevoegd), situeert zich de laatste tien jaar tussen 6 (in 2018-2019) en 25 (in 2017-2018). Die eerder gematigde cijfers staan in schril contrast met de angst van leraren en van directies. We zien daar een rol weggelegd voor directies en raden van bestuur. Zij zouden juist de rol moeten opnemen om leraren te beschermen tegen die angst, door hun vertrouwen uit te spreken in plaats van leraren aan te moedigen om zo veel mogelijk op papier te zetten ‘voor in het geval’. De Raad van State gaat in zijn rechtspraak sowieso uit van een vertrouwen in de professionaliteit van de leraar (wat betekent dat de leerling de bewijslast draagt om met concrete gegevens het tegendeel te bewijzen). In de huidige parlementaire periode werd dit juridisch principe ook decretaal verankerd. Als klassenraden en leraren hun taak op een professionele manier doen, mogen zij ervan uitgaan dat dit moet volstaan bij een juridische controle. En directies moeten ook die boodschap geven.

Leraren moeten vertrouwen hebben in hun eigen professionele handelen en directies en scholen in dat van hun leraren. Elke leraar die consciëntieus werkt, houdt sowieso leerling-gerelateerde informatie bij. Elke school hanteert een leerlingvolgsysteem (LVS) waarin deze informatie kan worden opgeslagen. Via deze gegevens kan worden aangetoond dat een leerling correct werd geïnformeerd, of dat de school haar verplichtingen is nagekomen. Deze informatie hoeft niet uitgebreid te zijn, maar het moet wel de juiste informatie zijn. Leraren kunnen leren efficiënt en doelgericht rapporteren. Dit zal de planlast verminderen: korte notities volstaan en het LVS kan dit

¹⁶⁵ Spruyt, B., Van Droogenbroeck, F., Siongers, J., & Kavadias, D. (2023). Het lerarentekort kritisch bekeken vanuit internationaal vergelijkend perspectief. *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 19-27.

faciliteren in plaats van de leraar uit te nodigen om zo volledig mogelijk te zijn. Tools als het LVS of Smartschool werden ontwikkeld om leraren te ondersteunen. In essentie zijn ze dus goed bedoeld, maar gaandeweg werden ze steeds vaker gepercipieerd als administratieve overlast bovenop de eigenlijke taak van de leraar. Breng zulke tools terug tot hun essentie, zodat ze opnieuw kunnen worden ingezet om leraren te ondersteunen in wat zij willen doen.

Als een intern of extern beroep leidt tot een vernietiging van de beslissing van de klassenraad, dan impliceert dat niet automatisch een ontbreken van professionaliteit bij de klassenraad en/of leraar. Een vernietiging wil niet noodzakelijk zeggen dat de beslissing fout was, soms moet die beslissing enkel beter gemotiveerd worden. Als er toch vernietigd wordt op inhoudelijke gronden, dan is de gepaste respons om met een gepaste kritische blik te kijken naar de processen, zonder te verkrampen. Een beroepsprocedure kan ook een signaalfunctie hebben als kwaliteitscontrole en zo een positief effect genereren.

Indien het geleverde bewijsmateriaal in het kader van een specifiek geschil onvoldoende blijkt, dan lijkt het gepast om met een kritische blik de interne processen te analyseren eerder dan bijvoorbeeld de professionaliteit van de klassenraad en/of de leraar in twijfel te trekken. Klassenraden en leraren mogen er immers van uitgaan dat, als zij hun taak doen op een professionele manier, dit moet volstaan in geval van een betwisting. Dergelijke zienswijze dient ook door de directies te worden ondersteund en wordt overigens ook door de regelgever onderschreven (cf. vermoeden van deskundigheid en oprichting fonds ter dekking van bepaalde gerechtskosten).

De veranderende professionaliteit van leraren

Competenties

De leraar is uiteraard cruciaal voor kwaliteitsvol onderwijs aan onze kinderen en jongeren.¹⁶⁶ De rol, functie en positie van de leraar zijn echter ook continu voorwerp van maatschappelijk debat. Zowel in Vlaanderen als internationaal zijn er dan ook initiatieven om de verwachtingen ten aanzien van leraren vast te leggen om zo ook de kwaliteit van leraren te kunnen garanderen.¹⁶⁷ Zo hebben we vandaag in Vlaanderen het beroepsprofiel voor leraar met daaruit ook afgeleide basiscompetenties die richtlijnen vormen voor lerarenopleidingen om gekwalificeerde beginnende leraren af te leveren. Dit beroepsprofiel en de basiscompetenties illustreren de complexiteit van het lerarenberoep weergegeven in tien typefuncties/functionele gehelen die ingaan op de rol van de leraar in de klas, in de school en in de maatschappij.¹⁶⁸

Tegelijk stellen we ook vast dat door maatschappelijke evoluties er telkens ook nieuwe verwachtingen op leraren afkomen die specifieke taken en verantwoordelijkheden met zich meebrengen. In een eerder Vlaams onderzoek waren experts het erover eens dat de nadruk steeds meer zal worden gelegd op competenties binnen het huidige lerarenprofiel die het voor de leraar mogelijk maken om:

1. leerlingen meer verantwoordelijkheid te geven in hun leer- en ontwikkelingsprocessen,
2. zichzelf verder te professionaliseren, met een nadruk op didactische kennis en vaardigheden,

¹⁶⁶ Minea-Pic, A. et al. (2021)

¹⁶⁷ Rots, I. & Ruys, I. (2013). De identiteit van leraren. In: Vanderlinde, R., Rots, I., Tuytens, M., Rutten, K., Ruys, I., Soetaert, R. & Valcke, M. (Eds.). (2013). *Essays over de leraar en de toekomst van de lerarenopleiding*. Academia Press.

¹⁶⁸ <https://data-onderwijs.vlaanderen.be/edulex/document.aspx?docid=13942>

3. leerlingen beter socio-emotioneel te begeleiden op school,
4. samenwerking tussen leerlingen, met collega-leraren, ouders en directie te bevorderen,
5. ICT een integraal deel te maken van de klaspraktijk van de leerling en
6. om de brug te slaan tussen de klas en de wereld daarbuiten.¹⁶⁹

Ook binnen de VLOR werd recent een oefening gedaan omtrent de unieke aard van het lerarenberoep waarbij door een groep leraren zelf vijf bouwstenen als fundamentele dimensies van het lerarenberoep naar voren worden geschoven:

1. deskundigheid,
2. een hart voor kinderen en jongeren,
3. engagement,
4. autonomie en
5. verbinding.

Deze bouwstenen weerspiegelen de motivatie van leraren en roepen op tot maatschappelijke waardering van de leraar.¹⁷⁰

Leraren zelf tonen zich doorgaans bereid om met deze verschillende verwachtingen om te gaan, maar geven wel aan dat deze bereidheid samenhangt met belangrijke randvoorwaarden zoals bijvoorbeeld ondersteuning en leiderschap binnen de school, beschikbare tijd, balans tussen autonomie en sturing.¹⁷¹ Leraren moeten ook de competentie kunnen ontwikkelen om om te gaan met de vele vragen en verwachtingen, er niet in te verdrinken en indien nodig prioriteiten te stellen.

Kennis en vakmanschap

Pedagogische kennis

Over de componenten van de professionaliteit van de leraar bestaat een uitgebreide wetenschappelijke literatuur. Er is vooreerst een stevige cognitieve component, kennis. Het onderscheid dat Lee Shulman jaren geleden gemaakt heeft in verschillende soorten kennis in de professionaliteit van leraren is nog steeds richtinggevend.¹⁷² Naast andere vormen onderscheidde Shulman drie belangrijke componenten:

1. "General pedagogical knowledge"
2. "Content knowledge"
3. "Pedagogical content knowledge"

Dit onderscheid is nog steeds nuttig om de kenniscomponent in de professionaliteit van leraren te organiseren. De algemene pedagogische kennis, onafhankelijk van de vakinhoudelijke en vakdidactische kennis, is uiteraard een belangrijke component.¹⁷³ Ze is het equivalent van de

¹⁶⁹ Sassenus, S., Boderé, A., Van Gasse, R. & Van Petegem, P. (2018). *De leraar van de 21ste eeuw: uitdagingen, verwachtingen en randvoorwaarden*. Gent: Steunpunt Onderwijsonderzoek.

¹⁷⁰ VLOR (2021). *Rapport cluster 1: 'Wat maakt het beroep van leraar uniek?' Project 'De leraar op school en in de samenleving'*. Brussel: Vlaamse Onderwijsraad.

¹⁷¹ Boderé, A., Van Gasse, R., Sassenus, S. & Van Petegem, P. (2018). *De leraar van de 21ste eeuw: een begeleider van zelfstandige leerprocessen, een teamwerker en didactisch expert?* Gent: Steunpunt Onderwijsonderzoek.

¹⁷² Shulman, L. (1987). Knowledge and teaching: Foundations of the new reform. *Harvard Educational Review*, 57(1), 1-23.

¹⁷³ Guerriero, S. (ed.) (2017). *Pedagogical Knowledge and the Changing Nature of the Teaching Profession*, Educational Research and Innovation, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264270695-en>.

medische kennis bij artsen of de juridische kennis bij advocaten. Leraren zijn pedagogische professionals en beheersen dus de pedagogische kennis.

Toch zijn er redenen om zich zorgen te maken over het peil van algemene pedagogische kennis bij leraren. Uit de TALIS-survey weten we dat leraren zich geconfronteerd voelen met ernstige hiaten in hun kennisbasis.¹⁷⁴ Ze geven aan dat ze niet over de nodige kennis beschikken, bijvoorbeeld om met leerlingen met speciale behoeften te werken, om technologie in hun klaspraktijk te integreren, om les te geven in zeer diverse klaslokalen of in omgevingen met gemengde vaardigheden, enz. Een pilootstudie van de OESO om de algemene pedagogische kennis van leraren in vijf landen te evalueren leidde tot enigszins teleurstellende resultaten.¹⁷⁵ Een andere recente OESO-studie in acht landen stelde op basis van analyses van video's van lessen vast dat de algemene kwaliteit van instructie eerder laag was, wellicht omdat leraren onvoldoende cognitieve tools hadden.¹⁷⁶ Een meta-analyse van beschikbaar onderzoek heeft aangetoond dat leraren met een hoog ontwikkelde algemene pedagogische kennis een sterke positieve impact op de leerresultaten van hun leerlingen lieten zien.¹⁷⁷

Een module om de algemene pedagogische kennis van leraren te testen is opgenomen in de TALIS 2024-survey, maar jammer genoeg heeft Vlaanderen beslist om niet aan deze module deel te nemen, waardoor internationaal vergelijkbare data over het peil van de algemene pedagogische kennis van Vlaamse leraren niet beschikbaar zullen zijn.

Naast algemene pedagogische kennis zijn ook de vakinhoudelijke kennis en de vakdidactische kennis van leraren zeer belangrijk. 'Pedagogical Content Knowledge' (de vertaling van inhoudelijke vakkennis in didactisch krachtige activiteiten) is een antwoord op wat Lee Shulman diagnosticeert als '*the missing paradigm*', nl. de koppeling van inhoudelijke kennis en didactiek.¹⁷⁸ Kennis hebben van algemene didactische strategieën zonder de noodzakelijke kennis van hoe deze in het specifieke inhoudsgebied toe te passen, is onvoldoende voor goed onderwijs. Dit behelst onder meer het begrijpen van wat bepaalde leerstofonderdelen gemakkelijk of moeilijk te leren maken, de optimale curriculaire volgorde voor instructie tot overbrengen van de vaak voorkomende misconcepties die de leerlingen meenemen naar de lessen.

Leraren worden in Vlaanderen opgeleid om hun vakgebied goed te beheersen en de vakdidactische kennis te verwerven om die inhoud ook over te dragen. Ook hier ontbreken de data om een inschatting te maken van de kwaliteit van beide soorten kennis bij Vlaamse leraren. Nochtans leeft ook daarover enige bezorgdheid, zowel in het onderwijsveld als in de brede

¹⁷⁴ OECD (2019). *TALIS 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners*, TALIS, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/1d0bc92a-en>

¹⁷⁵ Sonmark, K., et al. (2017). "Understanding teachers' pedagogical knowledge: report on an international pilot study", *OECD Education Working Papers*, No. 159, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/43332ebd-en>.

¹⁷⁶ OECD (2020b). *Global Teaching InSights: A Video Study of Teaching*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/20d6f36b-en>, Figure 8.1.

¹⁷⁷ Ulferts, H. (2019). "The relevance of general pedagogical knowledge for successful teaching: Systematic review and meta-analysis of the international evidence from primary to tertiary education", *OECD Education Working Papers*, No. 212, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ede8feb6-en>.

¹⁷⁸ De Witte, K., Surma, T., Van Nieuwenhuyse, K., De Cooman, R., Struyve, C., Decin, G., & Jans, N. (2023). *Aantrekken van leraren tot opleiden tot startklare professional. Hoe kunnen lerarenopleidingen en hoger onderwijsinstellingen bijdragen aan het verminderen van het lerarentekort?* <https://associatie.kuleuven.be/onderwijs/lerarenopleiding>; Depaep, F., Verschaffel, L. & Kelchtermans, G. (2013). Pedagogical content knowledge: A systematic review of the way in which the concept has pervaded mathematics educational research. *Teaching and Teacher Education*, 34, 12-25. <https://doi.org/10.1016/j.tate.2013.03.001>

samenleving. Een recent onderzoek door een krant van het aandeel vakdidactiek in de lerarenopleidingen kwam tot verontrustende resultaten.¹⁷⁹ Hoewel er vragen kunnen gesteld worden over de kwaliteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek en een curriculum niet goed kan geëvalueerd worden door enkel naar de titels van opleidingsonderdelen te kijken, zijn er toch voldoende redenen tot ongerustheid. Het lijkt erop dat de component vakdidactiek in de lerarenopleiding van sommige hogescholen het kind van de rekening is geworden van het stijgende belang dat aan allerlei andere opleidingsonderdelen is gegeven.

Evidence-informed deskundigheid

De voorbije jaren zijn er in tal van landen pogingen ondernomen om de onderwijspraktijk meer *evidence-based* of beter *evidence-informed* te maken en dus ook de pedagogische kennis van leraren sterker te voeden met wetenschappelijke kennis. De kennisinfrastructuur werd en wordt uitgebouwd, die de wetenschappelijke onderzoekskennis moet transfereren en vertalen naar de professionele praktijk van leraren.¹⁸⁰ Ook in Vlaanderen wordt momenteel het Kenniscentrum Leerpunt uitgebouwd dat precies die brugfunctie moet gaan vervullen.¹⁸¹ Dat is een uitermate positieve ontwikkeling.

Toch is dit verre van een eenvoudige opdracht. Uit onderzoek blijkt dat leraren onderzoeksevidentie niet snel beschouwen als een nuttige bron om hun lacunes in pedagogische kennis op te vullen, vooral niet als deze contrasteren met hun eigen ervaringskennis of de overgedragen professionele kennis. Uit een EEF/NFER-enquête uit 2017 bleek dat academisch onderzoek slechts een kleine tot matige invloed had op de besluitvorming van leraren in vergelijking met andere bronnen.¹⁸² Belangrijke barrières met betrekking tot vaardigheden en tijd om toegang te krijgen tot wetenschappelijke evidentie verhinderen het gebruik van wetenschappelijk onderzoek door leraren.¹⁸³ Leraren beschouwen onderzoek vaak als ver verwijderd van de realiteit van het klaslokaal.¹⁸⁴ Het is voor hen vaak erg moeilijk om de resultaten van wetenschappelijk onderzoek goed te plaatsen en te interpreteren, ook omdat onderzoeksgegevens vaak niet stabiel zijn en soms tegenstrijdige signalen naar het onderwijsveld uitsturen. Het is dan ook belangrijk dat wetenschappelijk onderzoek op de juiste en voor leraren toegankelijke en bruikbare manier wordt vertaald naar de onderwijspraktijk.

¹⁷⁹ <https://www.demorgen.be/nieuws/onderzoek-van-de-morgen-plaatst-vraagtekens-bij-hoe-onze-leraren-zijn-opgeleid-ik-ben-geschrokken-van-de-resultaten~b8a96f83/>

¹⁸⁰ OECD (2023b). *Who Really Cares about Using Education Research in Policy and Practice?: Developing a Culture of Research Engagement*, Educational Research and Innovation, OECD Publishing, Paris <https://doi.org/10.1787/bc641427-en>.

¹⁸¹ <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/kenniscentrum-leerpunt>

¹⁸² <https://educationendowmentfoundation.org.uk/projects-and-evaluation/evaluation/eef-evaluation-reports-and-research-papers/methodological-research-and-innovations/measuring-teachers-research-engagement>

¹⁸³ Thomm, E., Sälzer, C., Prenzel, M. & Bauer, J. (2021). Predictors of teachers' appreciation of evidence-based practice and educational research findings. *Zeitschrift Fur Padagogische Psychologie*, 35(2–3), 173–184. <https://doi.org/10.1024/1010-0652/a000301>; Schaik, P. van, Volman, M., Admiraal, W. & Schenke, W. (2018). Barriers and conditions for teachers' utilization of academic knowledge. *International Journal of Educational Research*, 90, 50–63. <https://doi.org/10.1016/j.ijer.2018.05.003>

¹⁸⁴ Willingham, D.T., and Daniel, D.B. (2021). Making Education Research Relevant: How researchers can give teachers more choices. *Education Next*, 21(2), 28–33. <https://www.educationnext.org/making-education-research-relevant-how-researchers-can-give-teachers-more-choices/?s=09>

Professionele praktijkkennis en vakmanschap

Tegelijk is het illusoir om te denken dat ooit de volledige pedagogische kennis door onderzoek en wetenschappelijke *evidence* zal kunnen worden gevuld. Het wetenschappelijk onderwijsonderzoek schiet daarvoor zowel kwantitatief als kwalitatief tekort. Zoals elke professie steunt ook het leraarschap op een uitgebreide praktijkkennis die door ervaring wordt verworven en binnen de beroepsgroep wordt overgedragen. Die praktijkkennis is een essentiële en krachtige component van de kennisbasis van de professionaliteit van leraren en het is belangrijk die te erkennen en te waarderen. In onderwijs zijn meerdere kennissystemen actief en het is niet zo dat alle heil te verwachten is van op wetenschappelijk onderzoek gebaseerde kennis.¹⁸⁵

Het is vanuit die benadering dat Bulterman pleit voor een kennisinfrastructuur die niet alleen gebaseerd is op wetenschappelijk onderzoek, maar ook op handelingsonderzoek en praktijkkennis. Ze pleit tegen de tweedeling tussen wetenschappelijke kennis en praktijkkennis en voor het erkennen van de integratie tussen beide in vakmanschap. Door het vakmanschap van leraren te waarderen, komt de betekenis van het beroep beter tot zijn recht, draagt dit bij tot de waardering ervan en dus zo tot het terugdringen van het lerarentekort.¹⁸⁶

De leraar als autonome teamspeler

Autonomie

In het verleden is al te vaak geprobeerd om vragen over de kwaliteit van leraren te beantwoorden door de controle over leraren aan te scherpen en leraren voor te schrijven wat ze al dan niet moeten doen. Met de beste bedoelingen is een omvangrijk arsenaal van prescriptieve maatregelen tot stand gekomen, ook deze die op wetenschappelijk onderzoek zijn gebaseerd, die de leraren vertellen wat ze moeten doen. De leraar is echter geen uitvoerder van door anderen ontworpen onderwijs, maar een creatieve professional die keuzes maakt om zo effectief mogelijk in te spelen op datgene wat leerlingen nodig hebben en wat de situatie vraagt.¹⁸⁷ Prescriptieve interventies de-professionaliseren de leraar en bereiken dus vaak het omgekeerde van wat bedoeld wordt.

Vandaar dat professionele autonomie zo belangrijk is. Net als andere professionals moeten we leraren zien als autonome en deskundige professionals. Uiteraard maken zij ook fouten, maar een professional leert daaruit.

Leraren zijn professionals en moeten proactief omgaan met de onzekerheid en complexiteit die kenmerkend zijn voor hun beroepspraktijk. Dit impliceert eveneens een ontwikkelingsperspectief voor de leraar.¹⁸⁸ De professionaliteit van de leraar is niet iets dat op een gegeven moment voltooid is, maar situeert zich in een permanente en duurzame competentie-ontwikkeling. Het is dus van groot belang om de professionalisering van leraren te zien in een continuüm van professionele groei en ontwikkeling.

¹⁸⁵ Van Damme, D., *The Power of Proofs*. Boston: Center for Curriculum Redesign.

<https://curriculumredesign.org/wp-content/uploads/The-Power-of-Proofs-CCR.pdf>

¹⁸⁶ Bulterman, J. (2023). *Het lerarentekort. Pleidooi voor vakmanschap*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

¹⁸⁷ <https://www.begeleidingstartendeleraren.nl/wp-content/uploads/2018/02/Een-beroepsbeeld-voor-de-leraar-4.pdf>

¹⁸⁸ Hilton, G., Assunção Flores, M. & Niklasson, L. (2013). Teacher quality, professionalism and professional development: findings from a European project. *Teacher Development*, 17(4), 431-447.

Rekening houdend met de complexiteit van het lerarenberoep en dit professionele continuüm menen we ook dat het aangewezen is om aan de hand van het huidige beroepsprofiel in te zetten op een gedegen samenwerking tussen verschillende partners voor de totale professionalisering van leraren. Dit betekent dat lerarenopleidingen en het brede werkveld (scholen, pedagogische begeleiding, enz.) hier hun rol in opnemen. Dit vereist een betere afbakening en opbouw van de doelen en competenties waarnaar gestreefd kan worden in elke fase en door de verschillende partners.¹⁸⁹ Zo kan verduidelijkt worden welke basiscompetenties in de opleiding ontwikkeld moeten worden, welke door praktijkervaring (stages, aanvangsbegeleiding) ontplooid en versterkt moeten worden en welke behoren tot het domein van de ervaren leraar en de senior leraar.

Samenwerking

Leraren kunnen dit proces van professionalisering echter niet op hun eentje succesvol maken. Autonomie betekent niet dat elke leraar individueel handelt. Er is een algemene consensus dat de leraar als individu niet alleen verantwoordelijk is voor en opgewassen tegen de vele uitdagingen, maar dat dit onvermijdelijk een teamaangelegenheid is.¹⁹⁰ We onderschrijven dan ook het belang van de leraar als autonome professional omringd door een multidisciplinair schoolteam. Leraren mogen zich niet individueel geïsoleerd voelen ten opzichte van de veelheid aan uitdagingen waarmee zij worden geconfronteerd.

Uit onderzoek blijkt dat een efficiënte samenwerking tussen leerkrachten heel wat voordelen biedt voor hun leerlingen.¹⁹¹ Zo stellen leerlingen dat ze meer kwaliteitsvolle leerervaringen hebben en ze met meerdere persoonlijkheden en leerkrachtstijlen in contact komen, waardoor ze meer kans hebben om aansluiting te vinden bij een van die leerkrachten.¹⁹² Samenwerkende leerkrachten creëren ook meer kansen om hun leerlingen gericht te begeleiden en om tot effectieve interactie met hen te komen. De leerlingen voelen hierdoor een grotere betrokkenheid en motivatie en vertonen minder ongepast of storend gedrag.

Ook in het TALIS-onderzoek wordt verwezen naar een aantal voordelen van een collaboratief klimaat tussen leerkrachten: zo zou een dergelijk klimaat verband houden met hogere academische prestaties bij leerlingen,¹⁹³ zijn er minder vroegtijdige schoolverlaters, is er een hogere studiemotivatie en minder spijbelgedrag.¹⁹⁴ Onderzoek bevestigt bovendien dat een meer collaboratieve cultuur en een positief sociaal schoolklimaat een gunstige invloed hebben op de

¹⁸⁹ Feiman-Nemser, S. (2001). From preparation to practice: Designing a continuum to strengthen and sustain teaching. *Teachers College Record*, 103(6), 1013-1055.

¹⁹⁰ Jensen, B. et al. (2016). *Beyond PD: Teacher Professional Learning in High-Performing Systems*, National Center on Education and the Economy, <https://www.ncee.org/wp-content/uploads/2015/08/BeyondPDWeb.pdf>

¹⁹¹ Vangrieken, K., Dochy, F., Raes, E. & Kyndt, E. (2015). Teacher collaboration: a systematic review. *Educational Research Review*, 15, 17 – 40. <https://doi.org/10.1016/j.edurev.2015.04.002>

¹⁹² Meirsschaut, M. & Ruys, I. (2018). Teamteaching: beweegredenen, randvoorwaarden en implicaties voor leerlingen, leraren en hun school. Onderzoeksrapport meervoudige gevalsstudie naar teamteaching in het Vlaamse basisonderwijs. Gent: Steunpunt Onderwijsonderzoek.

¹⁹³ Reynolds, K. J., Lee, E., Turner, I., Bromhead, D. & Subasic, E. (2017). How does school climate impact academic achievement? An examination of social identity processes. *School Psychology International*, 38(1), 78-97. <https://doi.org/10.1177/0143034316682295>

¹⁹⁴ Keppens, G. & Spruyt, B. (2017). Towards a typology of occasional truancy: an operationalisation study of occasional truancy in secondary education in Flanders, *Research Papers in Education*, 32:1, 121-135. <https://doi.org/10.1080/02671522.2015.1136833>

mentale gezondheid van leerkrachten en dat het de kans op vroegtijdige uitstroom uit het lerarenberoep vermindert.¹⁹⁵

Vanuit verschillende expertises en disciplines kan een breder en effectiever antwoord geboden worden op de uitdagingen die de huidige diverse en complexe leerlingenpopulatie met zich meebrengt. Leerkrachten kunnen de uitdagingen en problemen waarmee ze dagdagelijks te kampen hebben, voorleggen aan hun team en op die manier hun eigen pedagogische tact en onderwijskundige expertise vergroten. Samenwerking leidt dus tot een win-winsituatie. Leraren zullen zich beter ondersteund en toegerust voelen en kunnen zich sterker op hun kerntaak concentreren.

Tevens moet het voor scholen mogelijk zijn om via een strategisch-ontwikkelingsgericht personeelsbeleid in te zetten op het samenstellen en versterken van multidisciplinaire teams in de school. Strategisch-ontwikkelingsgericht personeelsbeleid betekent dat er een 'gebalanceerde aanpak' aanwezig is binnen de school waarbij rekening gehouden wordt met enerzijds een afstemming tussen het personeelsbeleid en de strategische planning van de school (visie, missie, strategische doelen) en anderzijds een afstemming tussen het personeelsbeleid en de specifieke noden van leraren(teams) binnen de school.¹⁹⁶ Hierdoor kunnen scholen o.a. via de personeelspraktijken 'rekrutering en selectie van leraren' en 'professionele ontwikkeling' inzetten op het samenstellen van deze multidisciplinaire teams waarbij de teamleden elkaar aanvullen en versterken met elk eigen verder ontwikkelde competenties om zo het hoofd te bieden aan de complexiteit en uitdagingen waarmee leraren geconfronteerd worden.

Een rijk, dynamisch en veeleisend beroep

Dit alles maakt het beroep van leraar tot een rijk en dynamisch beroep, dat steeds complexer wordt. Een beroep dat gekenmerkt wordt door een focus op de ontwikkeling van leerlingen en door reflectie en ontwikkeling, dat collaboratief van aard is, waarbij leraren samen handelingsbekwaam zijn om hun werk vorm te geven, en zich daarbij verhouden tot ontwikkelingen in de brede maatschappij. Het maakt het beroep van leraar tegelijk ook een veeleisend beroep. Een beroep waarvan een leraar niet vanaf de start alle aspecten en mogelijkheden in de vingers heeft, maar een beroep waarin een leraar zich ontwikkelt, keuzes maakt en zich profileert, zodat er een variëteit aan leraren ontstaat die hun expertise en krachten bundelen, om binnen een school en een samenleving leerlingen het beste onderwijs te kunnen bieden. Dit beeld zorgt ervoor dat het beroep geen 'fuijk' is, maar een beroep dat rijk is aan mogelijkheden voor verdieping, specialisatie, verbreding en verdere groei. En een beroep waarvoor je niet klaar bent na de initiële lerarenopleiding, maar waarbij je je blijft ontwikkelen, regelmatig nieuwe taken, verantwoordelijkheden en rollen oppakt, zo nu en dan weer 'beginner' bent en waarbij ook een ondersteuningsstructuur beschikbaar is die kan helpen bij een de loopbaanfase passende verdere professionele groei.

¹⁹⁵ Van Droogenbroeck, F., Spruyt, B. & Vanroelen, C. (2014). Burnout among senior teachers: Investigating the role of workload and interpersonal relationships at work. *Teaching and Teacher Education*, 43, 99–109. <https://doi.org/10.1016/j.tate.2014.07.005>.

¹⁹⁶ Vekeman, E., Tuytens, M. & Devos, G. (2020).



02

FUNDAMENTEN VAN HET RAPPORT

Hoofdstuk 4

Principes en krachtlijnen
van leraren- en schoolbeleid

Hoofdstuk 4. Principes en krachtlijnen van leraren- en schoolbeleid

In dit hoofdstuk worden, voortbouwend op de analyse in het voorgaande hoofdstuk, eerst de belangrijkste principes besproken die volgens de Commissie ten grondslag liggen van een effectief leraren- en schoolbeleid. Op deze principes worden vervolgens de krachtlijnen gebaseerd die dan later in de voorstellen en aanbevelingen van het rapport worden uitgewerkt. De principes en krachtlijnen zorgen voor ambitie en coherentie in het rapport. Op deze principes en krachtlijnen kunnen de concrete voorstellen worden getoetst die wij verder in het rapport uitwerken.

Principes

De verantwoordelijkheid voor onderwijs als publiek goed en het recht van elke leerling op kwaliteitsvol onderwijs vereisen een doortastend en duurzaam leraren- en schoolbeleid, gericht op een kwantitatief voldoende aantal leraren in de scholen, op een kwalitatief hoogstaande visie op de professionaliteit van de leraar, op een aantrekkelijk, wervend en motiverend loopbaanperspectief en een effectief personeelsbeleid op niveau van scholen en besturen.

Principe 1: Prioriteit aan onderwijskwaliteit

Het onderwijsbestel, de organisaties die er deel van uitmaken en de professionals die er werken, hebben als fundamentele opdracht om aan de samenleving onderwijs van de best mogelijke kwaliteit aan te bieden, binnen de mogelijkheden voorzien door de democratisch besloten financiering en regelgeving. Onderwijs is publieke dienstverlening en is dus primair gericht op de noden en belangen van zijn cliënten, namelijk de leerlingen en studenten, hun gezinnen en de bredere samenleving. De belangen van het personeel en van de organisaties in het onderwijs zijn daaraan ondergeschikt. Dat impliceert dat onderwijskwaliteit voorrang heeft op andere legitieme belangen en overwegingen in het onderwijsbeleid.

Het is niet eenvoudig om het concept onderwijskwaliteit goed te definiëren. Leeruitkomsten en leerwinst, zoals gemeten door internationale surveys, peilingsproeven of de Vlaamse toetsen, zijn een belangrijke maatstaf, maar dekken niet de volledige breedte en diepte van het begrip onderwijskwaliteit. Niet alle domeinen van kennis en competenties worden door dergelijke toetsen bestreken. Maatschappelijke trends herijken ook voortdurend de visie op de functies en dus op de kwaliteitsdefinitie van onderwijs. De Commissie hanteert een breed maar ambitieus kwaliteitsbegrip. Goed onderwijs stelt hoge verwachtingen voor leerlingen voorop, en de samenleving verwacht eveneens veel van het onderwijs.

Maar eigen aan het onderwijs is dat onderwijskwaliteit zelf onlosmakelijk verbonden is met de kwaliteit en de professionaliteit van het onderwijspersoneel. Het is een veelgebruikte boutade, maar ze blijft juist: de kwaliteit van het onderwijs kan niet hoger zijn dan de kwaliteit van de mensen die het dag in dag uit op het terrein waarmaken. Dat geldt op de eerste plaats voor de mensen 'in de frontlijn', de leraren en de schoolleiders.

Principe 2: Professionaliteit als de kern van leraarschap

Een duurzame oplossing van het lerarentekort kan er enkel komen door meer respect en vertrouwen in het lerarenberoep. Professionaliteit is daarbij het sleutelbegrip.

In dit rapport staat de versterking van de professionaliteit van leraren dan ook centraal. Het leraarschap moet worden versterkt, niet zozeer door meer aantrekkelijke primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden te creëren die de competitiviteit van het beroep op een al zeer krappe arbeidsmarkt moeten verhogen, maar door de professionele kern van het leraarschap op een eigentijdse manier als uitgangspunt van het lerarenbeleid te definiëren.

De professionaliteit van de leraar wordt gevormd door de kennis en competenties van de leraar. Dat zijn in essentie algemeen-pedagogische, vakinhoudelijke en vakdidactische kennis en competenties. Dat impliceert dat de voortdurende professionalisering van leraren vooral bestaat uit de ontwikkeling van uitkristallisatie van kennis en competenties.

In dit rapport wordt uitgegaan van een competentie-gedreven visie op professionalisering van leraren. De professionele loopbaan van leraren is in essentie een continu proces van competentieontwikkeling.

Principe 3: De gedeelde verantwoordelijkheid voor verbonden leraarschap

Het is verleidelijk om de blik achterom te richten en te stellen dat het vertrouwen in het leraarschap enkel kan hersteld worden door de status en de autonomie van de leraar opnieuw centraal te stellen. Een hedendaagse visie op het leraarschap kan echter niet langer vertrekken van achterhaalde opvattingen over status en autonomie. 21^{ste}-eeuwse definities van professionaliteit stellen niet langer absolute autonomie centraal, maar bedden die professionaliteit in de werking van professionele teams en netwerken in. Dat geldt zeer zeker ook voor leraren als lid van schoolteams, maar ook als lid van bredere professionele gemeenschappen. Het leraarschap zal nog steeds een relatief grote mate van autonomie inhouden, maar niet langer in een geïsoleerde, geïndividualiseerde vorm. Daarom spreken we over verbonden leraarschap.

Professionaliteit en leraarschap zijn niet louter eigenschappen van een individu. De individuele leraar heeft uiteraard zelf een grote verantwoordelijkheid voor professionalisering. Hij of zij moet daartoe de nodige initiatieven nemen en er zich gedurende de gehele loopbaan voor inzetten. Die inzet mag ook gewaardeerd en (positief of negatief) gesanctioneerd worden. Maar professionaliteit krijgt slechts betekenis en waarde in de bredere institutionele context van de school en het onderwijssysteem, in de interpersoonlijke en institutionele netwerken waarin onderwijs gemaakt wordt.

Principe 4: Sterk leiderschap en bestuurlijke capaciteit

De eerste, voor de hand liggende professionele gemeenschap voor de leraar is de school. Versterking van het leraarschap kan dus niet zonder de versterking van de school, en dus van de schoolleiding. Scholen zijn niet zozeer fysieke entiteiten of administratieve eenheden, maar zijn op de eerste plaats zelfsturende en lerende gemeenschappen van professionals. Een school is niet zozeer de plek waar de leraar autonoom zijn of haar job uitoefent, maar is vooral het professionele netwerk waarin zij of hij zich beweegt. Dat veronderstelt effectieve schoolteams, schoolleiders en schoolbesturen.

Als vierde principe gaat dit rapport dus niet enkel uit van sterk leraarschap, maar ook van sterke scholen, schoolleiders en schoolbesturen en dus voor een meer doorgedreven schoolautonomie. De leraar functioneert niet alleen, maar als lid van een team en van een organisatie, de school, met haar leiderschap en bestuur.

Principe 5: een goede balans tussen sturing, autonomie en verantwoording

Over hoe een complex systeem als onderwijs moet aangestuurd worden, zijn er in de loop van de recente geschiedenis uiteenlopende standpunten ingenomen. Zoals in de meeste West-Europese landen is er in Vlaanderen, onder invloed van het zogenaamde 'New Public Management', een verschuiving geweest van een sterke top-down regulering naar een meer afstandelijke sturing door de overheid. Een specifieke versterkende factor voor de Belgische context daarbij was de grondwettelijk gegarandeerde vrijheid van onderwijs die een belangrijke beperking impliceerde in de mate waarin de overheid kon ingrijpen in het school- en klasgebeuren. Geleidelijk verschoof de klemtoon naar meer autonomie voor onderwijsverstrekkers en een meer afstandelijke sturing door de overheid. De autonomie van scholen is in de loop van de voorbije decennia toegenomen, wat heeft bijgedragen tot de kwaliteit van het Vlaamse onderwijs.¹⁹⁷

Nochtans is er van een echte deregulering geen sprake. De overheidsregulering is enigszins van aard veranderd, maar helemaal niet in omvang verminderd. Onderwijs blijft een zeer sterk gereguleerde sector met een uitermate uitgebreide regelgeving. Scholen worden geconfronteerd met talrijke richtlijnen en instructies, overigens niet alleen vanwege de overheid maar ook van intermediaire structuren van onderwijsverstrekkers. De hoogdagen van de deregulering lijken ook voorbij en overheden zowel als onderwijsverstrekkers hebben de neiging ontwikkeld om hun beleidsprioriteiten opnieuw te vertalen in allerlei vormen van sturing en regulering. Dit voortdurende spanningsveld kost niet alleen veel energie en middelen, maar is ook nefast voor het goed functioneren van scholen en dus ook voor de aantrekkelijkheid van het lerarenberoep.

Er is dus een goede balans nodig tussen sturing, autonomie en verantwoording. Goede sturing mag best doortastend zijn, maar vereist geen uitgebreide en detaillistische regelgeving. Autonomie mag geen 'blijf-van-mijn-erf'-verhaal zijn, maar is – in de geest van het begrip 'positieve autonomie' van Isaiah Berlin – vooral gebaseerd op eigenwaarde en zelfrealisatie. De autonomie van leraren en scholen moet positief ingevuld worden en is zo verbonden met het begrip professionaliteit. Verantwoording staat daar geenszins haaks op, integendeel. Autonomie en verantwoording houden elkaar in evenwicht. Tegenover pedagogische autonomie staat bijvoorbeeld verantwoording van de leeruitkomsten, zoals die door surveys en gestandaardiseerde toetsen worden gemeten. Tegenover autonomie in besteding van de financiële middelen staat transparante rapportering.

Krachtlijnen

Gebaseerd op bovenstaande principes schetsen we vervolgens de belangrijkste zeven krachtlijnen van dit rapport. Die worden verder meer in detail uitgewerkt in de hoofdstukken van volgende delen.

Krachtlijn 1: Hedendaags personeelsbeleid in scholen stimuleren

Een belangrijk beleidsdomein waar scholen versterkt moeten worden, is dat van het personeels- en humanresourcesbeleid. Dit rapport pleit ervoor om scholen in veel hogere mate dan vandaag

¹⁹⁷ Verschelde, M., Hindriks, J., Rayp, G. & Schoors, K. (2015). School Staff Autonomy and Educational Performance: Within-School-Type Evidence. *Fiscal Studies*, 36(2), 127–155.
<https://www.jstor.org/stable/26604803>

het geval is, toe te laten een hedendaags personeelsbeleid te voeren. Het is op schoolniveau dat het best een effectief personeelsbeleid, aangepast aan de lokale context, kan worden gevoerd.

Over waar leraren het best gealloceerd worden, bestaan verschillende meningen.

Onderwijssystemen met een gecentraliseerd en daardoor ook gebureaucratiseerd lerarenbeleid, zoals Frankrijk of Portugal, lijken niet tot hoge kwaliteit te leiden, verwaarlozen het belang van de lokale context en zorgen er niet voor dat scholen zich kunnen ontwikkelen tot krachtige omgevingen waar goed onderwijs wordt gemaakt. De huidige personeelsstatuten in het Vlaamse onderwijs zijn gebaseerd op een mengvorm van lokaal beleid maar in een sterk gereguleerd statutair kader. De Commissie is van oordeel dat versterking van de schoolautonomie een voorwaarde is voor een hedendaags en effectief personeelsbeleid en dat het dus aanbeveling verdient om het lerarenbeleid op schoolniveau te situeren en de schoolleiding en het schoolbestuur voor hun verantwoordelijkheid te plaatsen. Weliswaar binnen een publiekrechtelijk regelgevend kader van rechten en plichten die voor iedereen gelijk zijn, maar met een grotere regelluwigheid dan vandaag het geval is.

Een hedendaags personeelsbeleid, gebaseerd op principes van duurzaamheid en werkbaar werk, zal in veel scholen wellicht nog een ontwikkelingstraject vergen. Van schoolleiders en besturen verwachten we dat ze verder en nog intenser dan al het geval is professionaliseren in personeels- en humanresourcesbeleid, in motiverend leiderschap en alles wat daarbij komt kijken. Ze kunnen daarbij veel leren van hoe andere organisaties in de publieke sfeer en bedrijven in de private sector vormgeven aan hedendaags personeelsbeleid.

Een belangrijke pijler van motiverend humanresourcesbeleid is feedback en evaluatie. Leraren hebben recht op regelmatige feedback op hun professioneel functioneren en op kwaliteitsvolle evaluatie, indien nodig aangevuld met ondersteuning en coaching.

Het versterken van het personeels- en humanresourcesbeleid op school en het regelluwer maken van het centrale statutaire kader vergen een sterker doorgedreven lokale participatie- en overlegcultuur, en een sterk lokaal sociaal overleg. Goed lokaal personeelsbeleid is geen kwestie van directief top-down management, maar van motiverend en gedeeld leiderschap, medezeggenschap en dialoog.

De school als de ruimte zien waarbinnen personeelsbeleid vorm krijgt, vraagt om meer flexibiliteit in het statutaire regelgevend kader. Lokaal moeten de nodige vrijheidsgraden maar ook de professionaliteit aanwezig zijn om op specifieke omstandigheden te kunnen inspelen. Maar dat betekent niet dat er geen algemeen kader zou nodig zijn.

Een hedendaags personeelsbeleid in scholen faciliteren vraagt van de overheid wel het nodige respect. De praktijk om maatregelen in te voeren met terugwerkende kracht of veel te laat naar scholen te communiceren heeft een vernietigende impact op het beleid van scholen. Om een goed personeelsbeleid te kunnen voeren moet het regelgevend kader in voldoende mate standvastig en voorstelbaar zijn.

Krachtlijn 2: Schoolautonomie, leiderschap en bestuurlijke capaciteit versterken

De voorstellen in dit rapport hebben als gemeenschappelijke krachtlijn dat de schoolautonomie verder moet versterkt worden, als voorwaarde voor de verdere ontwikkeling van de professionalisering van leraren. Dat impliceert niet dat de overheid haar politieke ambities en prioriteiten moet opbergen, maar wel dat die nog sterker dan in het verleden moeten gebaseerd worden op overleg, feedback vanuit scholen en leraren en inbreng van stakeholders. Onderwijsbeleid is geen 'zero-sum game' waarbij tegenover schoolautonomie noodzakelijkerwijs

afwezigheid van beleid zou staan. Het gaat veeleer over de manier waarop beleid wordt gevoerd en de mate waarin daarbij de feedback vanuit scholen en leraren ernstig wordt genomen. De eindbeslissingen op macroniveau blijven uiteraard bij de democratische parlementaire meerderheid liggen.

Om principe 4 waar te maken, zijn tal van maatregelen nodig, die verder in het rapport worden uitgewerkt. Het beleid moet erkennen dat de taken van schoolleiders en schoolbesturen fundamenteel zijn veranderd en zwaarder zijn geworden. Samen met de waardering voor schoolleiders en hun professionaliteit is een sterkere rol van schoolbesturen onontbeerlijk om de schoolautonomie te realiseren die nodig is voor het voeren van krachtig schoolbeleid, inclusief een krachtig personeels- en humanresourcesbeleid. Bestuurlijke schaalvergroting is daarvoor absoluut noodzakelijk. Bij grotere schoolautonomie, sterker schoolbestuur en een meer professionele schoolleiding hoort echter ook een grotere verantwoordingsplicht. Schoolbesturen zullen in de visie van dit rapport in de toekomst meer verantwoording moeten afleggen over de keuzes die ze maken en zullen dit op een transparante manier moeten doen.

Krachtlijn 3: Alle taken van de leraar valoriseren

Vandaag worden leraren in het Vlaamse onderwijs aangesteld en benoemd in 'uren', dit wil zeggen de contacturen die ze voor de klas moeten presteren. Dat aantal uren wordt momenteel gedefinieerd door de 'prestatieoemers' voor elk type leraar. Nochtans doen leraren zeer veel andere aan die lesopdracht gelieerde taken en strekt hun professionaliteit zich ook over al deze andere taken uit. Zoals het tijdsbestedingsonderzoek duidelijk heeft gemaakt, zorgt de huidige prestatieregeling helemaal niet voor de bescherming van leraren tegen overdreven taakbelasting en overmatige stress. De idee dat een 'lesuur' een billijke maat is voor de zwaarte van een opdracht is fictie: vakgebied, onderwijsvorm, leerlingenaantallen, leeftijd van leerlingen, en zoveel meer variëren immers sterk. De opdracht van leraren definiëren in lesuren doet allerm minst recht aan de rijke en brede professionaliteit van leraren. Ze zorgt ook voor een problematische waardering van de taken en tijdsbesteding van leraren door de buitenwereld.

Er moet in de rechtspositieregeling komaf worden gemaakt met deze beperkende benadering van wat een leraar presteert. Een hedendaagse prestatieregeling waardeert de brede waaier van taken van een leraar en schept duidelijkheid voor alle betrokkenen. Een hedendaagse prestatieregeling biedt ook mogelijkheden aan scholen en leraren om de opdracht flexibeler in te vullen, prioriteiten te stellen, sterktes van leraren beter te waarderen en ongelijkheden die in de huidige prestatieregeling ingebakken zitten, weg te werken. Ze moet tevens zorgen voor werkbaar werk en voor het vermijden van stress, ziekterisico, uitval en burn-out.

In Hoofdstuk 8 wordt een voorstel gedaan van een opdrachtdefinitie voor de leraar die hieraan tegemoetkomt.

Krachtlijn 4: De loopbaan als een continuüm van professionalisering zien

De professionaliteit van de leraar centraal stellen doet de vraag rijzen hoe die professionaliteit gevormd en ontwikkeld wordt doorheen de loopbaan. De idee dat een diploma na een lerarenopleiding een levenslange garantie tot professionaliteit betekent, moet resoluut worden verlaten. Zoals voor elke professie, is professionalisering een project van levenslang leren en ontwikkelen. Professionalisering is een ontwikkelingstraject dat zich over de hele loopbaan uitrolt, startend bij de aspirant-leraar die voor een lerarenopleiding kiest, over de beginnende leraar die in het beroep stapt, tot de ervaren leraar die zijn of haar expertise verder uitbouwt. In elke fase van dit proces moet er aangepaste ondersteuning van die professionalisering voorzien worden.

Tegelijk moet ook de eigen verantwoordelijkheid van de leraar worden onderstreept om in elk stadium zelf de meest gepaste professionele ontwikkeling na te streven.

Het continuüm van professionalisering verloopt niet noodzakelijk gelijkmatig. Er zijn kritische fases waarin het proces gemakkelijk kan mislopen, met soms dramatische gevolgen zoals een ontmoedigde leraar die de job verlaat. Een slecht begeleid proces van professionele ontwikkeling kan leiden tot uitval uit het beroep en werkt zo het lerarentekort mee in de hand.

In Hoofdstuk 5 en volgende van dit rapport werken we dit continuüm van professionalisering meer concreet uit.

Krachtlijn 5: Professionele ontwikkeling als een gedeelde verantwoordelijkheid beschouwen

Professionaliteit en leraarschap zijn niet louter eigenschappen van een individu. De individuele leraar heeft uiteraard zelf een grote verantwoordelijkheid voor een succesvol professionaliseringstraject. Hij of zij moet daartoe de nodige initiatieven nemen en er zich gedurende de gehele loopbaan voor inzetten. Die inzet mag ook gewaardeerd en (positief of negatief) gesanctioneerd worden. Maar professionaliteit krijgt slechts betekenis en waarde in de bredere institutionele context van de school en het onderwijssysteem, in de interpersoonlijke en institutionele netwerken waarin onderwijs gemaakt wordt. Onderwijs wordt door mensen samen gemaakt.

Tijdens de opleiding is het opleidingsinstituut het kader waarbinnen de professionalisering van start gaat. Tijdens de opleiding verschuift de verantwoordelijkheid geleidelijk van de opleiding naar de leraar-in-wording door confrontatie met lerarenteams in stagescholen en daarbuiten. Bij de start van de loopbaan, tijdens het inductiejaar en de aanvangsbegeleiding, krijgt professionalisering vorm in de relatie tussen de leraar, de begeleider(s) en het bredere lerarenteam. De ervaren leraar werkt permanent aan verdere professionalisering in samenspraak met het lerarenteam en de schoolleiding.

Het Vlaamse onderwijsveld kan er niet prat op gaan om een sterke collectieve verantwoordelijkheid voor startende leraren op te nemen. Een professioneel systeem heeft de plicht om collectief de zorg op te nemen voor een succesvolle start en doorgroei in de loopbaan van de nieuwe professionals. Op dat vlak loopt er in het Vlaamse onderwijs veel mis, al zijn er ook veel scholen waar er met veel inzet en goede wil aan gewerkt wordt. De recent afgesloten Engagementsverklaring tussen de minister van Onderwijs, de universiteiten en de hogescholen getuigt eveneens van een groeiende wil om collectief verantwoordelijkheid voor startende leraren op te nemen. De Commissie heeft in dezelfde zin gewerkt, maar gaat in haar voorstellen en aanbevelingen nog verder.

Dit rapport bepleit een sterke, collectief gedeelde verantwoordelijkheid van het onderwijs voor de professionalisering van de leraar. Dat veronderstelt sterkere partnerschappen tussen lerarenopleidingen en scholen voor bijvoorbeeld de stages van aspirant-leraren. Die gedeelde verantwoordelijkheid komt ook prominent naar voor in de gezamenlijke evaluatie van startende leraren tijdens het inductiejaar. We werken dit verder uit in de verschillende hoofdstukken van Deel III. Het continuüm van professionalisering.

Krachtlijn 6: De loopbaanontwikkeling competentiegedreven maken

Competenties, in grote mate gebaseerd op kennis (vakspecifieke, algemeen pedagogische en vakdidactische), zijn het kloppend hart van de professionaliteit van leraren. Competenties

eroderen en verouderen en moeten dus permanent onderhouden en geüpdatet worden. Net zoals voor vele andere beroepen is permanente vorming en ontwikkeling dus noodzakelijk.

Professionalisering blijft ook na de start van de loopbaan een belangrijke opdracht voor de leraar. Het huidige systeem van nascholing schiet zwaar tekort om de continue professionalisering te stimuleren. Bovendien is de kwaliteit van wat in nascholing wordt aangeboden vaak ondermaats, te sterk aanbodgedreven, versnipperd en niet aangepast aan de kennis- en competentienoden van leraren en scholen. De Commissie is van oordeel dat continue professionalisering door opleiding en informeel leren een sterker gewicht in de loopbaanontwikkeling moet krijgen. We werken dit verder uit in Hoofdstuk 7.

Krachtlijn 7: Overheidsbeleid meer ondersteunend en faciliterend maken

Onderwijs is een publieke voorziening, gefinancierd door de belastingbetaler. De democratische overheid heeft dus het legitieme recht om dat onderwijs te sturen. Zij moet dit doen vanuit de zorg om kwaliteit en het recht op kwaliteitsvol onderwijs. Zij kan daarbij haar eigen politieke prioriteiten stellen.

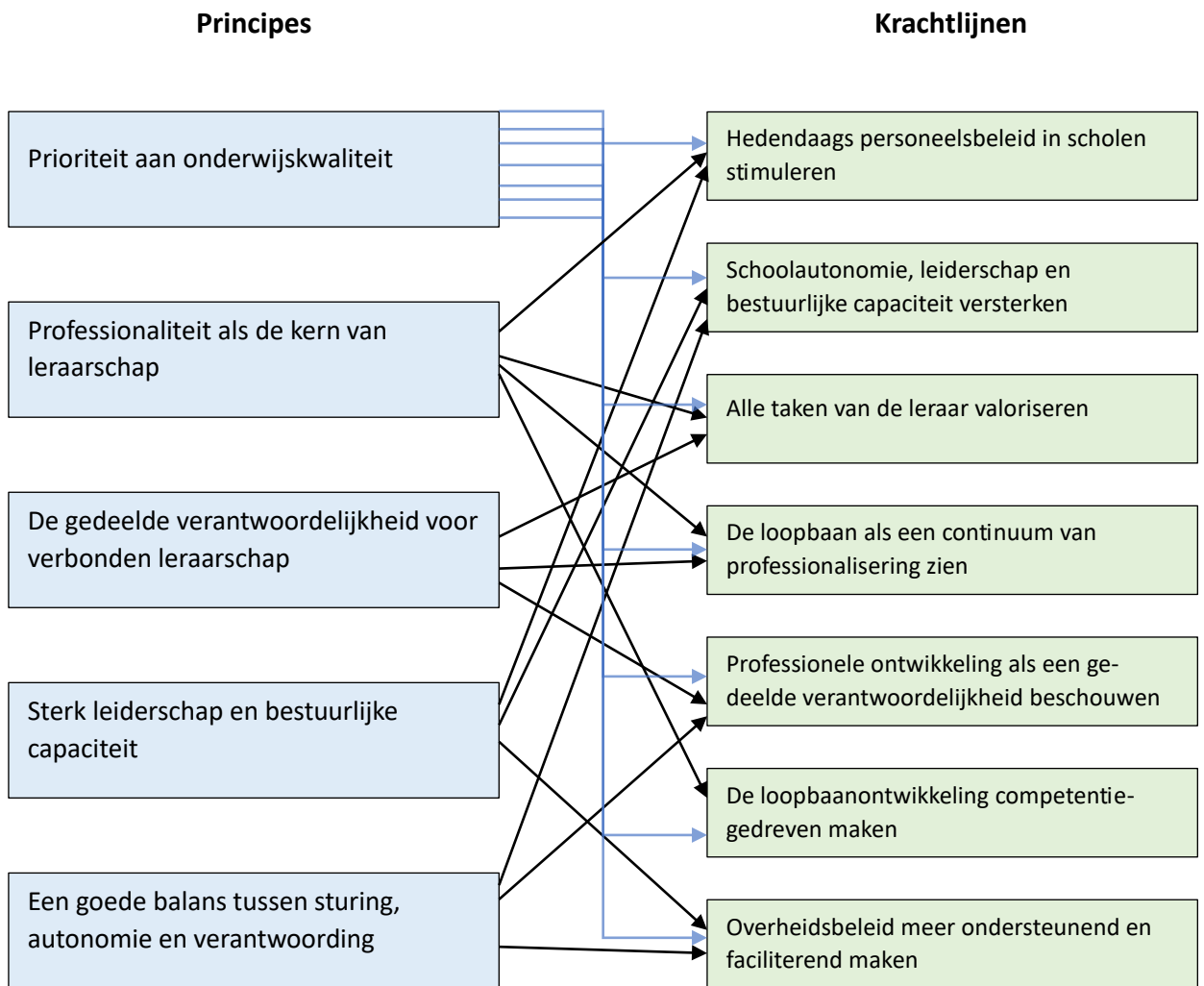
In dit rapport wordt ervan uitgegaan dat de overheid de zorg om kwaliteitsvol onderwijs het beste kan garanderen door de professionaliteit van leraren te ondersteunen en te stimuleren en door de ontwikkeling van krachtige scholen te faciliteren. Dat betekent niet dat de overheid op afstand moet blijven, zoals vaak wordt gesteld. De overheid kan en moet interveniëren, zeker wanneer er sprake is van systeemfalen en crisis. Het lerarentekort is daar een duidelijk voorbeeld van.

Overheidsinterventies worden wel schadelijk wanneer ze de ontwikkeling van de professionaliteit van leraren en van de bestuurlijke capaciteit van scholen en schoolbesturen bedreigen of schaden. Dat geldt overigens ook voor intermediaire structuren tussen overheid en scholen in. Micromanagement, overdreven sturing en controle en de daaruit vaak resulterende planlast hebben een de-professionaliserend effect. Regelgeving met terugwerkende kracht of te laat in het jaar beslist, zodat scholen nauwelijks de tijd krijgen om de implementatie goed voor te bereiden, zijn vormen van slecht beleid.

De professionaliteit van leraren en schoolleiders ondersteunen en faciliteren betekent dat men beslissingen die perfect door professionals op het terrein kunnen genomen worden, ook aan hen laat. Zeer zeker, professionals maken fouten. Maar een sturingsmodel dat ervan uitgaat dat leraren en schoolleiders geen fouten mogen maken en dat beslissingen hen uit handen moeten worden genomen, induceren doorgaans meer fouten door onteigening van professionaliteit en bestuurlijke capaciteit.

De overheid moet daartegenover wel op een doortastende manier de kwaliteit van de output en de outcomes monitoren. Zij kan dit doen door nationaal en internationaal onderzoek naar leerresultaten te financieren en door de Vlaamse toetsen te implementeren. Zij moet dit bovenal doen door een performante onderwijsinspectie. Deze kwaliteitszorginstrumenten dienen vooral om scholen op een gerichte en efficiënte manier te voorzien van feedback. Professionele leraren en scholen zijn lerende systemen die behoefte hebben aan externe feedbackmechanismen om hun functioneren verder te optimaliseren en zo nodig bij te sturen.

Samenhang van principes en krachtlijnen



Figuur 7. Samenhang van principes en krachtlijnen

Om de samenhang tussen de principes en de krachtlijnen van dit rapport te verduidelijken hebben we in Figuur 7 door middel van pijlen aangegeven hoe de principes de krachtlijnen aansturen. We hebben ons tot de belangrijkste pijlen beperkt. Principe 1: Prioriteit aan onderwijskwaliteit ligt uiteraard aan de basis van elk van de krachtlijnen en dit hebben we met een andere vorm en kleur van pijl aangegeven.

Randvoorwaarden

Voorwaarde 1: efficiëntiewinst boeken

Onderwijs heeft zelf een belangrijke opdracht om de beschikbare middelen doelmatiger te herverdelen en efficiënter aan te wenden. Er zijn in het onderwijs belangrijke efficiëntiewinsten te boeken. De zogenaamde 'Vlaamse Brede Heroverweging' heeft een oefening gemaakt voor een

aantal uitgavenstromen.¹⁹⁸ Met de aanbevelingen van deze oefening kan aan de slag worden gegaan voor een brede efficiëntieoefening.

Ook op het vlak van lerarenbeleid zijn efficiëntiewinsten mogelijk. De in internationale vergelijkingen blijkende zeer ruime leraar-leerlingratio's suggereren dat het totale volume personeelsmiddelen en leraarsuren zou moeten volstaan om voor de totale leerlingenpopulatie kwalitatief hoogstaand onderwijs te organiseren. Het lerarentekort is in grote mate een probleem van efficiënte allocatie van middelen en mensen. Willen we het lerarenbeleid structureel verbeteren, dan zullen er efficiëntiewinsten moeten geboekt worden.

Voorwaarde 2: administratieve vereenvoudiging en planlastreductie realiseren

De omvang en complexiteit van de regelgeving in het Vlaamse onderwijs is een groot probleem dat de mate waarin schoolleiding en bestuur een goed beleid kunnen voeren, ernstig hypothekeert. Met name op het vlak van personeelsstatuut is dit het geval: de decreten rechtspositie zijn verworpen tot een legistische variant van de Vlaamse 'koterijen'. Er kan met enige goede wil en politieke moed enorm veel geschrapt en vereenvoudigd worden. De kwaliteit van onderwijs zou zeer gebaat zijn met heldere, eenvoudige en legistiek goed ontworpen regelgeving.

Op het vlak van administratieve regulering die naar scholen en leraren gaat, valt er enorm veel winst te boeken. Scholen en leraren hebben recht op heldere administratieve richtlijnen, die op tijd naar hen komen. Overmatige, slecht geformuleerde en niet-tijdig afgeleverde administratieve richtlijnen zijn niet alleen energie- en tijdverslindend, maar ook schadelijk voor de bestuurlijke kwaliteit van scholen en voor de professionaliteit van leraren.

Voorwaarde 3: budgettaire neutraliteit nastreven

Het Vlaamse onderwijs wordt in zijn geheel zeer behoorlijk gefinancierd. In de huidige legislatuur is er nog aanzienlijk bijkomend budget naar onderwijs gevloeid. Dit rapport pleit dan ook niet voor bijkomende budgettaire inspanningen voor onderwijs. De Vlaamse Regering moet goed haar budgettaire prioriteiten overwegen en er zijn vele andere maatschappelijke prioriteiten die om meer middelen vragen (inclusief deze die ook met onderwijs te maken hebben, zoals het leerlingenvervoer buitengewoon onderwijs).

De voorstellen in dit rapport worden gedaan in een kader van budgettaire neutraliteit. Er zijn voorstellen die specifieke meeruitgaven genereren, maar deze worden gecompenseerd door efficiëntiewinsten elders. De Commissie heeft niet de tijd gehad om dit alles in detail te simuleren. In Bijlage 2. Budgettaire simulatie wordt een eerste inschatting van de meer- en minuitgaven van de diverse voorstellen gepresenteerd.

¹⁹⁸ https://fin.vlaanderen.be/wp-content/uploads/2021/09/Eindrapport_OV_Geredigeerd.pdf



03

HET CONTINUÛM VAN PROFESSIONALISERING

Hoofdstuk 5
De aspirant-leraar

Hoofdstuk 5. De aspirant-leraar

In Deel III worden de uitdagingen voor het leraarschap besproken over het volledige continuüm van de lerarenloopbaan. We zien de lerarenloopbaan als een continuüm van professionalisering, van steeds verdere ontwikkeling van de professionele kern van het leraarschap. Tegenover de zogenaamde ‘vlakke loopbaan’ plaatsen we een perspectief van een dynamische groei van de leraar.

We onderscheiden drie grote fasen in dit continuüm van professionalisering. Eerst bekijken we de fase van de aspirant-leraar, waarin de keuze voor het lerarenberoep gebeurt en de leraar wordt opgeleid. Vervolgens richten we ons op de fase van de startende leraar, een kritische fase in de loopbaanontwikkeling waarin veel kan mislopen. Ten slotte focussen we op de ervaren leraar. Deze fasering is enigszins ideaaltypisch en verloopt in de realiteit niet voor elke individuele leraar op een identieke wijze. Niettemin biedt deze fasering een handige kijk op de ontwikkeling van het leraarschap.

In dit hoofdstuk starten we met de aspirant-leraar.

Studiekeuze tot aspirant-leraar

Potentiële studenten warm maken voor het lerarenberoep

Hoewel andere wegen, zoals die van zijnstroom, ook belangrijk zijn voor de rekrutering van nieuwe leraren, vormt de meer traditionele route via de studiekeuze na het secundair onderwijs voor een lerarenopleiding nog steeds de belangrijkste weg. Het zou overdreven zijn te stellen dat 18-jarigen het lerarenberoep niet als aantrekkelijk beschouwen. De recent licht stijgende studentenaantallen in de lerarenopleidingen aan de hogescholen geven opnieuw aanleiding tot enig optimisme. Maar toch zijn er tekenen dat het lerarenberoep niet altijd als de meest preferentiële keuze wordt beschouwd, in het bijzonder door de zeer getalenteerde jongeren (de “sterke profielen” of de “high potentials” zoals ze soms worden genoemd). Het is dus van belang goed te kijken naar de reële en potentiële hinderpalen die een positieve keuze voor het lerarenberoep in de weg staan en te kijken wat er kan gedaan worden om die uit de weg te ruimen.

De Witte et al. maken een onderscheid tussen de volgende mogelijke barrières: de gepercipieerde sociale status van het beroep, de gepercipieerde maatschappelijke waardering, de specifieke barrières waarmee minderheidsgroepen worden geconfronteerd, foute vooringenomenheden, perceptie van beperkte loopbaanmogelijkheden en carrière-opportunities, de rol die studiekeuzebegeleiding in secundaire scholen speelt en de perceptie van de complexiteit van de job en de moeilijkheden van de dagelijkse praktijk.¹⁹⁹ Op al deze punten moet gericht worden gewerkt.

¹⁹⁹ De Witte, K., Surma, T., Van Nieuwenhuysse, K., De Cooman, R., Struyve, C., Decin, G., & Jans, N. (2023). *Aantrekken van leraren tot opleiden tot startklare professional. Hoe kunnen lerarenopleidingen en hoger onderwijsinstellingen bijdragen aan het verminderen van het lerarentekort?* <https://associatie.kuleuven.be/onderwijs/lerarenopleiding>.

De keuze om leraar te worden moet opnieuw als een positieve keuze worden gezien. De idee dat de studiekeuze voor leraar niet de beste keuze is, moet resoluut worden gecorrigeerd. CLB's, maar vooral ook leraren en scholen zelf, die een grote impact hebben op de studiekeuze van leerlingen, hebben op dit punt een enorme verantwoordelijkheid. Het is in scholen zelf dat leerlingen kunnen gemotiveerd worden tot een positieve keuze voor het lerarenberoep.

Ook maatschappelijke organisaties, sociale partners, werkgevers, politieke partijen en het brede middenveld hebben een verantwoordelijkheid over het spreken en de beelden over leraren. Zij kunnen sterk bijdragen tot een meer positieve en ondersteunende beeldvorming over het lerarenberoep.

Er is weinig wetenschappelijke evidentie die aantoonst dat grootschalige promotiecampagnes voor het lerarenberoep veel effect sorteren.²⁰⁰ Het is mogelijk dat ze, wanneer goed ontworpen, een positief effect kunnen hebben. Er is echter ook evidentie dat zelfs een grondig uitgewerkte informatiecampagne het tegenovergestelde effect dan gewenst kan hebben en de stereotypen ten opzichte van het beroep kunnen versterken.²⁰¹ Enkele slagzinnen van recente campagnes waren weinig geslaagd. Daarom is het in elk geval aanbevelenswaardig om campagnes eerst uit te testen vooraleer ze op grote schaal uit te rollen. Hun relatief lagere kosten in vergelijking met andere maatregelen maken ze desalniettemin tot een potentieel waardevolle maatregel. De Cort & De Witte (2023) leveren bemoedigend bewijs van het potentieel van een goede promotiecampagne op het aanpakken van het lerarentekort. Zij analyseerden het effect van het informeren van Vlaamse studenten in de initiële lerarenopleiding over het grote vertrouwen in leraren en de hoge waardering van hun bijdrage aan de samenleving door het grote publiek, twee belangrijke determinanten van de status van een beroep, op hun voorkeur om leraar te worden boven hun favoriete alternatieve loopbaan. Zij vonden dat het informeren van studenten de (korte termijn) voorkeur van de studenten om leraar te worden deed toenemen met het equivalent van een verhoging van het lerarensalaris, namelijk met 3,6% en dat hun verklaarde waarschijnlijkheid om leraar te worden met 5 procentpunten toenam.²⁰²

Een meer divers lerarenkorps

Een zeer belangrijke winst kan geboekt worden door het aanboren van het talentenreservoir in ondervertegenwoordigde groepen en minderheidsgroepen in de samenleving.²⁰³ Hoewel er breed gerekruteerd wordt en moet worden, zijn diverse groepen uit de samenleving nog steeds sterk ondervertegenwoordigd in het onderwijs, met name leraren met een migratieachtergrond. Rolmodellen kunnen een krachtige factor zijn in het verlagen van drempels.²⁰⁴ Tegelijk dienen ervoor het aantrekken van geminoriseerde groepen (vanuit de idee dat je als dusdanig geen minderheid bent, maar er één wordt omdat je zo gepercipieerd wordt) ook barrières overwonnen te worden, zoals het hoofddoekenverbod voor (student-)leraren in veel scholen. Momenteel zorgt

²⁰⁰ De Witte, K., De Cort, W. en Gambi, L. (2023).

²⁰¹ Ajzenman, N., Elacqua, G., Hincapié, D., Jaimovich, A., Boo, F. L., Paredes, D., & Román, A. (2021). Career choice motivation using behavioral strategies. *Economics of Education Review*, 84, 102173.

²⁰² De Cort, W. & De Witte, K. (2023). To teach or not to teach? Job attributes, information and the supply of teachers. *Mimeo*.

²⁰³ Van Damme, D. & Burns, T. (2018). Education and Diversity: Challenges and Opportunities. In: *Global Talent Competitiveness Index 2018 Report*. Fontainebleau: INSEAD, 53-59.

²⁰⁴ Delhommer, S. (2022). High school role models and minority college achievement. *Economics of Education Review*, 87, 102222. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2021.102222>

dit ervoor dat mensen met een hoofddoek zich misschien wel aangesproken voelen tot het beroep, maar geen kansen krijgen om het beroep effectief uit te oefenen.

Het is in het belang van alle leerlingen dat het lerarenkorps een weerspiegeling is van de maatschappij.²⁰⁵ Bovendien resulteert het les krijgen van leraren met diverse achtergronden in het verminderen van onbewuste vooroordelen bij leerlingen ten aanzien van minderheidsgroepen. De impact van een rolmodel mag niet worden onderschat²⁰⁶ en de schoolresultaten van kwetsbare leerlingen kunnen excelleren door leraren met een migratieachtergrond.²⁰⁷ Evenzeer kunnen bredere culturele en institutionele uitdagingen, zoals sociaaleconomische factoren, bijdragen aan de lage diversiteit.

Om de diversiteit onder leraren te vergroten, kunnen verschillende beleidsmaatregelen worden overwogen en moet er op verschillende niveaus worden gewerkt. Scholen moeten alert zijn voor wat (kwetsbare) leerlingen niet meekrijgen van thuis en hoe ze dat compenseren. Overigens kunnen structuren en systemen bijdragen aan het bevorderen van diversiteit voor de klas:

- Actieve inspanningen om barrières voor toegang tot lerarenopleidingen te verminderen, zoals financiële ondersteuning en outreachprogramma's, kunnen de rekrutering van diverse groepen bevorderen.
- Het bevorderen van curriculumhervormingen om interculturele en diversiteitscomponenten op te nemen in lerarenopleidingen.
- Het aanbieden van stages en praktijkervaringen die gericht zijn op het werken in diverse leeromgevingen.
- Het bevorderen van positieve verhalen over leraren uit verschillende achtergronden kan de percepties over het beroep veranderen.

Verder kunnen stimulerende maatregelen voor ondervertegenwoordigde groepen worden overwogen om een gevarieerder lerarenkorps te bevorderen. Het is echter van cruciaal belang dat deze maatregelen worden onderbouwd door voortdurende monitoring en evaluatie om hun effectiviteit te waarborgen en eventuele onbedoelde gevolgen te identificeren. Het creëren van een inclusieve en ondersteunende omgeving voor alle leraren, ongeacht hun achtergrond, is essentieel om diversiteit te omarmen en te behouden in het onderwijslandschap van Vlaanderen.

De Commissie pleit ervoor het verbod op uiterlijke levensbeschouwelijke of religieuze tekenen voor leraren in het onderwijs achterwege te laten zodat die barrière voor het aanboren van talent bij jongeren met diverse levensbeschouwelijke achtergronden geslecht kan worden.

De Commissie is zich zeer goed bewust van de juridische dimensies van het vraagstuk, zowel wat de grondwettelijke aspecten betreft als wat betreft de antidiscriminatiewetgeving, maar meent dat er voldoende ruimte bestaat om scholen te overtuigen om deze beladen kwestie achter ons te laten en een inclusief lerarenbeleid te voeren.

²⁰⁵ Kubota, J. T., Peiso, J., Marcum, K., & Cloutier, J. (2017). Intergroup contact throughout the lifespan modulates implicit racial biases across perceivers' racial group. *PloS one*, 12(7), e0180440. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0180440>

²⁰⁶ Butt, M. (2013). The Use of Role Models to Improve Engagement of Ethnic Minority Students in Secondary School Science. *School Science Review*, 95(350), 110.

²⁰⁷ Liu, K., & Ball, A. F. (2019). Critical Reflection and Generativity: Toward a Framework of Transformative Teacher Education for Diverse Learners. *Review of Research in Education*, 43(1), 68–105. <https://doi.org/10.3102/0091732X18822806>

Starttoets

De selectie van geschikte kandidaten voor initiële lerarenopleidingen kan worden geoptimaliseerd door gebruik te maken van zowel academische als niet-academische voorspellers van het succes van leraren, d.w.z. door het versterken van de starttoets. De empirische basis voor de effectiviteit van de selectiemethoden is op dit moment echter niet zeer robuust. Er is behoefte aan meer longitudinaal onderzoek om de relatie te onderzoeken tussen de selectiemethoden voor de lerarenopleiding en hoe de loopbaan en de effectiviteit van leraren zich in de loop van de tijd ontwikkelt.

Studenten die aan de lerarenopleiding willen beginnen, moeten al enkele jaren een verplichte instaptoets afleggen.²⁰⁸ Vanaf academiejaar 2023-24 hangen ervoor het eerst consequenties vast aan hun resultaat. Als de student het streefcijfer niet haalt en zich toch in de lerarenopleiding wil inschrijven, dan dient hij/zij een remediëringstraject te volgen. In Vlaanderen is er jaarlijks onderzoek door de Vlaamse Hogescholenraad naar de instaptoetsen van de lerarenopleiding. De resultaten suggereren dat de voorspellers niet sterk zijn omdat leraar-zijn nu eenmaal veel complexer is dan de kennis van Nederlands (waarvoor nu al verplichte remediëring is voorzien), wiskunde of Frans. Motivatie blijkt een van de belangrijkste voorspellers te zijn.

De Commissie pleit ervoor om het uitgezette beleid m.b.t. de starttoets Nederlands te continueren, maar ook goed te monitoren op het vlak van validiteit en voorspellende kracht. Grondig onderzoek is onontbeerlijk naar de relatie tussen selectiemethoden, het aantrekken van sterke profielen, het succesvol beëindigen van de lerarenopleiding en de instroom in het beroep.

De leerradder voor het basisonderwijs

Om de toeleiding naar het lerarenberoep in het basisonderwijs te verruimen, om het streven naar sociale promotie te waarderen en om loopbaanperspectieven te bieden, wordt een leerradder ingevoerd. De bedoeling is dat er op elke trede van de Vlaamse kwalificatiestructuur (VKS) 5 tot en met 7 lerarenopleidingen voor het basisonderwijs worden aangeboden. Scholen hebben uiteraard de vrijheid om zelf over de samenstelling van hun teams te beslissen.²⁰⁹

De diversiteit in opleidingen is een goede zaak en trekt uiteenlopende profielen studenten aan, terwijl er een perspectief wordt gegeven op doorgroeien en promotie. Het is van belang de leerradder beter te definiëren en de opleidingen complementair aan elkaar te situeren.

Met een leerradder in het basisonderwijs bedoelen we het differentiëren van de bestaande profielen in het basisonderwijs met de educatieve bachelor in kleuter en lager onderwijs als spil. We voorzien daarbij een profiel van leraar-assistent op VKS 5 en een profiel van master in het basisonderwijs op niveau VKS 7.

We kijken hier duidelijk naar het basisonderwijs. In een latere fase zou eveneens de leraar-assistent in het secundair onderwijs een plaats kunnen hebben.

Argumentatie

Meer differentiatie van profielen in het basisonderwijs is te argumenteren vanuit volgende behoeften:

²⁰⁸ Zie: <https://www.vlaamsehogescholenraad.be/nl/starttoets>

²⁰⁹ En daartoe uit hun punten enveloppe te putten, zie paragraaf Opbouw personeelsenvolp

- Verbreding van de instroom: voor al wie in het basisonderwijs aan de slag wil, een passend diploma voorzien;
- Met mogelijkheid van mobiliteit op de leerladder, in een aansluitend (zalm)traject of via levenslang leren;
- Kwantitatieve en kwalitatieve versterking van het lerarenkorps: aantrekken van sterkere profielen op het juiste kwalificatieniveau;
- Maatschappelijke emancipatie van doelgroepen die op heden moeilijker toegang krijgen tot de onderwijssector; in het bijzonder diegenen die in het kader van de modernisering secundair onderwijs geen onmiddellijke toegang meer zullen hebben tot het hoger onderwijs;
- Beroepen waartoe opgeleid wordt, zijn verschillend van aard, maar door vlotte overgangen zijn er ook realistische doorgroeimogelijkheden;
- Door de herverdeling van de onderwijskundige taken zullen onderwijsactoren zich meer en beter kunnen toeleggen op hun kerntaken.
- Vanuit een hedendaags HR- en kwaliteitsbeleid werken met gemengde, complementaire schoolteams van gegradueerden, bachelors en masters. In lijn met een hedendaags HR-beleid wordt ook vanuit een enveloppefinanciering²¹⁰ de autonomie gegeven om deze profielen op basis van het profiel en de behoeften van de school en het schoolbestuur in te zetten.
- Een meer innoverend onderwijssysteem door de mogelijkheid om te werken met multidisciplinaire teams.

Vanuit een gedeelde visie op de rol en competenties van de leerkracht willen we de educatieve leerladder optimaliseren. Dat betekent dat we voldoende differentiatie aanbrenge(n) tussen elke sport van de ladder en dat we dus een volwaardig en toekomstgericht eigen beroeps- en opleidingsprofiel definiëren voor elke sport. Een duidelijke differentiatie, met een duidelijk profiel zal het verwachtingspatroon van deze profielen en de samenwerking met andere profielen ten goede komen. Dat betekent ook dat we de ontbrekende sporten invullen (met name VKS5: leraar-assistent). We willen ook vlotte overgangen tussen de sporten van de ladder garanderen, zoals ook vlotte overgangen vanuit opleidingen uit andere domeinen.

Waarom een VKS 5-profiel ontwikkelen?

Het ontwikkelen van een VKS 5-profiel is een antwoord op de maatschappelijke uitdagingen (het tekort aan leraren) en heeft als doel het lerarenberoep aantrekkelijker te maken. Ook de hervorming van het secundair onderwijs, waarbij arbeidsmarktgerichte studiekeuzers niet langer rechtstreeks toegang zullen krijgen tot het hoger onderwijs, heeft ons tot deze denkoefening aangezet. Let wel, dit is niet enkel een gevolg van deze hervorming maar moet bekeken worden in een bredere context. Ook voordien was er sprake van een beperkte doorstroom vanuit het BSO naar de lerarenopleiding, gekoppeld aan een grotere drop-out. Vooral in de opleiding kleuteronderwijs maar ook beperkter in lager onderwijs is er een doelgroep BSO-studenten die interesse heeft om met kinderen te werken/in onderwijs te starten maar niet de mogelijkheden heeft om een VKS 6 te behalen.

Door een VKS 5-opleiding voor het basisonderwijs aan te bieden, willen we de doelgroep die affiniteit heeft met het onderwijs, maar misschien niet de interesse/ambitie of de mogelijkheden heeft om een educatieve bacheloropleiding te behalen ook een mogelijkheid aanbieden om in het onderwijs tewerkgesteld te worden.

²¹⁰ Zie de paragraaf Enveloppefinanciering.

Waarom een VKS 7-profiel voor het basisonderwijs ontwikkelen?

De opleiding master basisonderwijs beoogt primair de academische vorming en kwalificatie van leraren basisonderwijs (beschikkend over educatieve bachelor kleuter of lager onderwijs), die de schoolteams van basisscholen kunnen versterken. Er zijn verschillende argumenten om werk te maken van een specifieke master basisonderwijs, gekoppeld aan verschillende doelgroepen:

- Draagt bij tot een positiever imago en aantrekkelijkheid van het lerarenberoep (hedendaags HR-beleid in onderwijssector met groeiperspectief) en kan zo ook een bijkomende aantrekkingskracht zijn voor sterkere profielen bij de instroom naar het lerarenberoep (zowel bij abiturienten als bij zijinstromers);
- Drop-out in het werkveld tegengaan door focus op loopbaanontwikkeling;
- Versterking van de schoolteams door meer in te zetten op complementariteit in een team;
- Voedingsbodemp voor een meer innoverend onderwijssysteem.

Het kan zowel gaan om leraren die onmiddellijk na de educatieve bachelor de masteropleiding aanvatten, als om leraren die al enige tijd in de praktijk staan en na enkele jaren de masteropleiding wensen te volgen. Indien de laatste doelgroep (ook) centraal staat, dan zal de opleiding ook moeten afgestemd zijn op de situatie van werkstudenten, die de opleiding combineren met een job in het basisonderwijs. Voorwaarde blijft dat deze masterstudenten reeds een educatief bachelorsdiploma leraar basisonderwijs hebben verworven.

De master basisonderwijs bouwt verder op de kennis en vaardigheden die reeds verworven zijn in de educatieve bachelor. De opleiding stelt de onderwijsprofessional in staat om zich verder te specialiseren en expertise op te bouwen, zodanig dat hij/zij ook een breder scala aan lesmethoden en -technieken kan gebruiken en implementeren; geavanceerde kennis verwerft op gebied van onderwijspsychologie, curriculumontwikkeling en onderzoeksmethoden, enz.

Meerwaarde voor het onderwijs

Zoals eerder reeds aangegeven geven Vlaamse leraren aan te weinig tijd te hebben voor individuele en collectieve professionalisering.²¹¹ Verschillende actoren (hogescholen, universiteiten, pedagogische begeleidingsdiensten, scholengroepen, koepels en netten, enz.) spelen een rol in het professionaliseren van leraren en schoolteams en het innoveren van het onderwijslandschap.¹ Binnen het ideeënplatform van de VLOR kwam de vraag naar tijd en ruimte voor leraren om te professionaliseren vaak naar voren. Het lerarenpanel gaf aan dat leraren het gevoel hebben dat onderwijsonderzoek te weinig op de werkvloer terechtkomt en dus dat de afstemming tussen (onderwijs)onderzoek en de klaspraktijk aandacht verdient opdat bestaande en nieuwe kennis en inzichten beter aansluiting zouden vinden op de klasvloer.

In Vlaanderen kiezen leraren vaak nog steeds voor 'traditionele' professionaliseringsinitiatieven zoals een pedagogische studiedag, cursussen en lezen van vakliteratuur. De OESO pleit voor 'more effective forms of professional development', zoals peer learning, coaching of lerende netwerken.²¹²

Een belangrijke uitdaging bestaat erin om de leergemeenschap die een school is, zo te organiseren dat leraren kunnen leren in de dagelijkse praktijk. Een leergemeenschap is een

²¹¹ VLOR (2021). *Naar de kern van het lerarenberoep: aanbevelingen voor een versterkt professionaliseringsbeleid*. Advies 23122021. <https://www.vlor.be/adviezen/naar-de-kern-van-het-lerarenberoep>

²¹² OECD (2021).

platform voor professionalisering, in wisselwerking met klas- en schoolontwikkeling. Samenwerking en uitwisseling tussen scholen vormen hier een verlengde van.

Door een VKS 5-profiel te ontwikkelen willen we leraren ontlasten van enkele taken uit hun takenpakket, wat een hefboom kan zijn om de leraren terug te brengen naar de kern van hun opdracht. Hopelijk komt zo meer tijd vrij voor professionalisering.

Willen we ons onderwijs versterken, dan zal er naast meer tijd voor professionalisering ook een mix aan profielen nodig zijn om zo complementaire teams te realiseren.

We kunnen en mogen niet verwachten dat iedere individuele leraar de veelheid aan bestaand en nieuw onderwijsonderzoek opvolgt en vertaalt naar zijn klaspraktijk. Van een master basisonderwijs kan verwacht worden dat hij/zij de volgende rollen zowel binnen de eigen klascontext, klas- en schooloverstijgend niveau opneemt:

- Voorbereiden, onderbouwen en duurzaam implementeren van onderwijskundige vernieuwingen (bijvoorbeeld keuze voor een schoolbrede implementatie van een nieuwe leesmethode, een nieuw handboek, gebruik van technologie in de klas, co-teaching, gedifferentieerd lesgeven);
- Coachen en ondersteunen van collega-leraren in hun professionaliseringstraject;
- Adviseren van het schoolbeleid op onderwijskundig vlak;
- Opvolgen van nieuwe wetenschappelijke kennis en inzichten (bijvoorbeeld over lees- en wiskundedidactiek, over gedifferentieerd lesgeven, over zorg voor kinderen met specifieke noden) en waar relevant vertalen naar de eigen onderwijs- en schoolpraktijk;
- Collega's enthousiasmeren en coachen bij het initiëren en implementeren van vernieuwingen.

Invulling van de nieuwe profielen in het basisonderwijs

Leraar-assistenten (VKS 5)

Een medewerker op VKS 5-niveau zien we als een medewerker op een basisschool die lid is van het schoolteam maar die zelf geen taken als leerkracht opneemt. Hij of zij assisteert de leraar bij allerlei taken maar het is nog altijd de leraar die de eindverantwoordelijkheid draagt. Deze medewerker functioneert als rechterhand van de leraar, hij of zij ondersteunt een leraar of een onderwijsteam en kan dus zowel op klas- als op schoolniveau ingezet worden. Het gaat hier om een functie die nog niet gangbaar is in het Vlaamse onderwijslandschap.

Concreet gaat het bijvoorbeeld over:

- Het ondersteunen van de leraar bij het verrichten van eenvoudige routinematige onderwijsinhoudelijke taken:
 - Helpt mee voorbereiden (o.a. activiteiten, ...)
 - Begeleidt individuele leerlingen of kleine groepen van leerlingen die van de leraar instructie ontvangen hebben (bijvoorbeeld niveaulezen, groepswork, ...)
 - Helpt leerlingen bij activiteiten
 - Observeert leerlingen tijdens les, pauzes en spel, signaleert problemen en bespreekt deze met de leraar
 - Assisteert bij het samenwerken van leerlingen, het groepswork en het werken in hoeken
 - Ziet toe op het zelfstandig werken van leerlingen
 - Helpt bij de uitvoering/opvolging van info leerlingvolgsysteem
 - Verbeterwerk (aan de hand van een verbeterleutel of een criteria-rooster)
- Begeleiden van leerlingen

- Houdt toezicht op leerlingen en corrigeert gedrag tijdens pauzes, vervoer
- Inspireert leerlingen te luisteren, op te ruimen, zich te concentreren, vragen te stellen
- Fungeert als bijkomend aanspreekpunt voor leerlingen.
- Praktische bijdrage klassenmanagement
- Overige taken
 - Woont besprekingen bij indien dit wenselijk wordt geacht
 - Verzorgt mede de administratie van leerlingprestaties en andere leerlinggegevens die van belang zijn voor het leerproces
 - Ondersteunt bij de organisatie van uitstapjes, vieringen, festiviteiten
 - Helpt mee bij het ontvangen van ouders

Leraar-assistenten mogen niet ingezet worden als zorgleraar (ze zijn geen leraar) of om het leren te bevorderen van laagpresterende leerlingen (ze kregen hiertoe niet de juiste didactiek aangeleerd, wat een risico kan inhouden). De leraar-assistenten zijn een toegevoegde waarde aan het professioneel handelen van de leraar en dienen niet om de leraren te vervangen.²¹³ Ook moeten ze goed voorbereid zijn op hun rol in de klas en voldoende betrokken zijn bij de volledige schoolwerking. Met de leraar-assistent, de educatieve bachelor kleuter- en lager onderwijs en de master basisonderwijs kan een aangepast personeelsbeleid gerealiseerd worden. De drie profielen zijn complementair aan elkaar waardoor een divers schoolteam gecreëerd kan worden waarbij collega's vanuit hun expertise het team en de school als professionele leergemeenschap vormgeven en versterken.

Master basisonderwijs (VKS 7)

Voor het uitwerken van een profiel van de master basisonderwijs kan inspiratie gevonden worden in het concept van 'teacher leader'²¹⁴ dat in de internationale literatuur over schoolontwikkeling en onderwijsinnovatie vaak naar voren geschoven wordt. Wenner en Campbell (2017) definiëren het concept als *"teachers who maintain K-12 classroom-based teaching responsibilities, while also taking on leadership responsibilities outside of the classroom"*.²¹⁵ We herkennen daarin het dubbele mandaat van een leerkracht-leider zoals het ook in het VLOR-advies²¹⁶ en het SONO-rapport²¹⁷ aanbevolen werd:²¹⁸

- Het betreft een gekwalificeerde leerkracht (die beschikt over een educatieve bachelor kleuter- of lager onderwijs) die net als andere collega's lesgeeft. Een master basisonderwijs blijft inzetbaar in alle leerlingengroepen en alle leergebieden.

²¹³ Department for education (2019). The deployment of teaching assistants in schools.

<https://www.gov.uk/government/publications/the-deployment-of-teaching-assistants-in-schools>

²¹⁴ Er is discussie of de term *an sich* geïmplementeerd moet worden in ons Vlaams onderwijs. De term kan een vorm van – ongewenste – hiërarchie suggereren tussen groepen leraren, ook al is dat niet het geval in de betreffende onderzoeksliteratuur, zoals ook blijkt uit de gegeven definitie en de karakterisering in de tekst.

²¹⁵ Wenner, J. A., & Campbell, T. (2017). The Theoretical and Empirical Basis of Teacher Leadership: A Review of the Literature. *Review of Educational Research*, 87(1), 134-171.

<https://doi.org/10.3102/0034654316653478>

²¹⁶ VLOR (2017). *Advies over de master basisonderwijs*. <https://www.vlor.be/adviezen/advies-over-de-master-basisonderwijs>

²¹⁷ Struyve, C., Frijns, C., Vanblaere, B., Delrue, K., & De Fraine, B. (2019). *Beleidsaanbevelingen masters basisonderwijs*. Gent: Steunpunt Onderwijsonderzoek. <https://data-onderwijs.vlaanderen.be/documenten/bestand.ashx?nr=12037>

²¹⁸ De 'leerkracht-leider' is een variante van mogelijke invullingen die het concept van 'senior leraar' kan krijgen, dat we introduceren in paragraaf Senior leraren

- Daarnaast krijgt deze leerkracht een mandaat om tijdelijk en/of deeltijds taken op te nemen op klasoverstijgend niveau, waarbij hij/zij andere teamleden aanstuurt en/of ondersteunt, zonder evenwel een formele beleidsfunctie (directie) op te nemen.

Criswell et al. omschrijven de volgende kernkarakteristieken van een leerkracht-leider:²¹⁹

1. “An individual gains a deep understanding of educational practice, and of her/himself in relation to that practice and to the system (both locally and more broadly) within which s/he operates.
2. Through those understandings, the individual can work with others to develop a vision for producing innovation in the system, which, within school systems, means improving the practice of teaching and learning.
3. As part of realizing of that vision, the individual is able to empower others to promote change and is able to modify and marshal available resources in a manner that ensures that this change is both productive and sustainable.”

De leerkracht-leider speelt met andere woorden een sleutelrol in de processen van schoolontwikkeling, gericht op het creëren van optimale werkcondities voor het schoolteam om haar onderwijs- en opvoedingsdoelen te realiseren. York-Barr en Duke leggen overigens expliciet de link tussen *teacher leadership* en de prestaties van de leerlingen.²²⁰

Bovenstaande taakinvulling is duidelijk te onderscheiden van het directieambt (het is ook de directie die de betrokkene van het mandaat voorziet). Het lijkt ons bijgevolg belangrijk dat bovenstaande rollen opneemt in overleg met de directie.

Het VLOR-advies expliciteert welke expertises de master basisonderwijs moet kunnen inbrengen op beheersingsniveau 7 (op de klasvloer, in het schoolteam, in het onderwijssysteem):²²¹

- Verdiepende kennis van leergebieden (inhoudelijke domeinen en (vak)didactiek)
- Expertise op vlak van analyse en interpretatie van data
- De mogelijkheid om op basis van theoretische en praktische kennis nieuwe ideeën voor de onderwijspraktijk te ontwikkelen en deze te toetsen aan de realiteit
- Het ontsluiten van wetenschappelijk onderzoek en dit vertalen (bewerken, verrijken) voor het gebruik ervan in specifieke praktijksituaties
- Wetenschappelijke kennis en inzichten binnenbrengen in de school en deze inzetten in nieuwe, ongekende situaties, vanuit een brede, multidisciplinaire benadering (psychologie, pedagogiek, sociologie, filosofie, ...) over hoe kinderen leren, ontwikkelen en samenleven

De master basisonderwijs is een wetenschappelijk geschoolde professional die werkt op het snijvlak van theorie en praktijk. Door complementair aan de educatieve bachelor kleuter- en lager onderwijs een master basisonderwijs te introduceren wordt een meer divers lerarenteam gecreëerd waarbij collega's vanuit een gelijkwaardige positie vormgeven aan de school als professionele leergemeenschap.

²¹⁹ Criswell, B.A., Rushton, G.T., Nachtigall, D., Staggs, S., Alemdar, M., Capelli, C. (2018). Strengthening the vision: Examining the understanding of a framework for teacher leadership development by experienced science teachers. *Science Education*, 102 (2018), pp. 1265-1287 <https://doi.org/10.1002/sce.21472>

²²⁰ York-Barr A. J., Duke K. (2004). What do we know about teacher leadership? Findings from two decades of scholarship. *Review of Educational Research*, 74, 255–316.

<http://dx.doi.org/10.3102/00346543074003255>

²²¹ VLOR (2017).

Randvoorwaarden

Er zijn diverse voorwaarden te vervullen vooraleer master basisonderwijs en/of graduaat leraar-assistent in voege kunnen gaan.

In basisscholen

Het invoeren van een nieuw profiel kan en mag alleen maar als men goed heeft nagedacht over de mogelijke consequenties voor een school:

- Functieclassificatie – HR-beleid: Vooraleer de master en/of graduaaten kunnen starten is het van belang om verschillende taken/rollen van een master t.o.v. bachelor basisonderwijs t.o.v. graduaat scherp te definiëren. Willen we directies niet de dupe laten zijn van redetwisten in het team, over spanningsvelden tussen collega's met een ander diploma, is een degelijk functieclassificatieplan met loonhuis van belang. Een functieclassificatie is de basis voor verdere beslissing m.b.t. verloning. Het betreft het anders verlonen van een andere functie en van andere competenties.
- Het inzetten van masters mag niet leiden tot minder leerkrachten in de klas, zeker niet in het basisonderwijs. Er zullen dus extra middelen moeten komen voor het betalen van de extra loonkost bij de inzet van masters in het basisonderwijs. Daarnaast mag het inzetten van een graduaat leraar-assistent ook niet te koste gaan van minder leraren voor de klas. Het verminderen van het aantal leraren voor de klas in het basisonderwijs moet te allen tijde vermeden worden.
- Bij invoering van een master basisonderwijs dient het verloningsvraagstuk van de directeur basisonderwijs onder loep genomen te worden.

Voor de organisatie van beide opleidingen

De master basisonderwijs kan uiteraard enkel door de universiteiten worden aangeboden maar het traject daarnaar kan alleen maar opgestart worden in een gelijkwaardige samenwerking tussen hogescholen en universiteiten. Er worden minimumafspraken opgesteld tussen de Vlaamse Interuniversitaire Raad (VLIR) en de Vlaamse Hogescholenraad (VLHORA).

Lerarenopleiding

Op 16 november 2023 hebben de minister van onderwijs, de VLIR en de VLHORA samen een "Engagementsverklaring tussen de Vlaams minister van Onderwijs en de Lerarenopleidingen om samen te zorgen voor meer onderwijskwaliteit" voorgesteld. In dit document worden verschillende beleidsinitiatieven aangekondigd over de lerarenopleidingen, waarover een akkoord is gevonden tussen de minister, de hogescholen en de universiteiten. In die engagementsverklaring worden onder meer afspraken vermeld over het curriculum van de educatieve bacheloropleidingen, het aantrekkelijker maken van de educatieve opleidingen, het zogenaamde EHBO-pakket voor zijinstromers, de masteropleiding basisonderwijs,²²² de oefenscholen als partnerschappen tussen scholen en lerarenopleidingen, een opleidingsaanbod voor stagementoren en aanvangsbegeleiders, de professionalisering van docenten in de lerarenopleidingen en de opleiding van schoolleiders.

De Commissie noteert deze engagementsverklaring en stelt vast dat de meeste afspraken grotendeels in de lijn liggen van wat ze in dit rapport bepleit. De Commissie heeft wel zorgen bij

²²² In dit rapport besproken als deel van de leerladder. Zie de paragraaf De leerladder voor het basisonderwijs

wat ze als een risico op devaluatie van de lerarenopleiding beschouwt. Ze begrijpt dat er in een acuut lerarentekort gezocht wordt naar mogelijkheden om mensen snel voor de klas te krijgen, meer in het bijzonder met zijinstromers. Echter, de literatuur is zeer eenduidig: een goede didactische, vakinhoudelijke en bijhorende vakdidactische opleiding is een absolute voorwaarde voor een kwalitatief hoogstaand leraarschap. Een korte spoedopleiding kan nooit een diepgaande vorming tot leraar vervangen.

De Commissie pleit voor een sterke focus in de lerarenopleidingen op de vakinhoudelijke en bijhorende vakdidactische opleiding. Beide zijn ook gekoppeld aan elkaar en vergen voldoende ruimte in de opleidingen.

Basiscompetenties

Van de aspirant-leraar die de lerarenopleiding succesvol afgewerkt heeft, wordt verwacht dat hij of zij de basiscompetenties die door de Vlaamse Regering zijn vastgelegd (Besluit Vlaamse Regering van 8 juni 2018)²²³ beheerst. “Ze zijn zowel een referentiekader voor de curriculumontwikkeling van de lerarenopleidingen als een individueel toetsingskader voor elke student in de lerarenopleiding”.²²⁴ De tien functionele gehelen en de acht attitudes beschrijven de basiscompetenties van het leraarschap.

De basiscompetenties en het beroepsprofiel waarop ze zijn gebaseerd, drukken op een omvattende manier uit wat vandaag van de leraar kan verwacht worden. Als dusdanig zijn ze richtinggevend voor de lerarenopleidingen maar ook voor elke individuele leraar. Wel kunnen de volgende kritische opmerkingen geformuleerd worden:

Ten eerste, de basiscompetenties zijn zeer omvattend en breed. Doordat ze de ambitie hebben volledigheid na te streven, ontstaat er een ruim geheel aan competenties. Er wordt in de tien functionele gehelen en de competenties binnen elk geheel geen prioritering aangebracht zodat de indruk ontstaat dat ze allemaal even belangrijk zijn.

Daarbij aansluitend kan, ten tweede, de vraag worden gesteld of ze realistisch door alle lerarenopleidingen en door alle studenten kunnen bereikt worden. Er is geen vorm van opvolging of monitoring voorzien om de studeerbaarheid en realisatie te toetsen, ook al vormen ze een belangrijk element van het kwaliteitskader in de interne en externe kwaliteitszorg.

Ten derde, het Besluit houdt een spanning in tussen de verwachting dat elke individuele startende leraar alle basiscompetenties verworven heeft en de observatie dat het leraarschap zich steeds meer in teamverband ontwikkelt. Een consequente visie op de leraar als teamspeler, zoals hierboven uiteengezet,²²⁵ zou best ook in de basiscompetenties tot uiting komen in een onderscheid tussen de competenties van een individuele leraar en die van lerarenteams.

We pleiten er consequent voor om de professionaliteit van leraren te definiëren als lid van een multidisciplinair team.

Ten vierde en ten slotte, het Besluit houdt eveneens een spanning in tussen wat de startende leraar als competenties moet verworven hebben en wat zich in de daaropvolgende fasen van de ontwikkeling van de professionele loopbaan zou moeten ontwikkelen. Van sommige basiscompetenties kan niet worden verwacht dat ze al in de eerste jaren van de

²²³ <https://data-onderwijs.vlaanderen.be/edulex/document.aspx?docid=15404>

²²⁴ *Ibid.*

²²⁵ Zie de paragraaf De leraar als autonome teamspeler

beroepsuitoefening voldoende aanwezig zijn. Een visie op professionalisering als een continuüm en levenslang leren vereist een uitwerking van basiscompetenties als een ontwikkelingsproces doorheen professionalisering. De competenties van de leraar ontwikkelen zich op verschillende niveaus en tijdens verschillende fasen in het professionaliseringsproces:

1. Startcompetenties die in de opleiding moeten ontwikkeld worden
2. Startcompetenties die door praktijkervaring (stages, inductiejaar, professionele ervaring) ontwikkeld en versterkt worden
3. Competenties die behoren tot het domein van de senior leraar (expertcompetenties).

In het voorstel voor de invoering van een inductiejaar voeren we een onderscheid in tussen de basiscompetenties die in de lerarenopleiding worden verworven en deze die enkel 'on the job' kunnen worden ontwikkeld.

De Commissie adviseert om het beroepsprofiel en de basiscompetenties regelmatig te evalueren, in samenspraak met de lerarenopleidingen en het afnemend onderwijsveld en zo nodig bij te sturen.



03

HET CONTINUÛM VAN PROFESSIONALISERING

Hoofdstuk 6
De startende leraar

Hoofdstuk 6. De startende leraar

Eens opgeleid wacht de leraar het belangrijke moment dat hij of zij aan de lerarenloopbaan begint. De start in de loopbaan is een kritisch moment. Niet alle kennis en competenties die in de opleiding verworven werden, blijken goed bruikbaar te zijn en voor vele uitdagingen in de klaspraktijk moeten er nog competenties worden ontwikkeld. We beklemtonen het grote belang van een goede start en stellen een reeks maatregelen voor om de startende leraar te ondersteunen in de cruciale fase van het professionaliseringsproces.

Het grote belang van een goede start

Een belangrijke kritische fase in het professionaliseringsproces van de leraar doet zich voor na het beëindigen van de lerarenopleiding en de start als leraar. De startende leraar heeft de startcompetenties verworven en die rusten hem of haar uit als startende professional. Net als in iedere andere job dient een starter verder te groeien om de vele uitdagingen van de job de baas te kunnen. Maar vele startende leraren worden geconfronteerd met de zogenaamde praktijkshock, het gevoel overrompeld te worden door de veeleisende realiteit van de job, de uitdaging van het klasmanagement waarvoor men zich onvoldoende gewapend voelt. Starters moeten ook maar al te vaak hun opdracht samensprokkelen over verschillende scholen, worden vaak de moeilijkste klassen toebedeeld of krijgen onrealistisch zware opdrachten. Er zijn vele moeilijkheden die de start van de loopbaan bezwaren en ervoor kunnen zorgen dat startende leraren afhaken. In deze fase is een intense, aangepaste begeleiding noodzakelijk.

De werkplek van de startende leraar vormt dus een cruciale component in de professionele ontwikkeling die zich op een continuüm afspeelt.²²⁶ Op de werkplek wordt de leraar geconfronteerd met de volle complexiteit van het lerarenberoep. De inductie van de beginnende leraar is een cruciale fase om leraren in het beroep te houden. Een goede begeleiding is hierbij onontbeerlijk en ook hier speelt het schoolteam een belangrijke rol.²²⁷

Werving en affectatie

Vandaag worden leraren aangeworven door een school(bestuur) en geaffecteerd aan de school. Dit geeft aan leraren een vertrouwd kader om binnen te werken, maar zo'n beperkte affectatie kan de professionele mogelijkheden en het loopbaanperspectief van een leraar beperken. Het limiteert ook de mogelijkheden voor schoolbesturen om een performant HR-beleid te voeren.

De Commissie stelt voor om leraren niet aan de scholen te affecteren, maar aan de schoolbesturen. Dit vergemakkelijkt een ruimere en interessantere inzetbaarheid, zowel vanuit het oogpunt van het personeelslid als van het schoolbestuur.

Momenteel gebeuren werving en affectatie op schoolniveau. Schoolbesturen zijn werkgever, maar verlenen de autonomie aan scholen zelf. Het optillen naar het niveau van het schoolbestuur

²²⁶ Devos, G. & Tuytens, M. (2013). De loopbaan van leraren en het belang van professionele leergemeenschappen. In R. Vanderlinde, I. Rots, M. Tuytens, K. Rutten, I. Ruys, R. Soetaert & M. Valcke (Eds.). *Essays over de leraar en de toekomst van de lerarenopleiding* (pp. 57–68). Gent: Academia Press.

²²⁷ Thomas, L., Tuytens, M., Moolenaar, N., Devos, G., Kelchtermans, G. & Vanderlinde, R. (2019). Teachers' first year in the profession: The power of high-quality support. *Teachers and Teaching*, 25(2), 160-188. <https://doi.org/10.1080/13540602.2018.1562440>

heeft vooral als voordeel dat leraren flexibeler ingezet kunnen worden over scholen van het schoolbestuur heen. Het is wel van belang dat schoolbesturen de noodzaak inzien en respecteren van een duurzame integratie in hechte schoolteams. Affectatie aan een schoolbestuur laat besturen en schoolleiders ook toe om variatie in de loopbaan van leraren te realiseren door leraren de kans te geven in een andere school aan de slag te gaan (bijvoorbeeld waar hun expertise op dat moment een meerwaarde kan zijn of omdat ze zelf toe zijn aan verandering). Nu is de affectatie hiertoe een drempel.

Een affectatie op het niveau van het schoolbestuur betekent ten slotte ook een administratieve vereenvoudiging, omdat er niet telkens een nieuwe affectatie moet gebeuren als een personeelslid van school verandert binnen het schoolbestuur, iets wat vandaag vaak moet gebeuren bijvoorbeeld in secundaire scholen met meerdere schoolnummers.

De werving van een nieuwe leraar gebeurt in de regel bij het begin van een schooljaar en voor één volledig schooljaar, uitgezonderd bij vervangingen.²²⁸ Dit zorgt voor stabiliteit en werkzekerheid voor het personeel en het verhoogt op die manier de aantrekkelijkheid van het beroep. Dit zal ook toelaten dat scholen een effectief personeelsbeleid kunnen voeren en dat leraren zich duurzaam integreren in hechte schoolteams, wat de kwaliteit van het onderwijs ten goede komt. Voor het schoolbestuur en de schoolleiding betekent deze maatregel een vermindering van de administratieve last, omdat er veel minder personeelsbewegingen (aanwerving en stopzetting) zijn gedurende het schooljaar. Die termijn van één jaar kan omdat in het voorstel van de toekenning van de personeelsenveloppe aan het schoolbestuur de vervangingen in de enveloppe inbegrepen zijn²²⁹ en ligt ook in lijn met de invoering van het inductiejaar.²³⁰

Een noodzakelijke voorwaarde om deze wijziging succesvol te kunnen invoeren is een verdere versnelling van de schaalvergroting van schoolbesturen in het gesubsidieerd onderwijs.²³¹ Voor het onderwijs georganiseerd door steden en gemeenten kunnen de aan de gang zijnde fusiebewegingen wellicht nieuwe perspectieven openen.

Bekwaamheid

We hebben eerder in dit rapport vastgesteld dat de meeste leraren in Vlaanderen, zeker de vastbenoemde, bekwaam zijn voor hun job, dit wil zeggen dat ze het juiste bekwaamheidsbewijs bezitten.²³² Het risico voor kwaliteitsverlies van het onderwijs door minder goed of minder precies opgeleide leraren is dus relatief beperkt. Het blijft echter van groot belang dat leraren voldoende vakinhoudelijke en daarop aansluitende vakdidactische kennis en competenties bezitten, maar in plaats van alles bij de juiste vooropleiding te situeren, kunnen we dit ook in het perspectief van professionalisering en levenslang leren plaatsen.

De huidige regeling van de bekwaamheidsbewijzen is zeer complex en administratief moeilijk werkbaar. De concordantie vastleggen tussen het veranderende opleidingsveld in het hoger onderwijs en de vakken die in het secundair onderwijs moeten onderwezen worden, wordt een steeds moeilijker opdracht voor de overheid. De implementatie slurpt ook veel administratieve energie op bij leraren zelf en scholen. Door de flexibilisering van het hoger onderwijs en de

²²⁸ In het lerarenplatform gebeurt dit nu ook al.

²²⁹ Zie Hoofdstuk 11

²³⁰ Zie de paragraaf Het inductiejaar

²³¹ Zie Hoofdstuk 9

²³² Zie de paragraaf Vakinhoudelijke bekwaamheid.

toename van nieuwe soorten trajecten hebben de begrippen 'opleiding' en 'diploma' ook aan duidelijkheid ingeboet.

Algemeen

De Commissie pleit ervoor de regeling van de bekwaamheidsbewijzen te vereenvoudigen en meer discretionaire bevoegdheid bij de schoolleider te leggen. In de regelgeving zal enkel een minimaal kwalificatieniveau van lerarenopleiding worden bepaald. De schoolleider zal nagaan in hoeverre de kandidaat-leraar daar bovenop de juiste vakinhoudelijke en bijhorende vakdidactische opleiding heeft gevolgd voor de functie. Indien dit niet of niet volledig het geval is, kan als onderdeel van het professionaliseringsplan²³³ een opleidingstraject worden afgesproken waarbij het nodige volume studiepunten aan vakinhoudelijke en vakdidactische bekwaamheid kan worden verworven.

Ter ondersteuning van scholen, maar niet als deel van de regelgeving of de rechtspositieregeling, zal de overheid in samenspraak met de lerarenopleidingen en onderwijsverstrekkers een richtlijst opstellen van opleidingen die aan het minimale kwalificatieniveau beantwoorden.

Basisonderwijs

Voor het lager onderwijs is het bijvoorbeeld vanzelfsprekend dat de kandidaat-leraar een diploma van educatieve bachelor lager onderwijs kan voorleggen. Wel zullen de reeds bestaande mogelijkheden worden verruimd om in het basisonderwijs leraren te werven met een diploma van educatieve bachelor secundair onderwijs, waardoor de schoolleider kan beslissen om bijvoorbeeld in de derde graad van het lager onderwijs meer vakinhoudelijke of vakdidactische expertise in bepaalde vakken of domeinen binnen te brengen. Anderzijds kan iemand met een mastergraad die niet de lerarenopleiding educatieve bachelor kleuter- of lager onderwijs gevolgd heeft niet in het basisonderwijs tewerkgesteld worden. We zetten dus niet de deur open voor om het even welke master in het basisonderwijs als master te verlonen.

In het basisonderwijs wordt ook de mogelijkheid geopend om, in uitvoering van de leerladder,²³⁴ leraren te werven die bovenop hun educatieve bachelor een specifieke verdiepende masteropleiding hebben gevolgd. Zoals voorzien in onze voorstellen over verloning van leraren,²³⁵ kunnen deze leraren, maar slechts deze, een supplement ontvangen.

Secundair onderwijs

Voor het secundair onderwijs moet de kandidaat-leraar voor algemene vakken minimaal een diploma van educatieve bachelor secundair onderwijs kunnen voorleggen. Een masterkwalificatie met lerarenopleiding is uiteraard ook mogelijk.

De Commissie pleit ervoor om in alle graden en finaliteiten van het secundair onderwijs leraren met zowel een lerarenopleiding educatieve bachelor secundair onderwijs als een lerarenopleiding op masterniveau toe te laten. Het is aan de schoolleider om het juiste profiel voor de betreffende functie te kiezen en beoordeelt daarbij de vakinhoudelijke en vakdidactische competenties van de leraar. Eventuele tekorten kunnen via het professionaliseringsplan worden weggewerkt door bijkomende opleiding.

²³³ Zie de paragraaf Permanente professionele ontwikkeling

²³⁴ Zie de paragraaf De leerladder voor het basisonderwijs

²³⁵ Zie de paragraaf Verloning

De Commissie blijft er sterk van overtuigd dat een excellente vakinhoudelijke en bijhorende vakdidactische opleiding noodzakelijk zijn om onderwijs op hoog niveau te garanderen. Het lerarentekort mag geen excuus zijn voor een neerwaartse spiraal op het vlak van vakinhoudelijke en vakdidactische competenties. Het is onwenselijk dat, bijvoorbeeld, in de derde graad van een richting met een sterke wiskundecomponent het vak wiskunde zou onderwezen worden door een bachelor secundair onderwijs. Een vakinhoudelijke en vakdidactische opleiding op masterniveau blijft dan noodzakelijk.

De flexibilisering die we bepleiten, doet daar niets van af maar heeft vooral te maken met de wijze waarop dit moet aangestuurd worden. Detailistische regelgeving zoals we die momenteel met betrekking tot de bekwaamheidsbewijzen kennen, is niet alleen zeer omslachtig, maar laat heel weinig beoordelingsvrijheid aan de schoolleider. Het is aan de schoolleider om poortwachter te zijn van de onderwijskwaliteit en de juiste oordelen te vellen. Met het professionaliseringsplan en mits een aanbod van microcredentials door universiteiten en hogescholen heeft de schoolleider een instrument in handen om de vakinhoudelijke en vakdidactische competenties van een leraar zo nodig te versterken.

Dat betekent dus concreet dat bachelors en masters naast elkaar kunnen functioneren als lid van het lerarenteam in het gehele secundair onderwijs. Wel zal de bijkomende competentie op vakinhoudelijk en bijhorende vakdidactisch vlak van leraren met een mastergraad door een supplement in de verloning worden gehonoreerd.²³⁶

Deze flexibilisering levert ook een meerwaarde op inzake complementariteit en synergie tussen beide kwalificatieniveaus. Relatieve sterktes en zwaktes van beide kunnen dor goede samenwerking in lerarenteams worden gecompenseerd, eerder dan dat ze leiden tot competitie en territoriumgevechten.

De vakinhoudelijke en vakdidactische bekwaamheid wordt aangetoond door de transcripten van diploma's en andere certificeringen. De Commissie gaat ervan uit dat op masterniveau de vakinhoudelijke en bijhorende vakdidactische opleiding minimaal 60 studiepunten bestrijkt, waarbij vakinhoudelijk minimaal 30 studiepunten in onderwijs in het betreffende vakgebied, voor de bijhorende vakdidactiek minimaal 12 studiepunten en voor de stage minimaal 6 studiepunten aangetoond moeten worden om onderwijs in dat vak te kunnen geven.

Ontbrekende vakinhoudelijke en/of vakdidactische bekwaamheid kan worden verworven of geüpdatet door specifieke trajecten afgerond met microcredentials aangeboden door hogescholen en universiteiten. Wel is het belangrijk om het financieel kader rond microcredentials te herbekijken zodat ze niet per definitie verlieslatend zijn voor het hoger onderwijs. Immers, in de strikte zin van het woord zijn microcredentials een creditcontract waarbij hoger onderwijsinstellingen gebonden zijn aan een afsprakenkader van 250 euro startkost en 12 euro per opgenomen studiepunt. Een alternatieve decretale uitwerking is dan ook nodig om microcredentials op grote schaal financieel levensvatbaar te maken.

Voor technische en praktijkvakken is minimaal een educatief graduaat noodzakelijk. De Commissie pleit wel voor een specifieke opleiding, pre- of inservice te volgen, gebaseerd op een samenwerkingsverband tussen hogescholen en het bedrijfsleven, om technische en praktijkleraren te vormen.

Voor bepaalde studierichtingen en vakken in het arbeidsmarktgericht onderwijs en onderwijs met dubbele finaliteit kan de vakinhoudelijke bekwaamheid eveneens door EVC worden aangetoond.

²³⁶ *Ibidem*

De procedures daartoe moeten wel flexibeler gemaakt worden dan vandaag het geval is, zodat verworven competenties sneller en eenvoudiger aangetoond en gehonoreerd kunnen worden.

Het inductiejaar

Argumentatie

De start van de loopbaan als leraar wordt algemeen beschouwd als de meest essentiële fase in het proces van continue professionalisering. De eerste jaren zijn cruciaal.²³⁷ Een mislukte intrede in het beroep kan leiden tot vervroegde uittreding en een verlies aan opgeleide leraren. De kloof tussen wat men in de opleiding heeft geleerd en wat men in de realiteit van het school- en klasgebeuren ervaart, de zogenaamde ‘praktijkshock’, kan voor sommige leraren zo groot zijn dat zij de motivatie en het plezier in de job verliezen. Het is dus van belang dat alles in het werk wordt gesteld om voor alle startende leraren de start van de beroepsloopbaan zo succesvol mogelijk te maken.

Sinds enige tijd zijn er in het Vlaamse onderwijs mogelijkheden gecreëerd om startende leraren te ondersteunen door aanvangsbegeleiding en mentoring. Ondanks het beperkte aantal uren dat scholen hiervoor ter beschikking krijgen, wordt in vele scholen de aanvangsbegeleiding op een ernstige manier geïmplementeerd. Analyse van de TALIS 2018-data door de OESO laat zien dat startende leraren in Vlaanderen in hogere mate dan gemiddeld in de OESO toegang hebben tot aanvangsbegeleiding.²³⁸ Toch blijft de ontwikkeling ervan in Vlaanderen suboptimaal. De kwaliteit van de begeleiding en ondersteuning van startende leraren blijft vaak afhankelijk van het schoolbeleid en van toevallige omstandigheden.

Een structurele verankering van de ondersteuning tijdens het eerste jaar dat startende leraren in het beroep staan, is dus noodzakelijk.²³⁹ De empirische evidentie toont aan dat goed ontworpen inductieprogramma's voor startende leraren er niet alleen toe leiden dat meer leraren in het beroep blijven en een hogere jobtevredenheid aangeven, maar ook dat nieuwe leraren een versnelde professionele ontwikkeling doormaken, met positieve consequenties voor de onderwijskwaliteit en de leeruitkomsten van leerlingen.²⁴⁰ Het probleem is echter dat reëel

²³⁷ Thomas, L., Tuytens, M., Moolenaar, N., Devos, G., Kelchtermans, G. & Vanderlinde, R. (2019). Teachers' first year in the profession: The power of high-quality support. *Teachers and Teaching*, 25(2), 160-188. <https://doi.org/10.1080/13540602.2018.1562440>; Kelchtermans, G. (2017). Should I stay or should I go?: unpacking teacher attrition/retention as an educational issue. *Teachers and Teaching*, 23(8), 961-977. <https://doi.org/10.1080/13540602.2017.1379793>

²³⁸ OECD (2019). *Working and Learning Together: Rethinking Human Resource Policies for Schools*, OECD Reviews of School Resources, OECD Publishing, Paris. Figure 4.2. <https://doi.org/10.1787/b7aaf050-en>.

²³⁹ Ook VLHORA pleit in zijn recente *White Paper* over de lerarenopleiding voor een ‘startersjaar’: “Door middel van een startersjaar (= het eerste arbeidsjaar als leraar na het afstuderen) kan worden geïnvesteerd in een meer geleidelijke transitie naar de praktijk onder begeleiding van een coach. Startende leraren krijgen zo de kans aangeleerde competenties verder uit te bouwen gecombineerd met degelijke aanvangsbegeleiding op de werkvloer. Dit creëert een stimulerend klimaat met ruimte voor exploratie zodat zij zich verder kunnen ontplooiën tot sterke leraren.” VLHORA (2023). *White Paper lerarenopleiding*. https://www.vlaamsehogescholenraad.be/files/PUBLICATIES/ONDERWIJS/WHITE_PAPER_DEF_noCROP.pdf. Ons voorstel voor een inductiejaar is een verdere uitwerking van het advies 56 van de Commissie Beter Onderwijs. Brinckman, P. & Versluys, K. (2021).

²⁴⁰ Kutsyuruba, B., Godden, L. and Bosica, J. (2019). The impact of mentoring on the Canadian early career teachers' well-being, *International Journal of Mentoring and Coaching in Education*, 8/4, pp. 285-309. <https://doi.org/10.1108/IJMCE-02-2019-0035>; Ingersoll & Strong, M. (2011). The Impact of Induction

bestaande inductieprogramma's vaak te kort, te weinig intensief en te vrijblijvend zijn. De uptake ervan door startende leraren is dan ook vaak ondermaats. Op basis van TALIS 2018-data berekende Eurydice dat slechts de helft van jonge starters aan aanvangsbegeleiding deelneemt.²⁴¹

De Commissie stelt voor een betaald inductiejaar in te voeren, waarbij de startende leraar intensief wordt begeleid. Tijdens dat inductiejaar verwerft de startende leraar de competenties die enkel op de werkplek en in interactie met meer ervaren collega's kunnen worden ontwikkeld. Het eerste jaar van tewerkstelling in het onderwijs wordt dus een inductiejaar, een vorm van 'on-the-job-training' van startende leraren in het eerste jaar van de loopbaan. Door dit te formaliseren wordt het een structureel onderdeel van de professionele ontwikkeling van leraren, een recht voor startende leraren en een formele opdracht voor scholen. Essentieel is dat hier de gezamenlijke verantwoordelijkheid van opleidingsinstellingen (lerarenopleidingen) en scholen (met onderwijsverstrekkers en pedagogische begeleidingsdiensten) centraal staat.

De doelstelling van het inductiejaar is de startende leraar de mogelijkheid geven om die startcompetenties te verwerven die niet in een formele opleidingscontext maar enkel op de werkvloer zelf kunnen verworven worden. Van de lerarenopleiding kan niet worden verwacht dat ze alle startcompetenties kan ontwikkelen, zelfs niet bij doorgedreven stage. Men kan de lerarenopleidingen ook niet verwijten dat leraren toch nog geconfronteerd worden met een 'praktijkshock'. Voor een aantal startcompetenties is het leren op de werkplek door '*learning by doing*' noodzakelijk. Dat geldt bijvoorbeeld voor pedagogische tact (op het goede moment het juiste doen; onderwijskundige intuïtie).²⁴² De ontwikkeling van pedagogische tact vraagt om (veel) onderwijservaring en tijd om samen met anderen oplossingsgericht te kunnen reflecteren op de aanpak. Op die manier wordt de overgang tussen opleiding en werk minder scherp. Het inductiejaar vervult dan de functie van schakel tussen opleiding en werk.

Het inductiejaar is dus fundamenteel verschillend van de aanvangsbegeleiding die na het inductiejaar blijft bestaan. Het voorstel voert een in het buitenland al langer gangbaar onderscheid in tussen inductie en aanvangsbegeleiding. Het inductiejaar is een noodzakelijke aanvulling, geen vervanging van het leer- en professionaliseringsproces gedurende de lerarenopleiding. Het inductiejaar gaat ook in tegen de vraag naar studieduurverlenging van de educatieve bacheloropleidingen leraar die soms wordt geopperd.

Licentiëring als leraar

In veel buitenlandse onderwijssystemen maakt men een onderscheid tussen het diploma aan het einde van de lerarenopleiding en de beroepskwalificatie ("*license to teach*") die toegang geeft tot het beroep.²⁴³ In ons onderwijsmodel is het moeilijk een onderscheid te maken tussen het civiel effect van het diploma en de toegang tot het beroep. Toch is er in een aantal beroepen een tendens merkbaar om los van het civiel effect van het diploma ook de toegang tot de

and Mentoring Programs for Beginning Teachers: A Critical Review of the Research. *Review of Educational Research*, 81(2), 201–233. <https://doi.org/10.3102/0034654311403323>; Smith, T. M. & Ingersoll, R. M. (2004). What Are the Effects of Induction and Mentoring on Beginning Teacher Turnover? *American Educational Research Journal*, 41(3), 681–714. <https://doi.org/10.3102/00028312041003681>

²⁴¹ European Commission/EACEA/Eurydice (2021). *Teachers in Europe: Careers, Development and Well-being*. Eurydice report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/sites/default/files/teachers_in_europe_2020_chapter_2.pdf

²⁴² Bors, G., Stevens, L., Andersson, A., Letschert, B., van der Raadt, R. & Verbeeck, K. (Eds.). (2014). *Pedagogische tact: Op het goede moment het juiste doen, ook in de ogen van de leerling*. Maklu.

²⁴³ Darling-Hammond, L., Wise, A.E., Klein, S.P. (1995). *A License to Teach. Building a Profession for 21st Century Schools*. New York: Westview Press. <https://doi.org/10.4324/9780429039928>

beroepsuitoefening te reguleren. De toegang tot het beroep wordt dan verleend na een geëigende procedure waarin beroepsorganisaties een belangrijke rol spelen. Dat is in ons land onder meer het geval voor accountants en belastingconsulenten, advocaten, architecten, bedrijfsrevisoren en psychologen. De procedures die toegang verlenen tot de beroepstitel en de uitoefening van het beroep verschillen van geval tot geval, maar houden vrijwel steeds een periode van praktische arbeid op de werkvloer onder toezicht van een ervaren beroepsbeoefenaar in. In sommige andere beroepen wordt er na de basisopleiding een periode van praktijk en leren op de werkvloer ingelast, maar dan nog grotendeels onder verantwoordelijkheid van de opleidingsinstelling met betrokkenheid van het beroepenveld. Dat is onder meer het geval voor de medische specialisaties of de verpleegkunde.

Naar het voorbeeld van tal van landen²⁴⁴ stellen we voor ook in Vlaanderen de invoering van een licentie als leraar te onderzoeken. Het inductiejaar dat afgesloten wordt met een licentie vervult dan de functie van schakel tussen opleiding en werk.

Het voordeel van licentiëring is dat de overgang tussen opleiding en werk minder bruusk gebeurt en de startende leraar in aanvulling op de lerarenopleiding een periode van intensief begeleide beroepspraktijk doorloopt. Concreet zou men zich een volgend traject kunnen voorstellen. De startende leraar verwerft na het succesvol voltooien van de lerarenopleiding één van de gangbare diploma's (bachelor lager onderwijs bijvoorbeeld). Met dit diploma kan de startende leraar aangeworven worden door een schoolbestuur en krijgt hij of zij toegang tot het inductiejaar dat een gemengd leer-werk-traject is. De startende leraar verwerft pas de beroepstitel 'leraar' na het succesvol voltooien van het leer-werk-traject gedurende het inductiejaar. Er is voor alle soorten leraren maar één beroepskwalificatie 'leraar'. De beroepstitel heeft uiteraard geldigheid voor het gehele Vlaamse onderwijs.

De toekenning van de beroepstitel 'leraar' gebeurt na het succesvol doorlopen van het inductiejaar. Hoewel dit in sommige beroepen vrijwel een automatisme is, lijkt het toch aan te bevelen daar een evaluatie voor te voorzien. Deze evaluatie is verschillend van de reguliere evaluatie van functionerende leraren. Een mogelijk voorstel zou zijn om een evaluatiecommissie te organiseren op het niveau van de school waar het inductiejaar heeft plaatsgevonden, maar met betrokkenheid van minstens twee andere scholen, van de lerarenopleiding en van de relevante beroepsorganisatie mocht die bestaan.²⁴⁵ Deze examencommissie evalueert op basis van een verslag van het inductiejaar en verleent de beroepstitel.

In theorie bestaat in dit voorstel dus de mogelijkheid dat de evaluatiecommissie beslist iemand de beroepstitel niet toe te kennen. In het onderzoek dat we aanbevelen over de invoering van de licentie 'leraar' moet bekeken worden welke gevolgen dit wettelijk zou kunnen hebben.

Omgekeerd, kan de examencommissie beslissen dat de leraar de beroepstitel 'leraar' verwerft, maar de school kan toch oordelen dat de betrokken leraar niet verder op die school aan de slag kan blijven. Men kan gekwalificeerd zijn als 'leraar', maar bijvoorbeeld niet passen binnen het pedagogisch project van de school of binnen het schoolteam zoals de schoolleiding dat voor ogen heeft. Dit zijn twee los van elkaar staande beslissingen. Overigens is de 'klik' tussen het pedagogisch project dat de schoolleiding voor ogen heeft en de visie van de leraar een belangrijke

²⁴⁴ Voorbeelden zijn de meeste staten in de Verenigde Staten, provincies in Canada, het Verenigd Koninkrijk, Australië en diverse Aziatische landen.

²⁴⁵ Zie de paragraaf Beroepsorganisaties van leraren en schoolleiders

factor bij de retentie van leraren.²⁴⁶ Recent onderzoek heeft aangetoond dat de ‘teacher buy-in’ voor de visie van de schoolleiding essentieel is voor het functioneren van de leraar, het engagement van de leraar en de retentie in de job.²⁴⁷

Modaliteiten

Het inductiejaar is enkel mogelijk bij minimaal 50% aanstelling. Er is maximaal 1 jaar FTE inductiejaar mogelijk, maximaal te spreiden over twee schooljaren. De school verbindt er zich toe het aandeel lestaken in de opdracht te beperken en voor de startende leraar een aangepaste opdracht te voorzien die de leeransen (‘*opportunity to learn*’) maximaliseert.²⁴⁸ De overheid reguleert dit zo weinig mogelijk zodat de school maatwerk kan ontwikkelen. De inspectie evalueert bij de doorlichting het schoolbeleid inzake het inductiejaar.

Tijdens het inductiejaar wordt de leraar gewoon verloond als leraar, uit de puntenenveloppe die de school ontvangt.²⁴⁹ Het inductiejaar verschilt dus fundamenteel van ‘stage’ die in een opleidingscontext plaatsgrijpt. Het gaat om leren en professionaliseren op de werkvloer.

De leraar in een inductiejaar heeft volle bevoegdheid als leraar, neemt volwaardig deel aan het schoolgebeuren, is volwaardig lid van het schoolteam en neemt volwaardig deel aan de klassenraad.

Scholen krijgen middelen om de begeleiding en ondersteuning van startende leraren in een inductiejaar mogelijk te maken. En ook lerarenopleidingen krijgen middelen voor hun rol in begeleiding en evaluatie van startende leraren in een inductiejaar.

Aanvangsbegeleiding

Na het inductiejaar blijft de aanvangsbegeleiding voor leraren in het begin van hun loopbaan verder lopen. Inzetten op professionele en effectieve aanvangsbegeleiding kan ervoor zorgen dat we startende leraren op het werkveld kunnen houden. Effectieve aanvangsbegeleiding met oog voor de ontwikkeling van de leraar op persoonlijk, sociaal en professioneel vlak is een deel van de oplossing voor het lerarentekort.

Een sterkere focus op het behouden van leerkrachten, eerder dan op het rekruteren, is een kosteneffectieve maatregel.²⁵⁰ Onderzoek leert dat de steun die startende leraren ervaren hun betrokkenheid en motivatie verhoogt om in het leerkrachtenberoep te blijven en leidt tot betere lespraktijken en onderwijsprestaties van leerlingen.²⁵¹

²⁴⁶ Vekeman, E., Devos, G., Valcke, M. & Rosseel, Y. (2017). Do teachers leave the profession or move to another school when they don't fit?, *Educational Review*, 69:4, 411-434.

<https://doi.org/10.1080/00131911.2016.1228610>

²⁴⁷ Jerrim, J. (2023). The link between teacher buy-in and commitment to their school. Pre-print. https://johnjerrim.files.wordpress.com/2023/10/wp_buyin_october_2023_final-embedded-figures-and-tables.pdf

²⁴⁸ In de budgettaire simulatie gaan we ervan uit dat lestaken beperkt worden tot 60% van wat een vte leraar normaliter zou opnemen, maar dat is enkel een inschatting, geen normatieve richtlijn.

²⁴⁹ Zie de paragraaf Opbouw personeelsenvolpe

²⁵⁰ Doherty, J. (2020). A systematic review of literature on teacher attrition and school-related factors that affect it. *Teacher Education Advancement Network Journal*, 12(1), 75-84

²⁵¹ Ingersoll, R. M. & Strong, M. (2011). The Impact of Induction and Mentoring Programs for Beginning Teachers: A Critical Review of the Research. *Review of Educational Research*, 81(2), 201–233.

Het inductiejaar is een eerste, krachtige periode van aanvangsbegeleiding, maar één jaar is te kort voor een duurzame professionele start. Op één jaar tijd heeft een starter niet voldoende tijd en kansen gehad om te groeien. Gezien de complexiteit van de job is er te weinig tijd om starters goed te begeleiden. Onder een goede begeleiding verstaan we: samen met de starters een individueel leertraject opstellen en opvolgen. Dit kan aan de hand van lesobservaties, feedbackgesprekken, starters die de tijd hebben om te gaan observeren bij meer ervaren leerkrachten, intervisiemomenten voor starters en hun aanvangsbegeleiders of kortom tijd om een gesprek aan te gaan. Vandaar dat verdere aanvangsbegeleiding ook na het inductiejaar noodzakelijk is.

Uit onderzoek van European Schoolnet en een focusgroep opgezet door Teach for Belgium kunnen de volgende *good practices* richtinggevend zijn:²⁵²

- Voorzie voldoende tijd voor aanvangsbegeleiders om effectieve begeleiding aan te bieden en dit proportioneel tot het aantal startende leraren en hun begeleidingsnoden. Relevante info vanuit lerarenopleiding kan worden meegegeven om zo een individueel leertraject op te zetten.
- Hanteer een duidelijke functiebeschrijving voor aanvangsbegeleiders met een duidelijk mandaat, takenpakket, rollen en selectiecriteria. Bij gebrek hieraan is het verschil tussen een “gewone” leerkracht en een aanvangsbegeleider onduidelijk, voor starters en collega’s, wat vervolgens bijdraagt tot een gebrek aan “status” voor de aanvangsbegeleider en de verwachtingen die gekoppeld zijn aan de job.
- Creëer leergemeenschappen rond aanvangsbegeleiders over de scholen en koepels heen. Dit kan gefaciliteerd worden door de pedagogische begeleidingsdienst van bijvoorbeeld onderwijscentra (Gent, Brussel, ...) of pedagogische begeleiders van scholengroepen en opgevolgd worden door de inspectie. Dit zorgt voor de ontwikkeling van een ecosysteem en netwerk van een groot aantal belanghebbenden die kunnen inspelen op de individuele behoeften van beginnende leerkrachten. Dit gebeurt bij voorkeur regionaal gebonden.
- Het creëren van een effectief en pragmatisch vormingsaanbod voor zowel ervaren als junior aanvangsbegeleiders met focus op het versterken van de basiscompetenties van de leerkracht, maar ook coaching met als doel het versterken van de veerkracht en het reflectief vermogen van de leerkracht zodat deze diens eigen leerproces kan verderzetten naarmate de jaren vorderen. Hogescholen maken momenteel al werk van specifieke mentorenvorming en er is ook heel wat ervaring en expertise te vinden rond coaching bij middenveldorganisaties en vzw's actief in onderwijs (vb. Teach for Belgium).

<https://doi.org/10.3102/0034654311403323>; Wang, J., Odell, S. J. & Schulle, S. A. (2008). Effects of Teacher Induction on Beginning Teachers’ Teaching: A Critical Review of the Literature. *Journal of Teacher Education*, 59(2), 132–152. <https://doi.org/10.1177/0022487107314002>; Waterman, S. & He, Y. (2011). Effects of Mentoring Programs on New Teacher Retention: A Literature Review. *Mentoring & Tutoring: Partnership in Learning*, 19(2), 139–156. <https://doi.org/10.1080/13611267.2011.564348>

²⁵² European Schoolnet (2023). *Ondersteuning van de beginnende leerkracht. Onderzoeksgebaseerde strategieën voor scholen*; TeachforBelgium (2022). *NEST project: Aanbevelingen voor aanvangsbegeleiding, resultaten van de focusgroep van mentoren*. Brussel: TeachforBelgium

Vastheid van betrekking

Arbeidsovereenkomst voor onbepaalde duur

Na het inductiejaar krijgt de leraar een aanstelling voor een schooljaar. Vanaf het derde opeenvolgende schooljaar wordt de leraar contractueel bij het schoolbestuur aangesteld voor onbepaalde duur.

Een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde duur is verschillend van wat men een 'vaste benoeming' noemt. De leraar blijft onderworpen aan de wetgeving op de arbeidsovereenkomsten.

Een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde duur geeft geen voorrangrechten. De huidige TADD-regeling biedt weliswaar bijkomende zekerheid voor leraren in het begin van hun loopbaan, voorafgaand aan de 'vaste benoeming', maar sorteert ook perverse effecten. Bovendien is ze strijdig met het principe van de werving en allocatie bij schoolbesturen.

Bij de invoering van het inductiejaar wordt de huidige TADD-regeling afgeschaft.

'Vaste benoeming'

Het schoolbestuur kan te allen tijde, zodra het inductiejaar is afgelopen, beslissen de leraar vast te benoemen. Dit is een beslissing die haar toekomt. Gezien we de opdracht van een leraar volledig anders definiëren, vervalt de voorwaarde dat er 'uren' moeten vrijkomen waarin kan benoemd worden. Het schoolbestuur beslist binnen de marges van haar personeelsenveloppe en de begrenzing van het percentage vastbenoemden van 80% dat van toepassing is.²⁵³

In het onderwijsdebat van de afgelopen jaren en ook in de consultaties die de Commissie heeft gehouden zijn er stemmen opgegaan die ervoor pleiten om in onderwijs een rechtspositieregeling in te voeren die identiek is aan de arbeidswetgeving in de private sector, met arbeidsovereenkomsten van bepaalde en onbepaalde duur.

De Commissie pleit ervoor de vastheid van betrekking voor onderwijspersoneel te handhaven. Het onderwijs is een publieke sector, vervult publieke functies en voor het personeel is dan ook een rechtspositieregeling noodzakelijk die vastheid van betrekking garandeert.

De vastheid van betrekking is een belangrijke component van de huidige rechtspositieregelingen van het onderwijspersoneel, ook al zijn er belangrijke verschillen in de arbeidsrelaties tussen de verschillende onderwijsverstrekkers. Er zijn goede redenen om die 'vaste benoeming' te behouden. Ze zorgt voor zekerheid, continuïteit en stabiliteit in de beroepsuitoefening. Ze beschermt de professionaliteit van de leraar en nodigt zowel de leraar als de school uit om permanent in de professionalisering te investeren. En ze beschermt ook de leraar tegen willekeurig ontslag, politieke bemoeienis en bedreiging van de professionele autonomie die hoort bij het leraarschap.

De jobzekerheid is een belangrijke factor in de aantrekkelijkheid van de lerarenloopbaan en de retentie van leraren. Ook waarborgt de vaste benoeming de onafhankelijkheid en professionele autonomie van leraren. Het afschaffen van de vastheid van betrekking zou vele perverse effecten sorteren en een fundamentele breuk betekenen met de gangbare praktijk in een context waarin prioriteit moet gegeven worden aan het verhogen van de aantrekkelijkheid van het

²⁵³ Zie de paragraaf Enveloppefinanciering

lerarenberoep. Een evaluatie van een beleidsbeslissing waarbij in een staat in de VS de benoeming werd afgeschaft, toont aan dat er significante gevolgen waren voor de retentie van leraren.²⁵⁴

Blijft de basis van de vastheid van betrekking behouden, dan zijn er toch ook goede redenen om de perverse effecten ervan in de huidige rechtspositieregelingen te milderen. Te uitgebreide verlofstelsels bijvoorbeeld, de voorrangregels, de beperkte mogelijkheden van schoolleiders om een coherent team op te bouwen en te behouden, enz.; ze vormen maar al te vaak een bedreiging voor de onderwijskwaliteit. De rechten van de vastbenoemden kunnen de in- en doorstroom en de motivatie van jonge, instromende leraren in de weg staan. De vastheid van betrekking heeft als belangrijkste nadeel dat ze in het nadeel werkt van startende en jonge leraren, waar de uitstroom uit het beroep net het hoogste is.²⁵⁵

De Commissie pleit voor een hedendaagse rechtspositieregeling die, met behoud van de vastheid van betrekking, een zo eenvoudig mogelijk statutair kader schetst dat het voor scholen veel beter dan vandaag mogelijk maakt om kwaliteitsvol onderwijs te organiseren.

Onder meer kan daarvoor gedacht worden aan de volgende elementen.

De decretale maatregel die de benoeming na één jaar voorziet, wordt best teruggedraaid. De argumentatie om snel jobzekerheid te bieden aan startende leraren is begrijpelijk, maar de maatregel zorgt voor te veel perverse effecten op het veld. De benoeming komt te vroeg in het proces van professionalisering van startende leraren, zeker wanneer het inductiejaar zou worden ingevoerd. Schoolleiders en besturen hebben te weinig tijd en mogelijkheden om de startende leraar te zien functioneren en een weloverwogen beslissing te nemen.

De vaste benoeming moet een positieve beslissing zijn die kadert binnen het personeelsbeleid dat de school voert. De school moet voldoende tijd en ruimte krijgen om zich ervan te vergewissen dat de leraar in kwestie niet alleen competent is, maar ook goed past binnen de school en haar project.

Het maximumpercentage vastbenoemden per schoolbestuur maakt het mogelijk dat de reffectatieregeling waarbij boventallige vastbenoemde personeelsleden in een andere school/bij een ander schoolbestuur worden geplaatst, kan worden afgeschaft. De affectatie van het personeel aan het schoolbestuur in plaats van aan een school, creëert immers een ruimere inzetbaarheid dan vandaag het geval is.²⁵⁶

Een noodzakelijke voorwaarde om de huidige reffectatieregeling af te schaffen is een bestuurlijke schaalvergroting, zodat het aanbod van mogelijke betrekkingen in een schoolbestuur voldoende groot en voldoende stabiel is. Werving en opname van een leraar in het schoolteam moeten steeds positieve beslissingen zijn. Het is nefast voor een schoolteam wanneer een leraar gedwongen 'gedropt' wordt in een school. Wanneer dit gebeurt, wordt het de schoolleiding onmogelijk gemaakt om een goed personeelsbeleid te voeren.

De mutatie van een benoemd personeelslid van het ene naar het andere schoolbestuur blijft best geregeld via een onderlinge overeenkomst.

²⁵⁴ Barrett, N., Strunk, K.O. & Lincove, J. (2021). When tenure ends: the short-run effects of the elimination of Louisiana's teacher employment protections on teacher exit and retirement, *Education Economics*, 29:6, 559-579, <https://doi.org/10.1080/09645292.2021.1921111>

²⁵⁵ De Witte, K., De Cort, W. en Gambi, L. (2023).

²⁵⁶ Zie de paragraaf Werving en affectatie

De rechten van vastbenoemden die in een verlofstelsel stappen om hun positie vast te houden, moeten drastisch worden ingeperkt.²⁵⁷

Functioneren en evalueren

Een vaak gehoord argument tegen de vaste benoeming luidt dat het slecht functionerende leraren overmatig beschermt en dat het vrijwel onmogelijk is hen te ontslaan. Sinds de wijziging aan de regelgeving die per 1 september 2021 is ingegaan, is dit argument niet langer overtuigend. Ook bij arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde duur dient overigens een procedure met adequate motivering worden gevolgd vooraleer tot ontslag wegens ondermaats functioneren kan worden overgegaan.

Het nieuwe systeem van functioneringsevaluatie van leraren moet binnen een aantal jaren worden geëvalueerd. Naarmate de voorstellen en aanbevelingen in dit rapport ten uitvoer zullen worden gebracht, zal ook het evaluatiesysteem daaraan moeten worden aangepast.

²⁵⁷ Zie de paragraaf Verlofstelsels en loopbaanonderbreking



03

HET CONTINUÛM VAN PROFESSIONALISERING

Hoofdstuk 7
De ervaren leraar

Hoofdstuk 7. De ervaren leraar

Geleidelijk verwerft de leraar de kennis en competenties die hem of haar tot een ervaren leraar maken die met een grote mate van autonomie maar geïntegreerd in een team zijn of haar job kan uitoefenen. Ook deze fase in het proces van continue professionalisering kent uitdagingen die om specifieke maatregelen vragen. De professionalisering moet in een perspectief van levenslang leren worden geplaatst. Voor sommigen kan competentieontwikkeling tot een nieuwe stap in de loopbaan en een nieuwe uitdaging leiden.

Consolidatie van professionalisering

Na ongeveer vijf jaar zien we dat de meeste leraren de verschillende taken en competenties die van hen verwacht worden goed beheersen. We kunnen dan spreken van ervaren leraren. Dit zijn bewuste leraren die achter hun keuze voor het lerarenberoep staan. Ook hier weten we dat o.a. de verkregen autonomie en de ondersteuning van collega's belangrijke beïnvloedende factoren zijn voor leraren om in het beroep te blijven.²⁵⁸

We weten echter ook dat er bij een groep leraren toch een wens voor meer uitdaging of afwisseling in de loopbaan speelt. Deze leraren komen nu vaak terecht in middenkaderfuncties of in directieambten of streven een detachering na naar de pedagogische begeleidingsdiensten, de inspectie of elders. De opportuniteiten hiertoe zijn echter dikwijls beperkt. We bepleiten dan ook een verder onderscheid in de loopbaan van leraren tussen ervaren leraren en senior leraren.

Professionele autonomie

Door de ervaring en professionele groei verwerft de leraar een grotere mate van professionele autonomie. Autonomie van leraren verwijst naar de mate van vrijheid en discretie die leraren moeten hebben om professionele beslissingen te nemen met betrekking tot hun onderwijspraktijk, curriculum en instructiemethoden.²⁵⁹ Het omvat het vermogen van leraren om onafhankelijke oordelen en keuzes te maken over wat en hoe zij lesgeven en hoe ze evalueren. Meer professionele autonomie van leraren heeft een positieve impact op jobtevredenheid, het gevoel de werkdruk te kunnen beheersen en de intentie om in het beroep te blijven. Deze resultaten zijn niet verrassend gezien de hoofdrol van autonomie als motor van menselijk gedrag en welzijn volgens de zelfdeterminatietheorie.²⁶⁰ Het is dus van groot belang om de professionele autonomie van leraren te beschermen en zo mogelijk te bevorderen.

De autonomie van leraren is echter nooit totaal. Ze kan in conflict komen met de aspecten van het onderwijsbeleid, dat initiatieven neemt om de onderwijskwaliteit te verbeteren, maar die

²⁵⁸ Mombaers, T., Vanlommel, K., en Van Petegem, P. (2020). *De Loopbaan van Onderwijsprofessionals*. Steunpunt Onderwijsonderzoek, Gent. <https://data-onderwijs.vlaanderen.be/documenten/bestand.ashx?nr=12911>

²⁵⁹ Worth, J. & Van den Brande, J. (2020). Teacher Autonomy: How Does It Relate to Job Satisfaction and Retention? *National Foundation for Educational Research*; Jerrim, J., Morgan, A. & Sims, S. (2023). Teacher autonomy: Good for pupils? Good for teachers? *British Educational Research Journal*, 00, 1-23. <https://doi.org/10.1002/berj.3892>

²⁶⁰ Deci, E. L. & Ryan, R. M. (2000). The "what" and "why" of goal pursuits: Human needs and the self-determination of behavior. *Psychological inquiry*, 11(4), 227-268. https://doi.org/10.1207/S15327965PLI1104_01

onbedoeld tot gevolg kunnen hebben dat ze de professionaliteit en autonomie van leraren ondergraven. Goedbedoelde onderwijsinnovaties die top-down worden opgelegd, kunnen eveneens door leraren ervaren worden als een inperking van hun professionele autonomie en zo bijdragen tot demotivatie en eventueel zelfs vertrek.²⁶¹ Het onderwijsbeleid, maar ook pedagogische begeleidingsdiensten en anderen die in scholen en klaspraktijk interveniëren, moeten daarom steeds goed voor ogen houden dat ze de professionele autonomie van leraren positief waarderen en niet reduceren.

Veel leraren vinden dat hun professionele autonomie onvoldoende wordt gewaardeerd en in gevaar is, met name door regulering, verhoogde verantwoordingsdruk en planlast.²⁶² Onderzoek laat zien dat veel leraren onderwijshervormingen als een aantasting van hun professionele autonomie en handelingsbekwaamheid (“agency”) zien.²⁶³ Ook de Nederlandse Onderwijsraad benadrukte in zijn advies “Leraar-zijn” het grote belang van de erkenning van de persoonlijke professionaliteit van de leraar.²⁶⁴ Nochtans is een hoge mate van professionele autonomie, handelingsbekwaamheid (“agency”) en zelf-effectiviteit (“self-efficacy”) cruciaal voor het realiseren van kwaliteitsvol onderwijs. Het verhogen van de professionele autonomie van leraren zou een van de meest effectieve manieren zijn om de kwaliteit van onderwijs te bevorderen.²⁶⁵

De overheid maar ook onderwijsverstrekkers zouden bij elke maatregel zorgvuldig moeten nagaan wat het effect ervan is op de professionele autonomie en handelingsbekwaamheid van leraren. Een soort ‘lerarentoets’ bij elk beleidsvoorstel zou moeten overwogen worden.

Permanente professionele ontwikkeling

Belang

Professionele ontwikkeling door bij- en nascholing wordt algemeen beschouwd als een zeer effectieve manier om de kwaliteit van leraren en zo van het onderwijs te verbeteren. Professionele ontwikkeling is evenwel ook een adequate manier om de jobtevredenheid van leraren te verbeteren, hun werkdruk te verlichten door meer efficiëntie en effectiviteit in hun werk te brengen, en leraren in het beroep te houden.²⁶⁶ De wetenschappelijke literatuur wijst er wel op dat om effectief te zijn, professionele ontwikkelingsactiviteiten een sterke inhoudelijke focus moeten hebben, actief leren moeten stimuleren, een duurzame duur moeten hebben, collectieve participatie moeten bieden en samenhang en eigenaarschap moeten faciliteren.²⁶⁷ Een

²⁶¹ Knight, R. (2020). The tensions of innovation: experiences of teachers during a whole school pedagogical shift, *Research Papers in Education*, 35:2, 205-227, <https://doi.org/10.1080/02671522.2019.1568527>

²⁶² Oosterhoff, A., Oenema-Mostert, I. & Minnaert, A. (2020). Constrained or sustained by demands? Perceptions of professional autonomy in early childhood education. *Contemporary Issues in Early Childhood*, 21(2), 138-152. <https://doi.org/10.1177/1463949120929464>;

²⁶³ Lundström, U. (2015). Teacher autonomy in the era of New Public Management, *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 2, <https://doi.org/10.3402/nstep.v1.28144>

²⁶⁴ Onderwijsraad (2013). *Leraar zijn*. Verkenning no. 20130027/1029. Den Haag: Onderwijsraad. <https://www.onderwijsraad.nl/binaries/onderwijsraad/documenten/adviezen/2013/03/07/leraar-zijn/Leraar-zijn.pdf>

²⁶⁵ Hyslop-Margison, E.J., Sears, A.M. (2010). Enhancing Teacher Performance: The Role of Professional Autonomy. *Interchange* 41, 1–15. <https://doi.org/10.1007/s10780-010-9106-3>. Zie ook: Hargreaves, A. & Fullan, M. (2012). *Professional Capital. Transforming Teaching in Every School*. Teachers College Press.

²⁶⁶ Coldwell, M. (2017). Exploring the influence of professional development on teacher careers: A path model approach. *Teaching and teacher education*, 61, 189-198. <https://doi.org/10.1016/j.tate.2016.10.015>

²⁶⁷ Ansyari, M. F., Groot, W. & De Witte, K. (2020).

recent VLOR-advies stelde het als volgt: “Een versterkte professionalisering van de leraar kan ook een belangrijke hefboom zijn voor de (her)waardering van het lerarenberoep en de kwaliteit van het onderwijs”.²⁶⁸

Permanente professionele ontwikkeling heeft tot doel de kennisbasis en de competenties van leraren voortdurend uit te diepen en bij te schaven en het vermogen van leraren te stimuleren om over hun eigen professioneel handelen te reflecteren en bij te sturen. Dit zelfreflexief vermogen is een zeer belangrijke component van de professionaliteit.

Toch kunnen we niet zeggen dat professionele ontwikkeling in Vlaanderen goed ontwikkeld is en als een belangrijke hefboom wordt gezien voor loopbaanontwikkeling en professionalisering. De budgetten die ervoor worden vrijgemaakt zijn recent verhoogd, maar nog steeds ontoereikend: 118,12 euro per jaar per leraar in het basisonderwijs en 129 euro in het secundair onderwijs. Een bijkomende budgettaire inspanning voor professionalisering, die geïntegreerd in de ontkleurde werkingsmiddelen naar de scholen kan gaan, zal dus nodig zijn.

In 0 stelden we vast dat Vlaamse leraren slechts 0,2% van hun werktijd aan professionele ontwikkeling besteden, veel minder dan in andere landen. Scholen verschillen sterk naar de mate waarin en de wijze waarop ze vormgeven aan een professionaliseringsbeleid.

Het professionaliseringsaanbod in Vlaanderen is uitgebreid en zowel naar inhoud als naar vorm divers, maar is ook sterk versnipperd. Er zijn veel initiatieven door vele betrokkenen (scholen zelf, lerarenopleidingen, opleidingsinstanties, pedagogische begeleidingsdiensten, uitgeverijen, consultants, enz.). Die initiatieven betreffen een rijk inhoudelijk spectrum: inhouden op zowel micro-, meso- als macroniveau, inhouden die eerder vakdidactisch of algemeen pedagogisch-onderwijskundig zijn, inhouden die alle mogelijke uitdagingen van onderwijs betreffen (impact van schoolarchitectuur, diversiteit, verschillen in voorkennis, identiteit van leerlingen, keuze van werkvormen en/of digitale hulpmiddelen, taalbeleid...). De initiatieven tonen ook een grote verscheidenheid wat de concrete aanpak betreft (persoonlijke coachingstrajecten, informatiesessies op vraag, participatie aan ontwerpteams, kortlopende seminars, leerpaden...)²⁶⁹.

Het huidige aanbod van professionaliseringsinitiatieven in Vlaanderen is weinig transparant. Ook vallen soms vragen te stellen bij de inhoud en relevantie van het aanbod. De kwaliteit van wat wordt aangeboden is soms dubieus te noemen. Leraren beklemtonen ook de noodzaak van een concrete vertaling naar de klasvloer.

Toch mag het ontbreken van een krachtig professionaliseringsbeleid niet alleen als een aanbodprobleem worden gezien. Leraren hebben misschien wel interesse in nascholing, maar zijn geen actieve actoren op de vraagzijde van de nascholingsmarkt. Leraren moeten beseffen dat respect en waardering voor hun professionele autonomie enkel mogelijk zijn wanneer zij zelf de volle verantwoordelijkheid voor permanente professionele ontwikkeling opnemen. De permanente professionele ontwikkeling is, in interactie met de professionele ervaring *on the job*, de sleutel die de leraar toelaat professioneel te volgroeien.

Leraren moeten zich sterker profileren in de vraag naar professionalisering door sterker te articuleren waar ze behoefte aan hebben. Professionalisering moet vraaggestuurd gebeuren en niet aanbodgedreven vanuit de toevallige interesses van aanbieders.

²⁶⁸ VLOR (2021).

²⁶⁹ Van Melkebeke, L., Henkens, B., Maes, B. (2023). *Bouwstenen voor een professionaliseringsaanbod voor leraren*. Ongepubliceerde nota.

Uitwerking

Door professionalisering structureel te integreren in de opdracht van de leraar²⁷⁰ waarden we de permanente professionele ontwikkeling. Elke leraar stelt jaarlijks een persoonlijk professionaliseringsplan op, dat deel uitmaakt van zijn of haar opdracht. Als lerende organisatie ontwikkelt elke school een jaarlijks professionaliseringsplan voor de totaliteit van het lerarenkorps, waarbij gestreefd wordt naar een evenwichtige ontwikkeling van deskundigheid, aangepast aan het profiel van de school en haar schoolpopulatie. De schoolleiding maakt het professionaliseringsplan op in overleg met het lerarenteam. Bij de doorlichting evalueert de inspectie de kwaliteit van het professionaliseringsplan.

In samenspraak met de schoolleiding en gekaderd binnen het professionaliseringsplan van de school en het schoolteam ontwerpt elke leraar een persoonlijk professionaliseringsplan. Dit plan omvat in de regel een combinatie van formele opleiding, zelfstandig informeel leren en participatie aan non-formele educatie.

Formele vormen van scholing en opleiding kunnen indien zinvol deel uitmaken van een professionaliseringstraject, maar het is niet de bedoeling dat professionalisering bijkomende kwalificatie ondersteunt. De schoolleider evalueert tijdens het functioneringsgesprek de implementatie van het professionaliseringsplan. De uitvoering van het professionaliseringsplan is een voorwaarde voor de toekenning van anciënniteitsoprongen in de verloning van leraren. Op die manier wordt de continue professionele ontwikkeling een integraal bestanddeel van de loopbaanontwikkeling van leraren.

Een persoonlijk professionaliseringsplan kan een veelheid van formele en informele leeractiviteiten bevatten:²⁷¹

- na- en bijscholingen door cursussen en workshops;
- conferenties, studiedagen en seminars;
- formele opleidingen en microcredentials;
- zelfstandige verwerking van vakliteratuur;
- werkbezoeken aan andere onderwijsinstellingen, bedrijven en organisaties;
- deelname aan onderzoeksprojecten;
- mentoring en peerobservaties;
- participatie in lerende netwerken en leergemeenschappen.

De keuze en samenhang van activiteiten in een persoonlijk professionaliseringsplan wordt gebaseerd op een analyse van de leernoden en -behoeften in functie van de optimalisatie van de eigen professionele praktijk. Idealiter omvat een professionaliseringsplan een mix van formele en informele activiteiten.

Voor de uitvoering van het professionaliseringsplan moet de noodzakelijke tijd worden voorzien. Permanente professionele ontwikkeling wordt dus een belangrijke tijdscomponent in de opdracht van de leraar. Die tijd mag zo min mogelijk samenvallen met de tijd die aan de lesopdracht en andere taken die in direct contact met leerlingen worden verricht. De gangbare praktijk waarbij 'pedagogische studiedagen' het onderwijsproces onderbreken, moet dus zoveel als mogelijk worden uitgebannen. De instructietijd moet zoveel als mogelijk gevrijwaard blijven.

²⁷⁰ Zie Hoofdstuk 8

²⁷¹ Gebaseerd op de lijst in: OECD (2009). *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS*. Paris: OECD Publishing. <https://www.oecd.org/education/school/43023606.pdf>

De uitvoering van het professionaliseringsplan wordt besproken tijdens de functioneringsgesprekken tussen de schoolleiding en de leraar. Bij ernstig tekortschieten signaleert de schoolleiding dit aan het ministerie van Onderwijs en Vorming, dat vervolgens de jaarlijkse anciënniteitsverhoging in de weddeschaal kan opschorten.

Regulering van de nascholingsmarkt

De vraaggerichte nascholing is een gezond principe; het heeft geen zin opnieuw aanbodsturing in te voeren. Maar vraagsturing kan leiden tot een ongereguleerde en chaotische markt van nascholingsinitiatieven. De versnippering van het nascholingsaanbod en de vaak gehoorde klachten over lage kwaliteit en relevantie doen vragen rijzen over de noodzaak om het aanbod beter te reguleren.

Een onderzoek naar de effectiviteit van professionaliseringsinitiatieven kwam tot de volgende lijst van kenmerken van effectief aanbod:²⁷²

1. Focus op de inhoud: maak een vertaalslag van de aangeboden inhouden naar de dagdagelijkse lespraktijk. In dit opzicht is het belangrijk ook leergebied- of vakoverschrijdende inhouden (bijvoorbeeld omgaan met media, burgerzin) te contextualiseren binnen bepaalde leergebieden en vakken.
2. Focus op (vak)didactiek: bied inzicht in hoe leerlingen inhouden leren uit welbepaalde leergebieden of vakken of leergebied- en vakoverschrijdende thema's.
3. Coherentie: zorg voor voldoende aansluiting met de dagelijkse praktijk en de doelen van leraren en het ruimere school- en onderwijsbeleid.
4. Onderzoeksgebaseerd: zorg dat de inhouden gebaseerd zijn op wetenschappelijke onderzoeksbevindingen.
5. Eigenaarschap: de inhoud en het proces bij professionele ontwikkeling zijn betekenisvoller voor leraren wanneer deze beantwoorden aan de zelf aangegeven noden en interesses.
6. Duur: om veranderingen teweeg te brengen zijn uitgebreide en intensieve programma's nodig (d.w.z. activiteiten van minimum 20 contacturen), inclusief permanente ondersteuning.
7. Collectieve participatie: onderlinge interactie, samenwerking, overleg en feedback tussen interne en externe collega's zorgt voor een krachtige vorm van professioneel leren.
8. Educatieve context: zorg dat de activiteiten ingebed zijn of doorgaan in de dagelijkse werkomgeving (scholen, onderwijskundige locaties).
9. Actief leren: zorg voor voortdurende reflectie op en oefening in de professionele en academische kennis; leraren dienen co-creator te zijn van kennis in plaats van louter een consument.
10. Kwaliteit van de trainer: inhoudelijke kennis en vaardigheden van de trainer zijn essentieel; eventueel kan daartoe worden samengewerkt met experts uit het werkveld.

Op basis van deze lijst zou men kunnen komen tot een identificatie van professionaliseringsaanbod dat de moeite loont. Zo zou men bijvoorbeeld kunnen eisen dat nascholingsaanbod gebaseerd is op co-creatie, zodat leraren een stevige stem hebben bij de inhoudelijke en didactische ontwikkeling van het aanbod. Op basis van dergelijke criteria kan dan een keurmerk aan initiatieven worden verleend.

²⁷² Merchie, E., Tuytens, M., Devos, G. & Vanderlinde, R. (2016). *Hoe kan je de impact van professionalisering voor leraren in kaart brengen?* Brussel: Departement Onderwijs en Vorming. Merchie, E., Tuytens, M., Devos, G. & Vanderlinde, R. (2018). Evaluating teachers' professional development initiatives: Towards an extended evaluative framework. *Research Papers in Education*, 33 (2018) 2, 143-168. <https://doi.org/10.1080/02671522.2016.1271003>

Aan nascholingsinitiatieven die aan bepaalde kenmerken beantwoorden, wordt een keurmerk verleend, zodat scholen en leraren in staat gesteld worden om kwalitatief hoogstaand en effectief aanbod te identificeren. Elk jaar wordt een register met gekeurmerkte nascholingen gepubliceerd.²⁷³ Dit zal ook het geval zijn voor opleidingen voor schoolleiders.²⁷⁴

Senior leraren

In de internationale literatuur spreekt men soms van 'expert teachers'.²⁷⁵ In een studie van Hattie wordt het onderscheid tussen ervaren en senior leraren als volgt aangeduid.²⁷⁶ Senior leraren hebben een nog diepgaander inzicht in leer- en onderwijsprocessen, zij kunnen leerlingen, ongeacht hun capaciteiten, goed uitdagen; zij kunnen goed en snel leerproblemen detecteren en zij weten hoe ze die problemen kunnen remediëren.

Het zou zinvol zijn om voor leraren in hun loopbaan een fase van senior leraar te voorzien, waarbij zij aan de genoemde criteria beantwoorden. De vraag rijst uiteraard wie kan uitmaken of de leraar daaraan voldoet of niet. Hier moeten twee invalshoeken kunnen spelen. In de eerste plaats moet de leraar zelf deze expertise bewezen hebben in de school waar hij of zij werkt. Het zou bijvoorbeeld kunnen dat leraren een portfolio samenstellen waaruit hun expertise blijkt. Belangrijk is ook dat directeurs van de school waar de leraren werken, die expertise ook erkennen en bevestigen. Het is uiteindelijk van groot belang dat leraren in hun eigen praktijk van die expertise getuigen.

We pleiten voor een geobjectiverde procedure om leraren met een minimum anciënniteit van 15 jaar het statuut van senior leraar te geven. In die procedure moet zowel de persoonlijke expertise als het HR-perspectief van de school in rekening gebracht worden.

Een Commissie die naast de schoolleiding samengesteld is uit vertegenwoordigers van andere scholen, lerarenopleiders, personeelsvertegenwoordigers of nog andere experts evalueert de aanvraag van de leraar en kent al dan niet het statuut toe. Daardoor krijgt de erkenning van het statuut senior leraar een objectiever karakter. De toekenning van het statuut van senior leraar gaat gepaard met een supplementaire verloning. Die kan gerechtvaardigd worden dankzij de externe, objectieve procedure.

De senior leraren zouden uiteraard als leraar in de klas actief moeten blijven. Zij zouden bijvoorbeeld ingezet kunnen worden voor moeilijke klassen of voor de begeleiding van leerlingen met een complexe problematiek. Deze senior leraren zijn in wezen gefocust op de leerlingen. Daarnaast kunnen we nog een tweede type senior leraar onderscheiden, met name de leidinggevende leraar of de reeds eerder vermelde figuur van de 'leerkracht-leider'.²⁷⁷ Dit type leraar concentreert zich vooral op zijn collega's. Zeker in professionele leergemeenschappen zouden dergelijke leidinggevende leraren een belangrijke rol kunnen spelen. Taken als mentor van beginnende leraren, maar ook als coach van meer ervaren leraren, als vakgroepvoorzitter, als

²⁷³ Er zal moeten onderzocht worden welke gezaghebbende instantie de evaluatie kan uitvoeren en het keurmerk verlenen. De NVAO is vrijwel uitsluitend op het domein van het hoger onderwijs actief.

²⁷⁴ Zie de opleidingsverplichting in paragraaf Professionalisering

²⁷⁵ Devos, G. & Tuytens, M. (2013).

²⁷⁶ Hattie, J. (2003). *Teachers make a difference: what is the research evidence?* Paper presented at the Australian Council for Educational Research Annual Conference on Building Teacher Quality, Melbourne.

²⁷⁷ Zie de paragraaf Master basisonderwijs (VKS 7)

verantwoordelijke voor de professionele ontwikkeling van leraren of van belangrijke projecten inzake onderwijsvernieuwing sluiten hier goed bij aan.

Dit perspectief in de loopbaan van leraren zou een belangrijke impuls kunnen geven aan de professionele ontwikkeling van leraren in de richting van de competenties waar de senior leraren over moeten beschikken. Een meer gerichte focus op deze belangrijke vaardigheden kan de kwaliteit van de professionele ontwikkeling van leraren verdiepen en optimaliseren.

Een ander voordeel van deze extra loopbaanfase is dat senior leraren een belangrijke rol zouden kunnen spelen in de versterking van de scholen als professionele leergemeenschappen. Een explicietere positionering van senior leraren zou bijkomende kansen bieden om hun expertise te delen met collega's. Dit zou de verrijking van alle leraren ten goede kunnen komen. Hetzelfde geldt voor de leidinggevende leraren. De inzet van deze leraren zou het beleidsvoerende vermogen van scholen ongetwijfeld kunnen versterken. Een betere ondersteuning van professionele ontwikkelingsprojecten, van vernieuwingsprocessen, mentorschap en coaching van collega's zou een substantiële stap vooruit kunnen zijn in de capaciteit van scholen en de kwaliteit van het geleverde onderwijs.



04

SCHOOLORGANISATIE EN -BELEID

Hoofdstuk 8
De opdracht
van leraren

Hoofdstuk 8. De opdracht van leraren

Professionalisering en schoolorganisatie zijn twee zijden van dezelfde medaille. In dit Deel III bekijken we de manier waarop de school de professionalisering van leraren ondersteunt. Dat gebeurt op de eerste plaats door de opdracht van leraren op een totaal andere leest te schoeien dan vandaag het geval is, zodat alle taken van een leraar ten volle worden erkend en gewaardeerd. Door dit te doen wordt ook de schoolorganisatie aangepast.

Een nieuwe definitie van de opdracht van leraren

Valse perceptie van de opdracht van leraren

De gepercipieerde onderwaardering van het werk dat leraren doen heeft veel te maken met de wijze waarop hun opdracht gedefinieerd wordt. De huidige definitie van de opdracht van de leraar in aantal uren les per week is zeer misleidend en houdt de perceptie in stand dat leraren minder uren moeten presteren dan andere professionals.

Die perceptie staat haaks op de realiteit. Volgens onderzoek werken leraren minstens 40 uren per week. Leraren werken ook tijdens de schoolvakanties²⁷⁸ en tijdens het weekend. Uit analyses binnen onze Vlaamse context²⁷⁹ en internationaal onderzoek²⁸⁰ blijkt dat gemiddeld over een volledig jaar een 40-uren werkweek bij een voltijdse opdracht representatief is voor de reële werktijd. Veel taken van de leraar, die ook veel tijd en energie vergen, blijven onterecht uit de opdrachtdefinitie en dit draagt bij tot een valse perceptie van het werk dat leraren moeten doen. Die spanning tussen een breed gedeelde perceptie en de realiteit zorgt bij veel leraren voor een gevoel van overbevraagd en ondergewaardeerd te zijn.

De opdracht van de leraar niet langer in contacturen uitdrukken

De wijze waarop de opdracht van de leraar wordt gedefinieerd is niet alleen symbolisch belangrijk. Alle taken die de leraar vervult, moeten erkend en verrekend worden. We stappen dus af van het uitdrukken van de opdracht van een leraar in contacturen (van 50 minuten) die enkel op de lesopdracht slaan.

Voortaan drukken we de opdracht van een leraar uit in 38 uren die een voltijds personeelslid per week moet werken om alle taken naar behoren te vervullen, net zoals dat in alle andere sectoren gebeurt. Dat betekent echter niet dat we de lesopdracht verdrinken in het totaalpakket van taken. De kerntaak van ELKE leraar is alles wat te maken heeft met de leerlingen en de klasvloer en lesgeven is en blijft daar het belangrijkste onderdeel van. In principe geldt voor elke leraar dat hij of zij voor de klas staat.

Het voordeel van een dergelijke benadering is dat het voor iedereen duidelijk is wat de taak van een leraar omvat, wat de kerntaak is en wat de extra taken zijn die nodig zijn om een school draaiende te houden (zoals structureel overleg tussen de leerkrachten van een team,

²⁷⁸ De Commissie heeft de problematiek van de schoolvakanties en de eventuele inkorting van de zomervakantie niet behandeld.

²⁷⁹ Onderzoek Tijdsbesteding leraren basis- en secundair onderwijs:

<https://onderwijs.vlaanderen.be/onderzoek-tijdsbesteding-leraren-basis-en-secundair-onderwijs>

²⁸⁰ Van Droogenbroeck, F., Lemblé, H., Bongaerts, B., Spruyt, B., Siongers, J. & Kavadias, D. (2019). *TALIS 2018 Vlaanderen* - Volume I. Brussel: Vrije Universiteit Brussel.

professionalisering, begeleiding en mentoring, gedeeld leiderschap, enz.). Tegelijk krijgt de leraar een goed en realistisch beeld van wat zijn opdracht echt inhoudt. De school krijgt een beter instrument dan vandaag om het werk billijk te verdelen onder het personeel en daarbij zowel het principe van werkbaar werk, een goede *work-life balance* en efficiëntie in rekening te brengen. Er is ook een betere afbakening mogelijk dan vandaag mogelijk tussen wat taken zijn die inherent bij het lesgeven horen en wat als planlast kan beschouwd worden en dus moet afgebouwd worden.

Clusters

In de opdracht van leraren, in alle onderwijsniveaus, finaliteiten en vakken, onderscheiden we drie clusters:

Cluster 1: lesgeven en lesgebonden taken.

De kerntaak van de leraar bestaat uit pedagogisch-didactische activiteiten met leerlingen, die we gemakshalve 'lesgeven' zullen noemen, en de taken die daar inherent mee samenhangen (planning en voorbereiding, evaluatie, overleg, klaseigen (BaO) en vakeigen (S.O.) begeleiding. Deze cluster is het zwaartepunt van de opdracht van een leraar. In principe maakt deze cluster deel uit van de opdracht van elke leraar.

In de hier voorgestelde definitie van de opdracht van een leraar verdwijnen de prestatieoemers. Het zal dus niet meer vaststaan hoeveel uur (van 50 minuten) elke categorie leraar moet lesgeven, maar we nemen als richtsnoer aan dat ongeveer 32 uur (van 60 minuten) per week naar deze cluster gaat. De verhouding tussen effectieve lestijd met leerlingen en de andere taken binnen deze cluster zal uiteraard variëren en het is aan de schoolleiding om daarin, rekening houdend met de leerlingpopulatie en contextfactoren, de meest efficiënte, billijke en werkbare verhouding in dialoog met de betrokken leraar vast te stellen.

Op individueel niveau zal het aantal uren dat naar deze cluster gaan dus zeer sterk variëren. 32 uur is een richtgetal, maar de werkelijkheid kan voor een individuele leraar in plus of min verschillend zijn.

Veel scholen beginnen als gevolg van de recent gewijzigde regelgeving te werken met afstandsonderwijs. In principe verandert afstandsonderwijs niets aan wat we hier bedoelen met 'lesgeven'. Weliswaar wijzigen bij afstandsonderwijs de pedagogisch-didactische activiteiten van de leraar, maar de globale tijdsinvestering verandert niet significant op de wat langere termijn bekeken. Bij afstandsonderwijs zijn er in de regel meer investeringen nodig *upfront*, die pas later door 'economies of scale' gecompenseerd worden. Het is aan de schoolleider om dit mee in rekening te brengen bij het bepalen van de opdracht van elke leraar.

Cluster 2: professionalisering.

Zoals eerder in dit rapport gesteld, vindt de Commissie dat er een significante inspanning noodzakelijk is op het vlak van professionalisering van leraren. Professionalisering is een absolute voorwaarde voor kwaliteitsvol onderwijs. Er moet dus in de opdracht structureel tijd worden voorzien. We stellen voor als richtsnoer te nemen dat gemiddeld 2 uur per week naar professionalisering gaat,²⁸¹ wat significant meer is dan de 0,8 à 0,9 uur per week die eerder in dit

²⁸¹ Zoals we in paragraaf Permanente professionele ontwikkeling hebben geschetst, gaat het hier niet uitsluitend om formele opleidingen, maar bekijken we professionalisering in brede zin.

rapport werden vermeld.²⁸² Ook hier kan dit op individueel niveau variëren, maar het aantal uren voor professionalisering kan in principe nooit nul zijn.

Cluster 3: school- en onderwijsgebonden taken.

Deze cluster omvat alle taken die relevant zijn om kwaliteitsvol onderwijs aan te bieden en een school te doen draaien, zoals het onthaal van nieuwe leerlingen, niet-vakspecifieke leerlingbegeleiding, aanvangsbegeleiding, toezicht, leerlingenraad, schooltoneel, vakverantwoordelijke zijn, mentoring, organisatie van culturele activiteiten en reizen. We kunnen als richtsnoer nemen dat gemiddeld 4 uur per week aan taken in deze cluster besteed worden.

Er worden dus in de regelgeving geen minimum- of maximum-uren opgelegd voor elke cluster, maar het is aan de schoolleiding om in samenspraak met de leraar een gepaste opdracht samen te stellen. De vermelde richtsnoeren zijn daarbij niet meer dan richtinggevend. Transparantie is in deze belangrijk en de principes worden vastgelegd in lokaal sociaal overleg. De schoolleiding streeft naar een efficiënte en billijke spreiding van de taken in de school over het lerarenteam, rekening houdend met draagkracht, ervaring en voorkeuren van elke leraar, en pleegt overleg alvorens tot een beslissing te komen. De invulling van de opdracht moet dus billijk zijn en overlegd. De opdracht wordt vastgelegd in een document dat door de inspectie bij de doorlichting kan geconsulteerd worden.

Een opdracht van 38 uur betekent geenszins dat een fysieke aanwezigheid van de leraar gedurende 38 uur op de school verondersteld wordt, noch dat de leraar verantwoording hoeft af te leggen over waar en wanneer de taken worden vervuld. Bij de professionele autonomie van de leraar hoort vertrouwen. De schoolleiding houdt toezicht op de resultaten van de uitvoering van de taken en bespreekt de kwaliteit van de uitvoering regelmatig in functioneringsgesprekken met elke leraar.

De Commissie is van oordeel dat er qua efficiëntie voldoende marges zijn om aan te nemen dat onderwijs organiseren met de huidige lerarenpopulatie aan 38 uur per week mogelijk moet zijn, zeker wat het secundair onderwijs betreft. Voor het basisonderwijs zijn die marges beduidend krappere en zal goed moeten opgevolgd worden wat de effecten van de maatregel op het terrein zullen zijn. De Commissie bepleit elders in dit rapport, onder meer met de 'leraar-assistent',²⁸³ een verruiming van de omkadering voor het basisonderwijs.

Implementatie en randvoorwaarden

We zijn ervan overtuigd dat een dergelijke organisatie op jaar- en weekbasis scholen in staat stelt om uitdagingen flexibeler aan te pakken, dat die beantwoordt aan de nood om professionalisering te integreren in de dagelijkse onderwijspraktijk en een hedendaags HR-beleid faciliteert. Het is belangrijk hier ook te beklemtonen dat we met de invoering van dit nieuwe systeem het behoud van de lestijden voor leerlingen garanderen en potentieel zelfs verhogen. Dit voorstel beoogt geen radicale verandering op vlak van tijdbesteding.

De voorgestelde regelgeving is echter wel veel flexibeler en duidelijker dan de huidige. Ten eerste wordt het takenpakket van de leraar als één geheel in kaart gebracht en ook als één geheel aan de verloning gekoppeld. Daarnaast kunnen scholen en leraren inspelen op hun teamwerking en op de noden binnen hun context. Ten slotte verhogen we de bestuurlijke capaciteit van scholen door de tijdsbesteding van leraren te koppelen aan de beleidsresultaten binnen het kwaliteitskader.

²⁸² Zie de paragraaf Professionalisering

²⁸³ Zie de paragraaf Waarom een VKS 5-profiel ontwikkelen?

Enkel de tijdsbesteding in uren per week en het aantal dagen per jaar is toegelicht. Hoe schoolteams die uren inzetten, waar ze die presteren, op welke momenten ze gepresteerd worden..., dat zijn zaken waar de scholen zelf beslissingen over kunnen en mogen maken.

Scholen krijgen binnen het voorgestelde systeem meer flexibiliteit en eigenaarschap om tot een positief schoolklimaat te komen. Het leidinggevend vermogen en de kwaliteit van de organisatie binnen scholen wordt hierdoor nog belangrijker

Schoolorganisatie

Onderwijskundige flexibilisering

Het verdwijnen van de 'uren' van 50 minuten als eenheid voor de prestatie van leraren schept ook onderwijskundige mogelijkheden tot flexibilisering van het onderwijs, hetgeen in een periode van lerarentekort een mogelijke strategie kan zijn. Hoewel het verleden heeft aangetoond dat de standaardpraktijk van 50' les een effectieve vorm van onderwijs is en scholen en leraren gewoon zijn met deze standaardpraktijk te werken, zijn er ook perfect andere variaties met tijd en ruimte in het onderwijsleerproces denkbaar. Die variaties laten ook verschillende modaliteiten in de inzet van leraren toe. Het is niet aan de overheid om daarvoor bepaalde modellen op te leggen. Scholen en onderwijsverstreckers kunnen daarbij, zoals dit vandaag al het geval is in sommige scholen, met uiteenlopende modellen aan de slag, op voorwaarde dat ze zoveel als mogelijk *evidence-informed* zijn en op hun doelmatigheid voor effectief leren worden getoetst.

Flexibilisering van de arbeidsorganisatie

Flexibiliteit van de arbeidsorganisatie is een belangrijk kenmerk van het lerarenberoep. Een recente review van het Education Endowment Foundation toont aan dat een flexibele arbeidsorganisatie een belangrijke factor is die – hoewel harde wetenschappelijke evidentie ontbreekt – klaarblijkelijk bijdraagt tot de rekrutering, retentie en stabiliteit van de lerarenpopulatie en de jobtevredenheid, het welbevinden en de loopbaanontwikkeling van leraren.²⁸⁴ Bij nader toezien genieten Vlaamse leraren in de regel al van de flexibele werkorganisatie zoals die in het rapport voor Engeland werd bestudeerd, zoals flexibele uren, thuiswerk, online werk, enz. Ook deeltijds werk komt vaak voor in Vlaanderen. Recente ontwikkelingen zoals afstandsonderwijs zullen wellicht een verdere flexibiliteit van de werkorganisatie met zich meebrengen.

Een van de belangrijkste tekorten van de huidige wijze waarop de opdracht van de leraar wordt bepaald, is dat haast automatisch de leraar in een strak en saai patroon terechtkomt waarbij hij of zij elk jaar dezelfde taken krijgt. Gebrek aan variatie in de taken leidt tot verveling en kan een reden zijn voor demotivatie en uitval. Het hier voorgestelde systeem maakt het mogelijk variatie in taken voor een individuele leraar en rotatie van taken tussen leraren in te bouwen, hetgeen motiverend werkt. Een flexibeler invulling van de opdracht zal tot meer dynamische loopbanen leiden en zal een positieve impact hebben op ziekteverzuim en uitval.

²⁸⁴ Harland, J., Bradley, E., Worth, J. (2023). *Understanding the factors that support the recruitment, and retention of teachers – review of flexible working approaches. Mixed methods review*. London: EEF/NFER. <https://d2tic4wvo1iusb.cloudfront.net/production/documents/projects/Review-of-flexible-working-approaches.pdf?v=1699860723>



04

SCHOOLORGANISATIE EN -BELEID

Hoofdstuk 9
Scholleiders
en schoolbestuur

Hoofdstuk 9. Schoolleiders en schoolbestuur

Vervolgens staan we in dit hoofdstuk stil bij twee cruciale actoren in het schoolgebeuren: de schoolleider en het schoolbestuur. Net als voor leraren bepleiten we een competentiegedreven visie op de professionalisering van schoolleiders met opleiding en professionele ontwikkeling. Schoolbesturen verdienen eveneens erkenning voor hun belangrijke rol.

Schoolleiders

Een school leiden is een complexe job en zoals uit de situatieschets in hoofdstuk 2 blijkt, zijn de maatschappelijke en organisatorische uitdagingen waar scholen voor staan heel groot. Schoolleiders zijn sleutelfiguren voor het realiseren van een kwaliteitsvolle leeromgeving voor leerlingen en een kwaliteitsvolle werkomgeving voor leraren en het is dan ook van wezenlijk belang voor de kwaliteit van onze scholen en ons onderwijs dat we erin slagen om leidinggevenden met het juiste profiel aan te trekken.²⁸⁵

Onder de term schoolleiders nemen we volgende ambten samen: directeur, adjunct-directeur, coördinator, technisch adviseur (TA) en technisch adviseur coördinator (TAC).

In dit hoofdstuk behandelen we kort verschillende aspecten van schoolleiderschap die ertoe kunnen bijdragen om de job van schoolleider aantrekkelijker te maken en om kwaliteitsvolle schoolleiders aan te trekken en te behouden, met name het profiel van de schoolleider, de verloning, het statuut en de professionalisering.

Profiel

Recent is er werk gemaakt van het uitschrijven van een “kernprofiel voor schoolleiderschap in het Vlaamse onderwijs”, opgesteld door de werkgroep in de schoot van Onderhandelingscomité SectX-C2-OOC 49 onder leiding van Geert Devos.²⁸⁶ Dit kernprofiel benadert schoolleiderschap op een integrale manier en het *“maakt duidelijk en zichtbaar waar leiderschap in scholen om gaat, zowel voor leidinggevenden, maar ook voor schoolbesturen, teamleden, opleiders van leidinggevenden, beleidsmakers én de buitenwereld”*.²⁸⁷

Figuur 8 toont de bouwstenen van het kernprofiel. Daarmee wordt het belang van een integrale benadering van leiderschap in scholen aangegeven. Conceptueel worden waarden, persoonsgebonden eigenschappen en essentiële leiderschapspraktijken onderscheiden. In de realiteit zijn deze heel nauw met elkaar verbonden en beïnvloeden ze elkaar wederzijds.

De figuur duidt ook aan dat het handelen van de leidinggevenden uiteindelijk (indirect) gericht is op het realiseren van kwaliteitsvol leren, het ontwikkelen van lerenden en het welbevinden van de lerenden. Hiertoe worden verschillende leiderschapspraktijken gesteld.

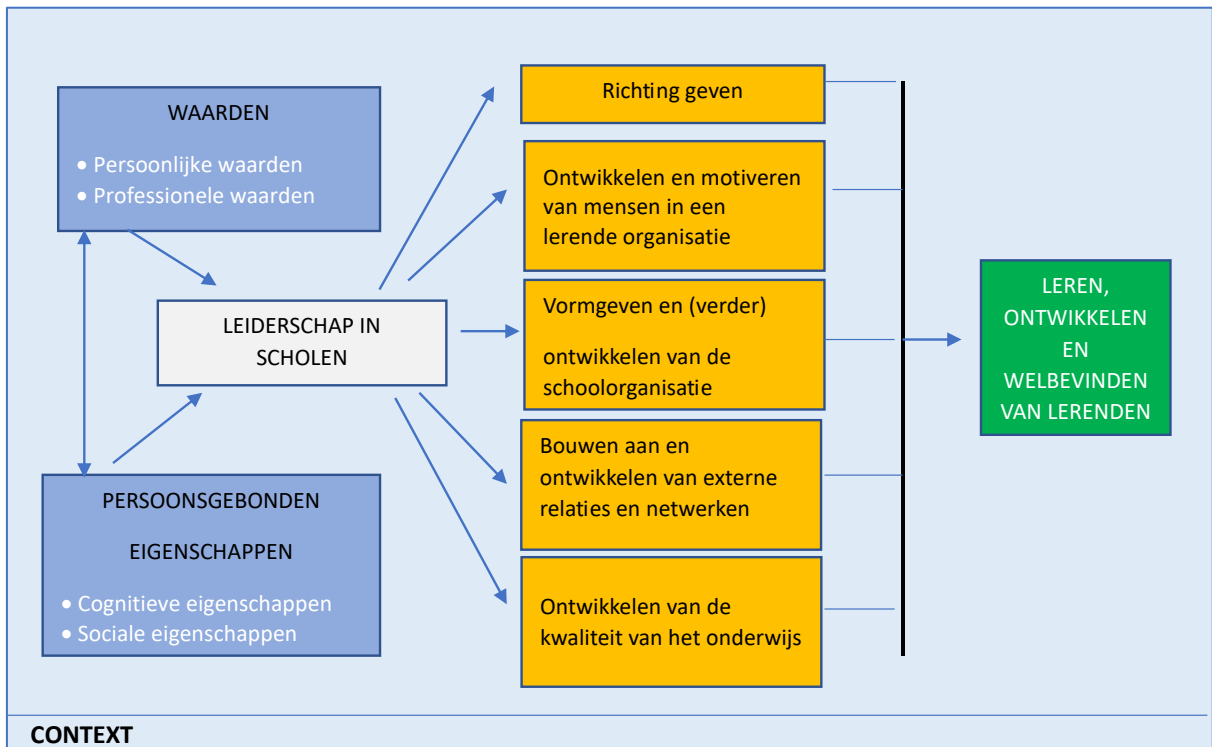
En zoals eerder aangegeven, speelt de context een belangrijke rol. De praktijken worden steeds gerealiseerd in een concrete, unieke context. De context bepaalt dus de wijze waarop en de mate waarin leiding gegeven wordt. Bovendien krijgen concrete leiderschapspraktijken steeds betekenis in een specifieke context. Schoolleiders stemmen hun handelen actief en responsief af

²⁸⁵ Devos, G. (2019).

²⁸⁶ Het Kernprofiel schoolleiders wordt binnen afzienbare tijd gepubliceerd.

²⁸⁷ Geciteerd uit de inleiding tot het Kernprofiel.

op de context waarin ze werken, zonder zich door die context te laten dicteren. Naast algemene kenmerken van de context (onder meer ligging, onderwijsniveau, grootte, ...) kunnen ook bovenschoolse structuren, zoals een scholengemeenschap, bepalen hoe leiderschapspraktijken vorm krijgen.



Figuur 8. Visualisatie kernprofiel schoolleiders

Het kernprofiel voor schoolleiders onderschrijven we integraal en zal in de toekomst dienen als basis o.a. voor de rekrutering en professionalisering van schoolleiders, mits het op regelmatige basis (bijvoorbeeld om de 5 jaar) gereviseerd wordt en aangepast aan nieuwe noden en wetenschappelijke inzichten.

Om de veelheid en de complexiteit van uitdagingen waar schoolleiders voor staan succesvol het hoofd te bieden is gedeeld leiderschap de meest aangewezen formule.²⁸⁸ Het is vanzelfsprekend dat er in zo'n model een ruime onderwijskundige expertise in het leidinggevende team aanwezig moet zijn en dat het uitzetten van de lijnen op pedagogisch en didactisch vlak prioritair zijn, net als de ondersteuning van de leraren op dat vlak. Maar de praktijk wijst uit dat er in het leidinggevende team van een school ook expertise nodig is op andere vlakken, die niet rechtstreeks gerelateerd zijn aan het onderwijskundige, zoals financiën, infrastructuur, HR-management, arbeidsorganisatie en personeels- en welzijnsbeleid. Om voldoende schoolleiders met het juiste profiel en de juiste competenties aan te trekken, is het aangewezen om de werving van schoolleiders te verruimen, door deze ambten ook open te stellen voor kandidaten buiten het onderwijs en zonder pedagogisch bekwaamheidsbewijs.

²⁸⁸ Zie ook: Brinckman, P. & Versluys, K. (2021), Advies 41.

De voorwaarde dat een directeur in het bezit is van een bewijs van pedagogische bekwaamheid, wordt best geschrapt. Het is de opdracht van het schoolbestuur om bij de werving van een leidinggevende een grondige screening te maken van het pedagogisch en onderwijskundig leiderschap van de kandidaat indien het gaat over functies die rechtstreeks te maken hebben met het onderwijskundig en pedagogisch beleid van de school. Bij de samenstelling van het volledige team van schoolleiders en de competenties die daar aanwezig kunnen uiteraard ook andere thema's zoals financieel en personeelsbeleid worden gescreend.

De recente maatregel²⁸⁹ waardoor de puntenenveloppe voor administratieve en beleidsondersteuning in het basisonderwijs verhoogt en het tevens mogelijk gemaakt wordt voor basisscholen om een adjunct-directeur aan te stellen, is een stap in de goede richting om het schoolleiderschap in basisscholen te versterken, maar is nog onvoldoende om de prangende nood op te vangen, zeker in grotere basisscholen. Daarom moet ook de ondersteuning door specialisten in een bepaalde materie (bijvoorbeeld bij de samenstelling van een multidisciplinair team) meegenomen worden in de analyse.²⁹⁰

Specifiek voor het basisonderwijs, waar de omkadering voor beleid en beleidsondersteuning kleiner is dan in het secundair onderwijs, moet de omkadering voor de schoolleiding op een structurele en efficiënte wijze uitgebreid worden.

Statuut

In directiefuncties wordt niet langer vastbenoemd, maar het worden mandaatfuncties. De periode van een mandaat is 6 jaar en het mandaat kan verlengd worden, zodat er continuïteit in het schoolbeleid kan blijven, als dat noodzakelijk of wenselijk is. Aan het mandaat hangt een mandaatvergoeding vast, die in principe in aanmerking komt voor de berekening van het pensioen.²⁹¹

Het mandaatsysteem geeft beide partijen, leidinggevende en schoolbestuur, de kans om het functioneren van een directeur objectief te bekijken en te evalueren en het geeft beide partijen de mogelijkheid om het mandaat stop te zetten, zonder dat dit tot gezichtsverlies moet leiden. Als het personeelslid voor het opnemen van het mandaat een vastbenoemd personeelslid in het onderwijs was, dan keert die in principe terug naar zijn of haar vorige job en vervalt de mandaatvergoeding. Als het personeelslid voor het opnemen van het mandaat niet in het onderwijs werkzaam was, dan wordt via outsourcing een gepaste job gezocht.

Professionalisering

Vandaag is er geen wettelijk opleidingskader voor schoolleiders. In de praktijk zien we dan ook grote verschillen, hoewel de meeste onderwijsverstrekkers wel naar een of andere vorm van verplichting evolueren. In het GO! wordt een preservice-training verplicht; in het OVSG vraagt zo goed als elk gemeentebestuur voorafgaand aan de aanstelling of benoeming als directeur een deelnameattest. In het vrij gesubsidieerd onderwijs bestaat dergelijke verplichting niet, maar is er wel een aanbod van inservice-training, waar een grote meerderheid van de nieuwe directeurs op intekent.

²⁸⁹ Omzendbrief BaO/2005/09.

²⁹⁰ Brinckman, P. & Versluys, K. (2021).

²⁹¹ "in principe" omdat dit voorwerp is van onderhandeling met de federale overheid bevoegd voor pensioenen.

Gezien het wezenlijke belang van de directeur voor een school, dringt een veralgemeend kader van professionalisering en competentieontwikkeling voor schoolleiders zich op, gebaseerd op het kernprofiel. Ook schoolleiders maken jaarlijks een professionaliseringsplan op dat met het schoolbestuur besproken wordt. Professionalisering omvat zowel preservice- als inservice-opleidingen waarop opleidingsverstrekkers kunnen intekenen. Die opleidingen krijgen, net als deze gericht op de professionalisering van leraren, een keurmerk. Maatwerk is hierbij noodzakelijk, waarvan ook EVC deel uitmaakt. Op bepaalde momente in de loopbaan verdient het aanbeveling dat schoolleiders zich vrijwillig aan een assessment onderwerpen, dat hen zal toelaten zicht te krijgen op hun sterktes en zwaktes inzake leiderschap en *human resources management*.

Functioneren en evalueren

Ook schoolleiders hebben recht op regelmatige feedback over hun functioneren en hebben baat bij functioneringsgesprekken en evaluaties gericht op het verbeteren van hun professioneel functioneren. Het schoolbestuur vervult daarbij een belangrijke rol maar zoals voor elke leidinggevende is ook een systeem van bottom-up of 360° evaluatie aan te bevelen.

Schoolbesturen

Het landschap van schoolbesturen in Vlaanderen is heel divers. In 2022 waren er 26 scholengroepen met bestuursbevoegdheid in het GO!, 229 schoolbesturen in het officieel gesubsidieerd onderwijs en 551 schoolbesturen in het vrij gesubsidieerd onderwijs. Als we kijken naar de evolutie van het voorbije decennium, dan zien we dat er een beweging van bestuurlijke schaalvergroting heeft plaatsgevonden, vooral in het vrij gesubsidieerd onderwijs. Dit heeft geresulteerd in een daling van het aantal schoolbesturen van 1.095 in 2013 tot 806 in 2022 en een daling van het aantal zogenaamde “eenpitters” (1 schoolbestuur voor 1 school) van 535 in 2013 tot 335 in 2022.²⁹²

Kleinschaligheid impliceert zeker niet dat een schoolbestuur niet professioneel kan werken, maar het maakt professionaliteit zeker niet makkelijker, het verhindert de succesvolle invoering van sommige beleidsmaatregelen op personeelsvlak en het belemmert een efficiënt HR-beleid in scholen en op het niveau van het schoolbestuur. Er ontstaat in grotere besturen meer financiële armslag, verhoogde risicospreiding en grotere investeringscapaciteit. Maar anderzijds ontstaan mogelijk schaalnadelen als de schaal te groot wordt. Zo is er bijvoorbeeld doelmatigheidsverlies bij doorgesloten schaalvergroting: het mechanisme van budgetmaximalisatie kan zorgen voor verdere schaalvergroting, ook al wegen marginale baten niet meer op tegen de marginale kosten (van coördinatie). Er ontstaat een risico van anonimiteit en verminderde betrokkenheid van personeel en ouders.²⁹³

Er bestaat allicht niet iets als de perfecte schaal voor een schoolbestuur, maar de praktijk in binnen- en buitenland toont aan dat zowel te groot als te klein niet goed zijn.²⁹⁴ Zo zijn er op bestuurlijk vlak in het GO! risico's voor de bestuurlijke capaciteit van té grote scholengroepen. De

²⁹² Departement Onderwijs en Vorming (2023a).

²⁹³ Onderwijsraad (2005). *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs*. Advies van Onderwijsraad. Den Haag.

²⁹⁴ Devos, G. (2014); Onderwijsraad (2023). *Een duidelijke positie voor schoolbesturen*.

<https://www.onderwijsraad.nl/binaries/onderwijsraad/documenten/adviezen/2023/09/28/schoolbesturen/Onderwijsraad+Een+duidelijke+positie+voor+schoolbesturen.pdf>

Scholengroep Brussel, de grootste scholengroep van het GO!, omvat 17 secundaire scholen, 42 basisscholen, 5 academies, 1 centrum voor volwassenenonderwijs, 31 kinderdagverblijven, 1 centrum voor leerlingenbegeleiding (CLB), 4 internaten, 1 multifunctioneel centrum en 1 centrale keuken (Agape). Bij de bestuurlijke capaciteit hiervan kan men zich evenzeer vragen stellen als bij de te kleine schoolbesturen in het vrij gesubsidieerd onderwijs.

Het is geenszins de bedoeling om in te breken op de grondwettelijk verankerde vrijheid van onderwijs, maar het lijkt toch wel van wezenlijk belang om de schoolbesturen van het vrij en officieel gesubsidieerd onderwijs aan te moedigen om de beweging van bestuurlijke schaalvergroting die het voorbije decennium is ingezet, verder te zetten en zelfs te versnellen. Een zekere bestuurlijke schaalgrootte is immers een noodzakelijke voorwaarde om een aantal maatregelen te kunnen verankeren die de kwaliteit van het onderwijsproces, de leeruitkomsten en het personeelsbeleid kunnen verbeteren. In het bijzonder denken we aan aspecten van het personeelsbeleid zoals de werving, affectatie en inzetbaarheid op het niveau van het schoolbestuur i.p.v. op het niveau van de school.²⁹⁵ Zonder een zekere bestuurlijke schaalgrootte kunnen dergelijke wijzigingen onmogelijk succesvol ingevoerd worden.

De Commissie is van oordeel dat er op korte termijn verder gewerkt moet worden in de richting van een oordeelkundige bestuurlijke schaalvergroting.

Het is in dit verband belangrijk om aan te stippen dat we enkel de schaalgrootte van de schoolbesturen bedoelen en zeker niet de grootte van de scholen zelf.

De decentralisatie die ons onderwijssysteem kenmerkt en de vrijheid die daar mee samenhangt zorgen er o.a. voor dat schoolbesturen als eindverantwoordelijken voor hun scholen en als werkgevers van het personeel een grote verantwoordelijkheid dragen. En toch is het zo dat de plaats van de schoolbesturen in de regelgeving vaak ambigu en onduidelijk is en dat schoolbesturen een wat vreemde tussenpositie innemen tussen de overheid en de school. Die plaats moet uitgeklaard en op een degelijke manier verankerd worden in de regelgeving.

Om een degelijk kader te creëren voor de schaalvergroting van de schoolbesturen en om de bestuurlijke schaalvergroting te incentiveren, zien we in eerste instantie twee pistes.

We pleiten voor de expliciete erkenning (en definiëring) in de onderwijsregelgeving van schoolbesturen, ook in het gesubsidieerd onderwijs. Dergelijke erkenning impliceert dat schoolbesturen gefinancierd of gesubsidieerd kunnen worden door de overheid.

Dit moet het mogelijk maken een soort rechtspositie voor schoolbesturen uit te tekenen en een kader van 'good governance' te creëren waar schoolbesturen moeten aan voldoen. Dit kader moet vertrekken vanuit het subsidiariteitsprincipe. Dit betekent dat elke beslissing wordt genomen op het laagste niveau waarop het op een efficiënte en professionele manier kan genomen worden, d.i. zo dicht mogelijk bij de klasvloer.²⁹⁶ In dat verband zien we drie niveaus: de overheid, het schoolbestuur en de school(leiding).

In die context is het heel belangrijk dat de schoolbesturen op een degelijke manier georganiseerd zijn en professioneel werken. De samenstelling van een schoolbestuur garandeert de aanwezigheid van uiteenlopende relevante expertise (pedagogie, financiën, infrastructuur, welzijns- en personeelsbeleid, regelgeving...) en de leden van een schoolbestuur zijn ook bereid om zich regelmatig bij te scholen in hun domein en in relevante onderwijsmateries.

²⁹⁵ Zie Hoofdstuk 6.

²⁹⁶ *Ibid.*

Om bestuurders aan te trekken met relevante ervaring en expertise, is het aan te bevelen dat een schoolbestuur kan beslissen om aan de bestuurders en/of de afgevaardigd bestuurder een beperkte vergoeding uit te keren uit de werkingsmiddelen.

De Commissie pleit eveneens voor de afschaffing van de scholengemeenschappen en de overheveling van de bevoegdheden op vlak van personeelsbeleid van de scholengemeenschappen naar de schoolbesturen.

Deze overheveling is makkelijker haalbaar door de affectatie van het personeel op het niveau van het schoolbestuur en de afschaffing van de reffectatie die daarmee gepaard gaat.²⁹⁷ Met de overheveling van deze bevoegdheid worden ook de middelen die nu naar de scholengemeenschappen gaan aan de schaalvergroete schoolbesturen toegekend. Ook moet nagegaan worden op welk niveau de programmatiebevoegdheid van de huidige scholengemeenschappen vastgehaakt wordt (dat zou bijvoorbeeld aan het LOP kunnen gebeuren).

²⁹⁷ Zie de paragraaf Vastheid van betrekking



04

SCHOOLORGANISATIE EN -BELEID

Hoofdstuk 10
Strategisch personeels-
en welzijnsbeleid

Hoofdstuk 10. Strategisch personeels- en welzijnsbeleid

In veel maatschappelijke sectoren en organisaties is in de voorbije decennia werk gemaakt van strategisch personeels- en welzijnsbeleid. Het wetenschappelijk onderzoek over *human-resources management* heeft tot die ontwikkeling sterk bijgedragen. In dit hoofdstuk beklemtonen we de noodzaak om strategisch personeels- en welzijnsbeleid te integreren in het schoolbeleid. Eerst verkennen we een aantal vaststellingen en ontwikkelingen rond duurzame inzetbaarheid, werkbaar werk en innovatieve arbeidsorganisatie in het onderwijs. Op het einde bekijken we hoe de verdere ontwikkeling van een strategisch personeels- en welzijnsbeleid kan worden ontwikkeld, een noodzakelijke voorwaarde voor sterkere scholen en een hogere aantrekkelijkheid van het lerarenberoep.

Duurzame inzetbaarheid en werkbaar werk

In de inleidende hoofdstukken kwam al de uitdaging aan bod om in een krappe arbeidsmarkt voldoende kwalitatieve leraren, andere personeelsleden en schoolleiders te kunnen aantrekken en gemotiveerd aan de slag te houden (retentie). Duurzame inzetbaarheid en werkbaar werk zijn daarbij belangrijke hefboomen die refereren aan de meerwaarde voor de school én de meerwaarde voor de individuele personeelsleden. Zij zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Werkbaar werk definieert de Sociaal Economische Raad van Vlaanderen (SERV) als werk waarvan je niet overspannen of ziek wordt, dat boeiend en motiverend is, kansen biedt op blijven en bijleren en voldoende ruimte laat voor gezin en privéleven. Om de werkbaarheid van werk na te gaan, gebruikt de SERV de werkbaarheidsmonitor waarin vier werkbaarheidsindicatoren aan bod komen, namelijk werkstress (psychische belasting), motivatie (welbevinden en betrokkenheid), leermogelijkheden en werk-privé-balans.²⁹⁸ Daarnaast worden ook de volgende risicofactoren meegenomen: werkdruk, emotionele belasting, taakvariatie, autonomie, ondersteuning van de leidinggevende en fysieke belasting.

In 0 hebben we de resultaten weergegeven van de meest recente werkbaarheidsmeting van de SERV.²⁹⁹ Hoewel die resultaten heel bemoedigend zijn, moeten we ze wel kritisch benaderen: de positieve score van de onderwijssector in de bevraging is niet noodzakelijk de score van specifieke scholen. De schoolleiding is hierbij een cruciale factor.

Het is van groot belang om in te zetten op werkbaar werk in scholen, want de situatie op dat vlak heeft een onmiddellijk gevolg voor duurzame inzetbaarheid: personeelsleden met werkbaar werk blijven langer gezond en gemotiveerd aan de slag. Werkbaar werk heeft een gunstig effect op de retentie van personeelsleden.

²⁹⁸ Bourdeaud'hui, R., Janssens, F., Vanderhaeghe S. (2019). *Werkbaarheidsprofiel onderwijssector 2019*. Sectorale analyse op de Vlaamse werkbaarheidsmonitor 2004 – 2019

https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/StIA20200302_WBM2019_Onderwijs_RAP.pdf;

Bourdeaud'hui, R., Janssens, F., & Vanderhaeghe, S. (2004). Werkbaar werk in Vlaanderen? SERV-STV-Innovatie&Arbeid ontwikkelt werkbaarheidsmonitor om arbeidskwaliteit op de Vlaamse arbeidsmarkt op te volgen. *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt WAV*, 14(3). Leuven: Acco.

²⁹⁹ Zie de paragraaf Werkbaarheid van de job

De 5 A's

Een veel gebruikt kader in dit verband zijn de 5 A's (arbeidsorganisatie, arbeidsinhoud, arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden en arbeidsrelaties) die in de welzijnswetgeving omschreven worden als factoren in de werkomgeving en de werksituatie die samenhangen met psychosociale risico's (zoals stress en burn-out).³⁰⁰ *Job demands* en *job resources* kunnen gesitueerd worden op het niveau van de 5 A's.³⁰¹ Het belang van deze 5 A's kan ook gekoppeld worden aan de personeelspraktijken binnen strategisch personeelsbeleid. Concreet zijn de 5 A's:³⁰²

- **Arbeidsorganisatie:** de manier waarop het werk verdeeld wordt (bijvoorbeeld taakverdeling, managementstijl). Dit raakt o.a. specifiek aan de personeelspraktijk opdrachttoewijzing.
- **Arbeidsinhoud:** de aard en het niveau van het werk, de wijze waarop taken verricht worden (bijvoorbeeld complexiteit, variatie, duidelijkheid). Dit raakt o.a. specifiek aan de personeelspraktijk opdrachttoewijzing.
- **Arbeidsvoorwaarden:** de afspraken tussen leidinggevende en medewerkers over de voorwaarden waaronder werk verricht wordt (bijvoorbeeld nascholingsmogelijkheden, evaluatie). Dit raakt o.a. specifiek aan de personeelspraktijken professionele ontwikkeling en personeelsevaluatie.
- **Arbeidsomstandigheden:** de fysieke en klimatologische omstandigheden waarin gewerkt wordt (bijvoorbeeld inrichting klaslokalen, ergonomie). Dit raakt o.a. specifiek aan de personeelspraktijk waardering en beloning (bijvoorbeeld inrichten aangenaam lerarenlokaal als teken van waardering).
- **Arbeidsrelaties:** de wijze waarop leidinggevend en medewerkers met elkaar omgaan (bijvoorbeeld met directie en collega's). Ook dit is uiteraard van belang bij strategisch personeelsbeleid aangezien schoolleiders hier een verantwoordelijke rol in opnemen.

Aan de hand van de 5 A's kan in kaart gebracht worden wat de energievreters en energiegevers zijn voor leraren en waar dus via personeelsbeleid (inclusief welzijnsbeleid) op ingezet kan worden. Op basis van de internationale literatuur kunnen zo de meest voorkomende energievreters (*job demands*) (Tabel 4) en energiegevers (*job resources*) (Tabel 5) in onderwijs opgelijst worden.³⁰³

Dit model biedt een handig raamwerk aan schoolleiders om de kwaliteit van personeels- en welzijnsbeleid in scholen te monitoren. Schoolleiders en besturen moeten worden aangemoedigd een effectief personeels- en humanresourcesbeleid te voeren dat leraren motiveert en gericht is op duurzame inzetbaarheid en werkbaar werk. Dit is een essentiële voorwaarde om een kwaliteitscultuur te ontwikkelen die noodzakelijk is voor de aantrekkelijkheid van het lerarenberoep en de onderwijssector als geheel.

³⁰⁰ Art. I.1-4, 7° Codex Welzijn op het Werk

³⁰¹ In een lopend onderzoeksproject wordt dit model gebruikt om aan de hand van een concrete literatuurstudie de instroom en uitstroom uit het beroep te kaderen.

³⁰² Tuytens, M., Devos, G., Vanblaere, B., Moens, M., Depoorter, A., Vandaele, F. (2021). *Psychosociaal welzijnsbeleid als onderdeel van strategisch personeelsbeleid in scholen. Wetenschappelijk rapport*. Gent: Universiteit Gent & Arteveldehogeschool. <https://data-onderwijs.vlaanderen.be/documenten/bestanden/RapportWelzijnsbeleid.pdf>

³⁰³ *Ibid.*, p. 14.

ENERGIEVRETERS				
Arbeidsorganisatie	Arbeidsinhoud	Arbeidsvoorwaarden	Arbeidsomstandigheden	Arbeidsrelaties
Werkdruk Tijdsdruk Verantwoording	Administratie Emotionele taken Gebrek aan autonomie Veranderingen in curriculum Rolconflict Teveel verwachtingen van rol als leraar	Salaris Jobonzekerheid Gebrek aan professionele ontwikkeling Evaluatie van leraren	Gedrag van studenten Klasgrootte Gebrek aan leermiddelen Gebrek aan nodige faciliteiten Technologie	Gebrek aan steun van collega's Gebrek aan steun van de leidinggevende Gebrek aan ouderbetrokkenheid Gebrek aan communicatie

Tabel 4. Meest voorkomende energievreters in onderwijs

ENERGIEGEVERS				
Arbeidsorganisatie	Arbeidsinhoud	Arbeidsvoorwaarden	Arbeidsomstandigheden	Arbeidsrelaties
Positief schoolklimaat Cultuur van samenwerken Innovatie	Autonomie Bekwaamheid	Kansen tot professionele ontwikkeling Erkenning en beloning Mentoren Jobzekerheid Supervisie Feedback	Fysieke omgeving Gedrag van studenten Faciliteiten en middelen	Steun van collega's Steun van leidinggevende Relatie student-leraar Steun van anderen Relatie ouder-leraar Interpersoonlijke relatie

Tabel 5. Meest voorkomende energiegevers in onderwijs

Binnen het referentiekader voor onderwijskwaliteit wordt een doeltreffend personeelsbeleid dat integraal en samenhangend is als kwaliteitsverwachting voor scholen naar voren geschoven. Uit onderzoek is ook gebleken dat dergelijk personeelsbeleid in Vlaamse scholen samenhangt met een hogere oriëntatie op leren bij leraren en meer geboden kansen tot leren voor leraren door de school.³⁰⁴ Daarnaast zien we in scholen met een strategisch-ontwikkelingsgericht personeelsbeleid een hoger welbevinden en een lagere verloopintentie bij leraren.³⁰⁵

Daarbij is er geen sprake van hiërarchie of zelfsturing, maar van geneste zelfsturing waarin autonomie gestimuleerd wordt, maar ook de nodige ondersteuning geboden wordt binnen een duidelijke visie die participatief tot stand gekomen is. Ook hier toont onderzoek aan dat in scholen met een meer strategisch-ontwikkelingsgericht personeelsbeleid de schoolleiders inzetten op het bieden van structuur aan hun leraren, naast het inzetten op het ondersteunen van een

³⁰⁴ Tuytens, M., Vekeman, E. & Devos, G. (2020). *Stimulerende factoren voor het professioneel leren van leerkrachten in relatie tot strategisch personeelsbeleid binnen scholen*. Steunpunt Onderwijsonderzoek, Gent. <https://data-onderwijs.vlaanderen.be/documenten/bestand.ashx?nr=12876>

³⁰⁵ Vekeman, E., Tuytens, M. & Devos, G. (2020). *Belangrijke job demands en job resources in relatie tot het welbevinden en de verloopintentie van leerkrachten*. Steunpunt Onderwijsonderzoek, Gent. <https://data-onderwijs.vlaanderen.be/documenten/bestand.ashx?nr=12875>

professionele leergemeenschap bij de leraren. Deze schoolleiders zien dit ook expliciet als een strategie om het welbevinden bij hun leraren te bevorderen.³⁰⁶

Innovatieve arbeidsorganisatie

Een innovatieve arbeidsorganisatie kan een belangrijke rol spelen in strategisch personeels- en welzijnsbeleid door de betrokkenheid van personeelsleden te verhogen. Op basis van het door Workitects (het vroegere Flanders Synergy) ontwikkelde model voor integraal organisatieontwerp,³⁰⁷ hebben Van Acker en Demaertelaere het zogenaamde tempelmodel van integrale schoolorganisatie uitgewerkt (zie Figuur 9).³⁰⁸ De zeven pijlers (trappen en zuilen) van het tempelmodel van de organisatie maken de weg vrij voor een nieuw gedrag in de organisatie:

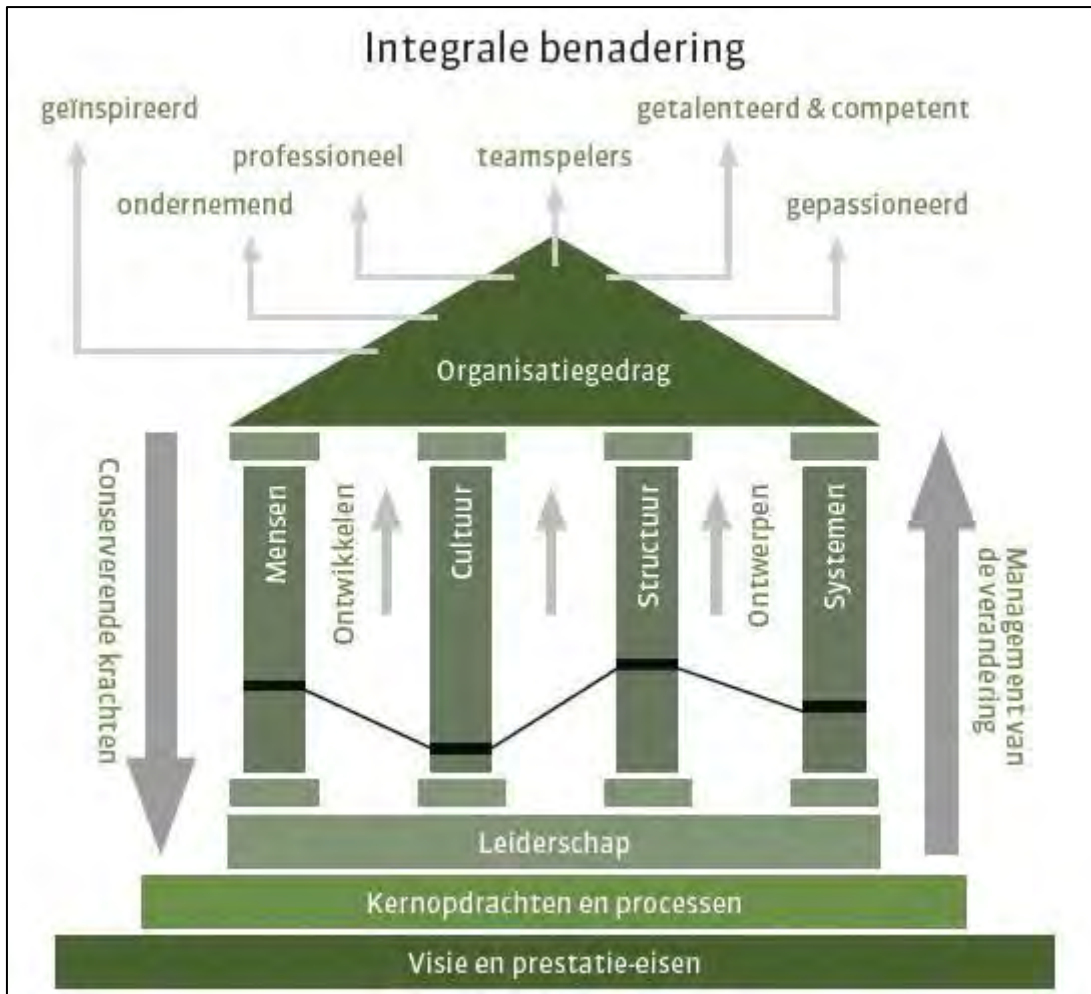
1. Laat medewerkers de visie van de organisatie mee ontdekken (en waarom niet, mee vormgeven).
2. Formuleer duidelijk de kernopdrachten die je georganiseerd moet krijgen.
3. Bouw een schoolstructuur uit waarin medewerkers in resultaatgedreven teams kunnen werken aan de ontwikkeling en begeleiding van een groep leerlingen.
4. Ontwikkel systemen ter ondersteuning van het team.
5. Schep een cultuur gebaseerd op vertrouwen, het streven naar meesterschap, innovatie en resultaatgerichtheid.
6. Geef leraren (en andere personeelsleden) kansen om hun talenten en passie verder te ontplooiën en een evenwichtig leven uit te bouwen, zowel fysiek, psychisch als professioneel/privé.
7. Hanteer een aangepast coachend leiderschap.

Dit tempelmodel biedt schoolleiders een hanteerbaar en operationaliseerbaar kader om de arbeidsorganisatie te optimaliseren.

³⁰⁶ *Ibid.*

³⁰⁷ <https://workitects.be/innovatieve-arbeidsorganisatie>

³⁰⁸ Van Acker, T. & Demaertelaere, Y. (2014). *Scholen slim organiseren. Anders werken met goesting*. Tielt: Lannoo.



Figuur 9. Tempelmodel van integrale schoolorganisatie

Verantwoordelijkheid van schoolleiders en schoolbesturen

Om voorgaande kaders in de eigen context te kunnen toepassen, zijn de schoolleiding en het schoolbestuur de meest verantwoordelijke actoren.

Schoolleiders en schoolbesturen hebben generieke HR-competenties en kennis nodig om een strategisch personeels- en welzijnsbeleid te kunnen voeren. Schoolbesturen moeten in staat zijn om een algemeen HR- en welzijnskader te creëren. Van hen wordt ook verwacht dat ze schoolleiders kunnen ondersteunen en coachen op dat vlak.

Schoolleiders dienen de bekwaamheid te ontwikkelen om duidelijk en transparant te communiceren, een lerende organisatie op te bouwen, een integrale arbeidsorganisatie te realiseren, motiverende gesprekken te voeren om gedragsverandering te stimuleren en een vertrouwensband te creëren. Bovendien moeten ze in staat zijn om moeilijke gesprekken aan te gaan, conflictsituaties te beheersen, een welzijns- en ziekteverzuimbeleid (of beter een gezondheidsbeleid) te voeren, feedback (positief en negatief, maar altijd constructief) te geven en te evalueren, exitgesprekken te voeren, enzovoort.

Elders in dit rapport³⁰⁹ is verwezen naar het kernprofiel voor schoolleiders en de noodzaak om schoolbesturen te professionaliseren. Dit kan een aanzet zijn tot het anders rekruteren van schoolleiders en schoolbestuurders en hen zowel in preservice als inservice kwalitatief op te leiden, maar ook de huidige schoolleiders moeten zich die generieke HR-competenties eigen kunnen maken en moeten een leertraject op maat kunnen volgen om zich bij te scholen. We hebben eerder ook voorgesteld het pedagogisch bekwaamheidsbewijs voor schoolleiders te schrappen,³¹⁰ een professionaliseringsplan voor schoolleiders in te voeren³¹¹ en van directieambten mandaten te maken.³¹² Deze voorstellen moeten de mogelijkheden bevorderen om van schoolleiders effectieve leidinggevendenden te maken die onder meer ook de nodige HR-expertise bezitten.

Schoolleiders moeten aangemoedigd worden om vrijwillig een assessment te ondergaan en daarop gebaseerd een eigen ontwikkelingstraject samen te stellen. Zoals in vele andere organisaties biedt een assessment een kans om de eigen sterktes en zwaktes als schoolleider in kaart te brengen en op basis daarvan een traject van bijscholing en professionalisering uit te tekenen. Het moet daarbij zeker niet alleen om formeel leren gaan, ook informeel leren kan een belangrijke bron van competentieontwikkeling zijn.

³⁰⁹ Zie Hoofdstuk 9.

³¹⁰ Zie de paragraaf Profiel

³¹¹ Zie de paragraaf Professionalisering

³¹² Zie de paragraaf Statuut



05

ONDERWIJSBELEID

Hoofdstuk 11
De verloning van leraren
en schoolleiders

Hoofdstuk 11. De verloning van leraren en schoolleiders

Aantrekkelijke en marktconforme verloning vormt, zoals eerder aangegeven,³¹³ uiteraard een belangrijk component van de aantrekkelijkheid van de lerarenjob. In dit hoofdstuk bekijken we de verloning van leraren en schoolleiders. Leraren in Vlaanderen worden behoorlijk verloond en we pleiten dus niet voor een algemene loonsverhoging, maar wel voor enkele gerichte incentives. Om de kunstmatige en weinig billijke tegenstellingen binnen het lerarenberoep te milderen, stellen we een nieuw, geïntegreerd verloningsmodel voor. We pleiten ook voor maatregelen om meer leraren ertoe aan te zetten voltijds te gaan werken.

De verloning van leraren

Hoewel in het algemeen hogere lonen als een aantrekkelijke maatregel wordt beschouwd om het onevenwicht tussen vraag en aanbod van arbeid te herstellen en er ook wel onderzoeksevidentie bestaat dat hogere lonen een positieve impact zouden kunnen sorteren op het lerarentekort,³¹⁴ pleit de Commissie niet voor een algemene loonsverhoging. Zoals we hoger gezien hebben,³¹⁵ stelt er zich vandaag geen probleem voor wat de competitiviteit van de verloning van leraren betreft.³¹⁶ De budgettaire kost van een dergelijke maatregel is eenvoudigweg veel te hoog. Bovendien blijkt uit de redenen waarom jonge mensen leraar willen worden³¹⁷ en ander onderzoek³¹⁸ dat verloning niet de meest belangrijke motivator is voor leraren.

In lijn hiermee pleit de Commissie ervoor om geen extralegale voordelen als hospitalisatieverzekering, gsm-kosten of bedrijfswagen in het onderwijs te introduceren, elementen die in andere sectoren gelden als extra verloningscomponenten.

De marktconformiteit van de verloning van leraren moet wel goed in de gaten worden gehouden door regelmatige monitoring.

De Commissie pleit niet voor een algemene loonsverhoging voor leraren maar beveelt aan de competitiviteit in de loonontwikkeling van leraren beter te monitoren door het Ministerie op te dragen elke vijf jaar een monitoringsrapport over de verloning van leraren in vergelijking met relevante categorieën op de arbeidsmarkt te publiceren. In de monitoring moeten enerzijds de lonen en pensioenen worden vergeleken, maar anderzijds ook de voordelen die werknemers in andere sectoren genieten (bedrijfswagen, enz.). Op die manier kan de competitiviteit van onderwijs vergeleken met andere sectoren worden opgevolgd. Dit rapport kan dan door de sociale partners worden besproken ter gelegenheid van de cao-onderhandelingen.

³¹³ Zie de paragraaf De keuze voor het lerarenberoep blijft in hoofdzaak een positieve keuze

³¹⁴ De Witte, K., De Cort, W. en Gambi, L. (2023).

³¹⁵ Zie de paragraaf Verloning

³¹⁶ Daarbij is wel abstractie gemaakt van extra voordelen waarvan werknemers in andere sectoren kunnen genieten.

³¹⁷ Zie Figuur 6

³¹⁸ Moens, M., Depoorter, A., Vandaele, F., Vanblaere, B., Tuytens, M. & Devos, G. (2022). *Psychosociaal welzijnsbeleid als onderdeel van strategisch personeelsbeleid in scholen*. Wetenschappelijk rapport

Gerichte financiële incentives

Is een algemene loonsverhoging een zeer dure en weinig doeltreffende maatregel, dan zijn gerichte financiële incentives veel effectiever en minder duur om bepaalde knelpunten op te lossen. Op dit moment zouden twee soorten financiële prikkels effectief kunnen zijn tegen het lerarentekort: een loonsupplement voor leraren in bepaalde vakken of domeinen en een loonsupplement voor leraren in scholen met bepaalde schoolkenmerken.

Veel landen denken na over loonsupplementen voor leraren in bepaalde inhoudsdomeinen, bijvoorbeeld STEM of vreemde talen, waar zich relatief grote tekorten voordoen. De wetenschappelijke evidentie voor financiële stimulansen in “hard-to-staff”-domeinen is redelijk overtuigend.³¹⁹ Toch lijkt dit voor de Vlaamse situatie weinig opportuun te zijn. De tekorten hebben zich uitgebreid naar nagenoeg alle vakgebieden. Sinds een aantal maanden heeft VDAB de specificatie naar vakken voor het knelpuntberoep van leraar secundair onderwijs weggelaten en zijn alle leraren in het basisonderwijs en in gelijk welk vak in het secundair onderwijs dus een knelpuntberoep. In die omstandigheden heeft een dergelijke financiële incentive weinig zin.

Voor de tweede financiële incentive liggen de zaken anders. Zoals reeds besproken stelt het lerarentekort zich niet in alle scholen in gelijke mate, maar hebben scholen met veel kansarme leerlingen of in een achtergestelde omgeving er relatief meer last van. Zoals Figuur 5 in dit rapport illustreert, is er ook sprake van een sterke scheeftrekking in de allocatie van ervaren leraren. In die omstandigheden kan een gerichte financiële incentive naar scholen met bepaalde schoolkenmerken wel degelijk een doelmatige maatregel zijn. Onderzoek toont aan dat dergelijke incentives niet alleen positief kunnen zijn voor het aantrekken en vasthouden van leraren, maar ook een positief effect kunnen sorteren op de kwaliteit van onderwijs in scholen met veel kansarmoede.³²⁰

In Nederland heeft de regering een ‘arbeidsmarkttoelage’ ingevoerd voor personeel in scholen met relatief veel leerlingen met een risico op onderwijsachterstanden.³²¹ Deze maatregel werd ingevoerd in het kader van de coronapandemie, maar wordt vanaf 1 januari 2024 structureel. Alle personeel in de scholen die aan de voorwaarden voldoen, genieten van deze toelage. Het schoolbestuur en de schoolleiding hebben wel de mogelijkheid om na lokale sociale onderhandeling enige flexibiliteit te hanteren in het toekennen van de toelage.³²²

De Commissie beveelt aan ook in Vlaanderen een arbeidsmarkttoelage in te voeren voor leraren en ander personeel van scholen die hoog scoren in GOK-indicatoren. Op die manier wordt er een financiële prikkel ingevoerd die leraren motiveert om in deze scholen te gaan lesgeven. Het GOK-beleid wordt op die manier uitgebreid van een beleid dat scholen extra financiert, naar het verloningsbeleid van leraren. Schoolbestuur en schoolleiding kunnen na lokaal sociaal overleg aan de lokale situatie aangepaste aanwendingsmodaliteiten hanteren.

³¹⁹ De Witte et al. (2023).

³²⁰ *Ibid.*; Backers, L., Tuytens, M. & Devos, G. (2020). *Het aantrekken en behouden van leraren in een grootstedelijke context*. Steunpunt Onderwijsonderzoek, Gent.

³²¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2022-17722.html>;

³²² Zie voor de toepassingsmodaliteiten de FAQ pagina op <https://www.nponderwijs.nl/over-het-nationaal-programma-onderwijs/fag/arbeidsmarkttoelage>

Diploma- of functieverloning

Het onderwijs is bij uitstek een sector die sterk op basis van diploma's wordt gereguleerd. Het is een publieke sector, met een uitgebreide regelgeving, die diploma's als een van haar belangrijkste outputs ziet. Diploma-verloning is in die context een historisch gegroeide en als vanzelfsprekend aanvaarde realiteit.

Niettemin zijn er bij diplomaverloning veel vragen te stellen omdat ze niet de meest effectieve incentives geeft naar een krachtig en op kwaliteit gericht humanresourcesbeleid. Verloning hangt dan af van de kwalificatie die iemand heeft behaald, niet van de specifieke functie waarin iemand wordt tewerkgesteld. Een diplomaverloning is ook zeer rigide en laat niet toe om de verloning te differentiëren naar reële competenties van personeel, hun prestaties of hun professionele ontwikkeling. Diplomaverloning beperkt de mogelijkheden van werkgevers om in de verloning incentives in te bouwen voor betere prestaties en competentieontwikkeling. In de privésector ziet men vandaag sterke tendensen om van diplomaverloning naar functieverloning te gaan, samen met tendensen tot gedifferentieerde verloning en prestatiegerichte verloning.

De Commissie neemt het standpunt in dat een radicale switch naar functieverloning in het onderwijs nu niet opportuun is en te veel dysfunctionele effecten zou sorteren. Maar op middellange termijn zou wel moeten gezocht worden naar mogelijkheden om naar functieverloning te evolueren.

Momenteel genereert diplomaverloning moeilijk te verantwoorden ongelijkheden en statusverschillen tussen leraren die hetzelfde werk verrichten, met name uitgesproken in de tweede graad van het secundair onderwijs. Het is aangewezen om op termijn de oude, op diplomaverschillen gebaseerde ongelijkheden achter ons te laten, de stap naar functieverloning te zetten en veel meer mogelijkheden aan scholen te geven om binnen bepaalde kaders over loonvorming te onderhandelen.

Een geïntegreerd verloningssysteem

Ondertussen blijft diplomaverloning een belangrijke pijler van het verloningssysteem in onderwijs, maar we kunnen wel manieren vinden om de nadelen ervan af te zwakken en competentie-ontwikkeling sterker in de verloning te laten meespelen. We kunnen dat doen door een geïntegreerd verloningsstelsel te introduceren. Uitgangspunt is dat er wordt afgestapt van verschillende, op diploma's gebaseerde salarisschalen. Dat zorgt voor minder kunstmatige verschillen tussen uiteenlopende categorieën leraren op basis van hun diploma.

Het voorstel van een geïntegreerd verloningssysteem dat hieronder wordt uitgewerkt, sluit ook aan bij het voorstel om in het secundair onderwijs de op diploma's gebaseerde verschillen tussen leraren te laten varen en dus educatieve bachelors en masters naast elkaar te laten functioneren in het gehele secundaire onderwijs.³²³ Het is aan de schoolleiding om het meest aangewezen profiel te werven.

³²³ Zie de paragraaf Bekwaamheid

Er komt één salarisschaal voor een gekwalificeerde leraar, ongeacht het onderwijsniveau of de onderwijsvorm waarin de leraar is geworven.³²⁴ Aan deze basisverloning worden supplementen toegevoegd wanneer de leraar aan bepaalde voorwaarden voldoet:

1. Op basis van kwalificaties (niet cumuleerbaar):
 - 1.1. indien de aangetoonde vakinhoudelijke (minimaal 30 studiepunten) en bijhorende vakdidactische bekwaamheid (minimaal 12 studiepunten vakdidactiek en 6 studiepunten stage) zich op masterniveau situeert.³²⁵
 - 1.2. indien de aangetoonde specifieke pedagogisch-didactische en vakdidactische kennis (min 60 studiepunten) zich op masterniveau situeert.³²⁶
2. Op basis van werving als senior leraar.³²⁷
3. Op basis van de arbeidsmarkttoelage op grond van specifieke schoolkenmerken.³²⁸

Een paar voorbeelden kunnen deze logica wellicht verduidelijken:

- Er komt geen automatische verloning van leraren met een mastergraad in het basisonderwijs op de huidige verloning als master (weddeschaal 501), maar basisscholen kunnen wanneer ze dit wensen functies creëren waarbij leraren naast hun klastaken ook beleidstaken opnemen, waarvoor ze leraren met een specifieke mastergraad³²⁹ kunnen aantrekken die dan een supplement op hun basisverloning krijgen (situatie 1.2).
- Professionele bachelors die in de tweede graad van het doorstroomgericht en dubbele finaliteit secundair onderwijs staan, kunnen via aangepaste trajecten aangeboden door universiteiten hun vakinhoudelijke bekwaamheid upgraden tot masterniveau en een supplement op hun basisverloning ontvangen (situatie 1.1).
- Een leraar die met een masterkwalificatie is geworven voor een leraarsfunctie die dit vereist en daarvoor een supplement ontvangt (situatie 1.1), kan een tweede supplement ontvangen wanneer die aangesteld wordt als senior leraar (situatie 2).
- Een leraar die op basis van pedagogische kennis in een beleidsfunctie is tewerkgesteld in een basisschool (situatie 1.2) met specifieke schoolkenmerken (situatie 3) ontvangt een dubbel supplement.

Scholen worden geresponsabiliseerd voor de financiële consequenties van hun loonbeleid. In het enveloppesysteem met punten dat verder wordt voorgesteld,³³⁰ krijgen de functies waarop bovenstaande regeling van toepassing is, een hoger gewicht. Scholen worden dus zo gestimuleerd om een weloverwogen personeelsbeleid te voeren, waarbij keuzes moeten gemaakt worden. Dat is niet alleen de consequentie van schoolautonomie, maar biedt scholen echt de mogelijkheid om aan de lokale situatie aangepast beleid te ontwikkelen.

Leraren die in een inductiejaar zitten,³³¹ kunnen maximaal twee jaar de basisverloning ontvangen. Tijdens het inductiejaar of de -jaren ontvangt de leraar met een masterkwalificatie wel al het supplement voorzien in situatie 1.1. Een leraar kan tijdens het inductiejaar of de -jaren ook het supplement voorzien in situatie 3 ontvangen.

³²⁴ Momenteel is dit weddeschaal 301.

³²⁵ Zie de paragraaf Bekwaamheid

³²⁶ Zie de paragraaf De leerladder voor het basisonderwijs

³²⁷ Zie de betreffende paragraaf Senior leraren

³²⁸ Zie hierboven de paragraaf Gerichte financiële incentives

³²⁹ Zoals voorzien in de paragraaf De leerladder voor het basisonderwijs

³³⁰ Zie de paragraaf Enveloppefinanciering

³³¹ Zie de paragraaf Het inductiejaar

Zoals eerder besproken,³³² wordt de anciënniteitstoelage gekoppeld aan het vervullen van de nascholingsplicht.

De Vlaamse Regering heeft reeds belangrijke inspanningen geleverd om de anciënniteit van zijinstromers in het onderwijs te honoreren. De Commissie stelt voor een laatste stap in die richting te zetten door nieuwe zijinstromers tot maximaal 20 jaar anciënniteit uit hun vorige werkervaringen mee te laten nemen naar een job in het onderwijs.

Verloning van schoolleiders

Gezien de zwaarte en de complexiteit van de opdracht van schoolleiders is een performante en marktconforme verloning noodzakelijk. Enkel dan zullen we er in het onderwijs in slagen om sterke profielen aan te trekken.

Om de job van leidinggevende aantrekkelijk te maken voor leraren is het ook noodzakelijk dat er zekere loonspanning zit tussen de wedde van leraar en die van directeur. De Commissie is verheugd dat de meest recente cao XIII de loonspanning tussen de wedde van leraar en die van directeur opgetrokken heeft tot 31% met de belofte om naar 35% te gaan. Die 35% lijkt voor de Commissie het absolute minimum te zijn.

Voltijds werken aanmoedigen

Zoals we hoger konden vaststellen,³³³ werkt 38,5% van de leraren in het basisonderwijs en 35,9% in het secundair deeltijds, een hogere frequentie dan in andere sectoren. Door deeltijds te werken streven leraren doorgaans naar een betere *work-life-balance* en een tijdsorganisatie waarin verschillende taken en aspiraties met elkaar verzoend kunnen worden. De relatief hoge frequentie van deeltijdarbeid in onderwijs heeft te maken met de vervrouwelijking van het lerarenberoep, stereotypen over vrouwenarbeid, maar ook met het feit dat vrouwen frequenter zorg- en gezinstaken opnemen dan mannen. Ook het manke aanbod in de kinderopvang heeft een stimulerende impact op deeltijdsarbeid.

Het gesprek over de gevolgen van deeltijdarbeid in het onderwijs wordt echter nauwelijks gevoerd. Deeltijdarbeid in onderwijs heeft een negatieve impact op het aanbod van leraren op de arbeidsmarkt en versterkt dus het lerarentekort. Vanuit pedagogisch standpunt en voor de integratie in het schoolgebeuren en lerarenteams is deeltijdarbeid niet ideaal. Deeltijdse leraren zijn ook minder geneigd actief te zijn in professionele ontwikkeling.³³⁴

Ook voor de betrokkenen zelf heeft deeltijdarbeid nadelige consequenties. Deeltijdse leraren hebben minder mogelijkheden om door te groeien in de job of naar leidinggevende functies. Het maakt vrouwen economisch kwetsbaar bij scheiding of andere belangrijke gebeurtenissen in de levensloop.³³⁵ Het wijdverbreide idee dat deeltijds werkenden minder stress of ziekteverzuim

³³² Zie de paragraaf Permanente professionele ontwikkeling

³³³ Zie de paragraaf Kenmerken van de lerarenpopulatie

³³⁴ Beaton, F. (2017). Just in time and future-proofing? Policy, challenges and opportunities in the professional development of part-time teachers, *International Journal for Academic Development*, 22:1, 19-30. <https://doi.org/10.1080/1360144X.2016.1261354>

³³⁵ Adema, Y., Folmer, K., Rabaté, S., Visser, D. & Vlekke, M. (2019). *Arbeidsparticipatie, gewerkte uren en economische zelfstandigheid van vrouwen*. CPB: Den Haag. https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/cpb-notitie-economische-zelfstandigheid-vrouwen_fin2.pdf

zouden kennen, is door onderzoek onderuitgehaald; het omgekeerde geldt: deeltijds werkenden rapporteren meer stress en ziekteverzuim dan voltijds werkenden.³³⁶

Onderzoek in Nederland heeft aangetoond dat er een potentiële ruimte bestaat bij deeltijds werkende leraren, met name in het basisonderwijs, om hun werkvolume te verhogen mits er in de arbeidsorganisatie en hun opdracht rekening gehouden wordt met hun specifieke tijdsbestedingsnoden.³³⁷ Door een meer flexibele invulling van de opdracht van leraren³³⁸ ontstaan er mogelijkheden om hen te overtuigen een grotere opdracht op te nemen of zelfs voltijds aan de slag te gaan. Het volume tewerkstelling hoeft niet langer uitgedrukt worden in het aantal 'uren' lesopdracht.

Aan de andere kant moet ook erkend worden dat er in de samenleving en op de arbeidsmarkt een algemene tendens is tot meer flexibiliteit in de arbeidsorganisatie, met inbegrip van een toename van deeltijdarbeid. Ook gecombineerde loopbanen komen vaker voor. In het onderwijs zijn 'hybride' loopbanen voor praktijkleraren trouwens een aantrekkelijk perspectief waarbij een job in het bedrijfsleven wordt gecombineerd met een job als leraar.³³⁹ Zeker in opleidingen met dubbele finaliteit en arbeidsmarktgerichte opleidingen zijn leraren die mee zijn met de innovatie op de arbeidsmarkt een troef. Zij kunnen de technologische evoluties integreren in hun lessen.

Aan het stimuleren van deeltijds werkende leraren om een grotere opdracht op te nemen of voltijds te gaan werken, zijn wel belangrijke randvoorwaarden gekoppeld, op de eerste plaats voor de kinderopvang. Ook de fiscaliteit speelt vaak een belangrijke rol aangezien de marginale financiële winst in inkomen in veel situaties klein wordt. De maatschappelijke gevolgen onder meer op het vlak van mantelzorg moeten eveneens mee in rekening gebracht worden.

Alles samengenomen blijft het zinvol om voltijds werken bij leraren aan te moedigen om zo ook de arbeidsparticipatie te stimuleren en de werking van schoolteams te optimaliseren.

Het stimuleren van deeltijdse leraren om een grotere opdracht op te nemen of voltijds te gaan werken is geen eenvoudige zaak. Men moet in dialoog met sociale partners en betrokkenen zelf uitzoeken wat de beste strategieën zijn en daarbij *evidence-informed* te werk gaan, door bijvoorbeeld naar bewezen goede praktijken in binnen- en buitenland te kijken. Een vrij verregaande maatregel zou de invoering van een voltijdsbonus kunnen zijn.³⁴⁰

De Commissie beveelt aan de problematiek van deeltijdwerk in onderwijs op de agenda te zetten, onderzoek naar effectieve strategieën op te starten en in overleg en dialoog met sociale partners en het onderwijsveld te zoeken naar de gepaste aanpak met aandacht voor die situaties waarin het combineren van deeltijds werken in onderwijs en deeltijds werken in het bedrijfsleven een meerwaarde is.

³³⁶ Vernet (2021). *Meer werken, minder verzuim: wens of werkelijkheid*.

https://www.pggm.nl/media/xm2jxwk/2021-meer-werken-minder-verzuim_wens-of-werkelijkheid.pdf

³³⁷ Van Hassel, D. & Wisse, R. (2022). *Deeltijdwerken in het primair onderwijs. Verkenning naar deeltijdwerken en de mogelijkheden om een groter contract te stimuleren*. Arbeidsmarktplatform PO: Den Haag. <https://avs.nl/wp-content/uploads/2022/11/Verkenning-Deeltijdwerken-in-het-primair-onderwijs-2022.pdf>

³³⁸ Zie de paragraaf Een nieuwe definitie van de opdracht van leraren

³³⁹ Zie het pleidooi hiervoor in de paragraaf Specifieke aandacht voor leraren in arbeidsmarktgerichte opleidingen

³⁴⁰ Zie voor Nederland: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2022). *Start werving kopgroep voltijdsbonus/meerurenbonus in sector onderwijs*.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/07/start-werving-kopgroep-voltijdsbonus-meerurenbonus-in-sector-onderwijs>

Verlofstelsels en loopbaanonderbreking

Het is een vaak gehoorde en terechte klacht van starters in het onderwijs dat heel wat benoemde leraren hun stoel warm houden zonder hun opdracht effectief op te nemen. Dit zorgt enerzijds voor werkonzekerheid bij starters en tijdelijke leerkrachten in het algemeen en anderzijds is het noodzakelijk dat zo veel mogelijk benoemde leraren aan het werk blijven om het lerarentekort in te dijkten. Daarom stelt de Commissie een aantal maatregelen voor die betrekking hebben op de verlofstelsels en de afwezigheid van leraren.

Momenteel bestaan er in het onderwijs niet minder dan 22 verschillende verlofstelsels. Dat is een heel kluwen van verloven met uiteenlopende voorwaarden, looptijden en ingangsdata. Het hoeft geen betoog dat dit een weinig transparant geheel is, zowel voor het schoolbestuur als werkgever als voor het personeel. Een kritisch onderzoek ten gronde dringt zich dan ook op met de bedoeling te snoeien in het aantal verlofstelsels. Dit gebeurt het best in samenspraak met de sociale partners en vertegenwoordigers van leraren en schoolleiders.

Daarnaast stelt de Commissie twee maatregelen voor met betrekking tot de gevolgen voor de vaste benoeming bij afwezigheid.

De eerste is dat de benoeming als leraar maximaal 2 jaar geldig blijft, wanneer de leraar het onderwijs verlaat om in een andere sector aan de slag te gaan. Na 2 jaar keert de leraar ofwel terug naar het onderwijs ofwel neemt hij ontslag.

De tweede maatregel is dat, wanneer een voltijds benoemde leraar deeltijds gaat werken, de voltijdse benoeming maximaal 5 jaar geldig blijft, op voorwaarde dat de deeltijdse opdracht minimaal 50% bedraagt. Bedraagt de deeltijdse opdracht minder dan 50%, dan vervalt de voltijdse benoeming automatisch na 2 jaar. In beide gevallen behoudt de leraar de benoeming dus enkel voor het effectief gepresteerde volume.



05

ONDERWIJSBELEID

Hoofdstuk 12
Financiering
en rationalisatie

Hoofdstuk 12. Financiering en rationalisatie

Het onderwijs in Vlaanderen wordt goed gefinancierd, maar wordt geconfronteerd met grote inefficiënties die ervoor zorgen dat de financiering niet altijd doelmatig wordt ingezet en vaak de verkeerde incentives geeft. In dit hoofdstuk bekijken we de financiering van het leerplichtonderwijs. We bepleiten een nieuwe financieringsmethodiek, gebaseerd op een enveloppefinanciering met punten die scholen responsabiliseert. Die nieuwe methodiek moet scholen er ook toe aanzetten hun aanbod te rationaliseren. We pleiten er ook voor op termijn de scheefgroei tussen personeelsuitgaven en werkingsmiddelen recht te trekken.

Open-end financiering

Er zijn drie grote financieringsstromen in het leerplichtonderwijs: de uitbetaling van de lonen van het onderwijspersoneel door AGODI (het Agentschap voor Onderwijsdiensten), de werkingsmiddelen voor de scholen en de financiering en subsidiëring van de schoolinfrastructuur.

Voor het personeel en de werkingsmiddelen gaat het om een *open-end* financiering, d.w.z. dat de uitgaven de evolutie van de leerlingenaantallen volgen. Dit systeem heeft als grote voordeel dat de werkingsmiddelen en personeelsmiddelen die scholen per leerling krijgen, niet schommelen afhankelijk van de totale leerlingenpopulatie in Vlaanderen en dat scholen dus voor de start van het schooljaar hun personeelsomkadering en werkingsmiddelen kennen. Dit komt het HR-beleid van de scholen en de werkzekerheid van het personeel zeker ten goede. Dit laatste wordt mee mogelijk gemaakt doordat de berekeningsbasis hiervoor de leerlingenaantallen van 1 februari van het voorafgaande schooljaar is.

De Commissie pleit ervoor om de *open-end* financiering voor personeel en werkingsmiddelen zoals die vandaag bestaat, onverkort te behouden.

Personeelsmiddelen

Zowel in het basis- als in het secundair onderwijs wordt het huidige omkaderingssysteem gekenmerkt door een grote complexiteit, zowel in de berekeningswijze van de basisomkadering als in de kleuring van middelen voor bijvoorbeeld aanvangsbegeleiding, ondersteuning van de kerntaken en 'samen school maken'. Kleuring van deze middelen zorgt voor aanzienlijke inefficiëntie, omdat schoolleiders naar manieren zoeken om budgetten voor deze geldstromen aan te wenden en dit niet altijd op de meest doelmatige wijze gebeurt. Kleuring zorgt ook voor bijkomende administratie en vormt een inbreuk op de schoolautonomie. Om de transparantie en de efficiëntie te verhogen, wordt dus best een nieuw transparant en rationeel financieringsmodel ontwikkeld voor alle personeelsmiddelen die de scholen vandaag ontvangen.

In het kader van de transparantie is het een evidente stap dat het aanwendingspercentage op de personeelsmiddelen dat al een hele tijd toegepast wordt in het secundair onderwijs, verdwijnt. Als gevolg van die maatregel mogen secundaire scholen vandaag slechts 96,57% van de basisomkadering die ze op grond van hun leerlingenaantallen genereren, inzetten. Wat decennia geleden ingevoerd is als een besparingsmaatregel, moet gezien de lange duur ervan beschouwd worden als een structurele maatregel. Bovendien is het niet realistisch om ervan uit te gaan dat de omkadering in het secundair onderwijs kan groeien, als we vaststellen dat die in vergelijking met het buitenland al heel ruim is.

De Commissie stelt voor om met de nieuwe benadering van de personeelsomkadering die ze voorstelt, het aanwendingspercentage in het secundair onderwijs te schrappen en de teller weer op 100% te zetten, met dien verstande dat de huidige 96,57% omgezet wordt naar 100%. In het basisonderwijs is dat al gebeurd met de invoering van de geïntegreerde omkadering in 2012. Het instrument van de aanwendingspercentages wordt best volledig uit het beleidsinstrumentarium verwijderd.

Alle voorstellen binnen het nieuwe financieringsmodel dat hier geïntroduceerd wordt, zijn erop gericht om scholen en schoolbesturen een optimale kans te geven om een eigen HR-beleid uit te tekenen op maat van hun noden en afhankelijk van de context waarin de scholen werken. Deze mogelijkheid kan op haar beurt een directe positieve invloed hebben op de onderwijskwaliteit die de scholen bieden.

Enveloppefinanciering

De Commissie is van oordeel dat een enveloppefinanciering voor het personeel de beste manier is om te komen tot een transparante financiering die het mogelijk maakt voor scholen en schoolbesturen om de personeelsmiddelen zo efficiënt mogelijk in te zetten volgens de lokale noden en context en op die manier een hedendaags HR-beleid te kunnen voeren. In de enveloppe worden alle personeelsgerelateerde financierings- en subsidiëringsstromen naar scholen ontleurd en samengevoegd. Die enveloppe wordt toegekend aan de schoolbesturen die haar op hun beurt verdelen over hun scholen. Voorwaarde hiervoor is dat de schaalvergroting van schoolbesturen verdergezet kan worden.

Deze enveloppe bevat alle personeelsmiddelen, ook de middelen die vandaag aan scholen toegekend worden voor specifieke doeleinden zoals aanvangsbegeleiding, vakbondswerking, opvang van anderstalige nieuwkomers, ICT en GOK.

De Commissie pleit voor een volledige ontleuring van alle middelen. Dit betekent dat scholen en schoolbesturen op dit vlak een grote autonomie krijgen en zelf verantwoordelijk zijn voor de inzet van deze middelen. Het is dan ook vanzelfsprekend dat de schoolbesturen aan hun stakeholders en aan de overheid op regelmatige basis verantwoording afleggen over de besteding van de personeelsmiddelen en de beleidskeuzes die daarbij gemaakt worden. Deze autonomie moet scholen en schoolbesturen in staat stellen om een personeelsbeleid te voeren op maat van de noden van elke school.

De personeelsenveloppe bestaat uit 2 grote deelenveloppes. Met de eerste kunnen leraren aangesteld worden en ander personeel dat rechtstreekse impact heeft op de klasvloer en de leerlingen, zoals leerlingbegeleiders, coaches, studiemeesters en opvoeders. De tweede (kleinere) enveloppe dient voor leidinggevend personeel, de faciliterende diensten zoals boekhouding, personeelsbeleid en HR, preventie, aankoop, kleine infrastructuur en het bestuur. Het voordeel van deze tweedeling is dat de middelen die de overheid heeft bedoeld voor de klasvloer, ook effectief naar de leerlingen en het didactisch-pedagogische proces op een school gaan.

De scheidingslijn tussen deze twee enveloppes mag evenwel niet absoluut zijn. Dat betekent dat er beperkte overhevelingen mogelijk moeten kunnen zijn van de ene enveloppe naar de andere, als dat omwille van specifieke omstandigheden of een speciale context nodig is. Het kan evenwel nooit de bedoeling zijn dat er te veel overhead gecreëerd wordt in de scholen zelf of op een bovenschools niveau. Het schoolbestuur moet hier een transparant en onderbouwd beleid over voeren. Dit betekent dat overheveling van middelen van de ene naar de andere enveloppe steeds onderwerp moet zijn van sociaal overleg.

De school moet over de besteding van de personeelsenveloppes transparant rapporteren zodat de overheid en de belastingbetaler zicht hebben op de allocatie en besteding van deze publieke middelen.³⁴¹

Dit impliceert ook dat bij doorlichtingen de inspectie steeds de besteding van de personeelsenveloppes controleert en in het bijzonder oog heeft voor de opportuniteit en de impact van overhevelingen tussen de deelenveloppes.

De schoolbesturen krijgen de personeelsenveloppe voor hun scholen in de vorm van punten. Met deze punten kunnen ze personeelsleden aanstellen. Het puntengewicht van elk personeelslid hangt af van de functie die het vervult en van de verloning die daarmee samenhangt.

Zo zal een bachelor in het lager onderwijs minder punten opnemen dan een master met beleidsverantwoordelijkheid in het basisonderwijs.³⁴² Het is de overheid die het puntengewicht per ambt vastlegt. Daarbij wordt erop gelet geen inflatie van soorten ambten te creëren, maar de scholen een ruime mate van vrijheid te geven in de invulling van de ambten, zeker als het gaat over de functies in het facilitair management van een schoolbestuur. Zo heeft het bijvoorbeeld weinig zin om een apart ambt voor preventieadviseur te creëren naast een apart ambt van boekhouder. Deze ambten ressorteren allemaal onder het ondersteunend administratief personeel. Het is de vrijheid en de verantwoordelijkheid van de scholen en schoolbesturen om te kiezen welke ambten ze inzetten en welke functies ze creëren, afhankelijk van de eigen noden en zo kunnen de scholen hun eigen HR-beleid vormgeven. Zo kan basisschool A ervoor kiezen om 2 masters basisonderwijs in te zetten en daar punten uit de enveloppe voor te gebruiken, terwijl basisschool B ervoor kiest om geen enkele master basisonderwijs aan te stellen.

Binnen de personeelsenveloppe wordt op het niveau van het schoolbestuur een maximumpercentage van vastbenoemde personeelsleden³⁴³ bepaald van 80%.

Voor scholen die momenteel boven die grens zitten, wordt een overgangperiode ingebouwd. Dit maximumpercentage moet scholen toelaten een vooruitziend personeelsbeleid te voeren. Deze maximumgrens moet er tevens voor zorgen dat er binnen het schoolbestuur werkzekerheid is voor vastbenoemde personeelsleden, wat des te belangrijker is omdat vastbenoemde personeelsleden in de regel niet altijd uitkeringsgerechtigd zijn bij ontstentenis van betrekking en dus niet kunnen stempelen. Mocht er toch vastbenoemd personeel door grote leerlingendalingen in een school of in bepaalde studierichtingen geen betrekking binnen het schoolbestuur meer kunnen opnemen, dan moet dat personeelslid terecht kunnen bij een Vlaamse allocatiecommissie die het personeelslid in een ander schoolbestuur binnen een redelijke afstand een betrekking aanbiedt. Die allocatiecommissie werkt op een andere manier dan de huidige Vlaamse reffectatiecommissie, omdat het ontvangende schoolbestuur ook op een actieve manier betrokken wordt bij de aanwerving van het personeelslid dat in een ander bestuur boventallig geworden is.

Het ministerie van Onderwijs en Vorming blijft de sociaalsecretariaatsfunctie voor personeelsleden in onderwijs op zich nemen en de lonen van de personeelsleden uitbetalen, zoals dat vandaag het geval is. Het zogenoemde derde-betalersysteem blijft dus voortbestaan.

³⁴¹ Op die manier worden ook analyses mogelijk van de allocatie en besteding van middelen, zoals in: Haelermans, C., De Witte, K. and Blank, J. (2012), On the allocation of resources for secondary education schools. *Economics of Education Review* 1 (5), 575-586. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2012.02.007>

³⁴² Zie de paragraaf De leerladder voor het basisonderwijs

³⁴³ We gebruiken hier de gangbare term 'vastbenoemd' voor vastheid van betrekking.

Hoewel voor de sociaalsecretariaatsfunctie in principe beroep zou kunnen gedaan worden op gespecialiseerde bedrijven, biedt het huidige systeem de voordelen van schaal en gebruiksvriendelijkheid. Wel zou deze functie van de overheid op geregelde tijdstippen op efficiëntie en gebruiksvriendelijkheid geëvalueerd moeten worden. De voorstellen van de Commissie zullen resulteren in een eenvoudiger en hanteerbaardere regelgeving, zodat de kost en efficiëntie beter zullen zijn dan vandaag het geval is.

Opbouw personeelsveloppe

De personeelsveloppe voor een school wordt opgebouwd op basis van schoolkenmerken en leerlingenkenmerken en bevat ook de middelen voor de vervangingen van zieke en afwezige personeelsleden.

Schoolkenmerken

Schoolkenmerken zijn bijvoorbeeld het studieaanbod, de schoolgrootte en de ligging van de school (in het basisonderwijs bijvoorbeeld krijgen leerlingen van scholen in dunbevolkte gebieden momenteel een weging van 1,05).

Wat het aspect studieaanbod betreft is er in het secundair onderwijs vandaag een verschillende weging van coëfficiënten in de omkadering afhankelijk van onderwijsvorm en leerlingengroep. Zo is de coëfficiënt voor een studierichting in de tweede graad tso hoger dan die voor de 2^{de} graad aso. Die verschillen zijn zeker verdedigbaar gezien de verschillen in samenstelling van leerlingengroepen en in curriculumopbouw en de noden die daar mee samengaan.

Wat het aspect ligging van de school betreft gaat het over een extra weging voor leerlingen in scholen in dunbevolkte gebieden en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Zo krijgen bijvoorbeeld leerlingen in een basisschool in een dunbevolkt gebied een weging van 1,05. In de eerste graad van het secundair onderwijs is dat 1,10. De wegingsfactoren moeten op basis van deugdelijk onderzoek worden bepaald.

Het derde aspect is de schoolgrootte. Vandaag is het zo dat de berekeningsformule voor de personeelsomkadering gekenmerkt wordt door een grote degressiviteit. Schoolgrootte heeft vandaag dus een (te) grote impact op de berekening van de omkadering. Door deze degressieve berekeningswijze krijgt een basisschool van 400 leerlingen vandaag circa 10% minder lestijden per leerling dan een basisschool van 100 leerlingen en in het secundair onderwijs loopt dit verschil zelfs op tot 12 à 15%. Kleine scholen krijgen dus een relatief betere omkadering dan grotere scholen en dit leidt soms tot kunstmatige opsplitsing van scholen, wat de transparantie niet ten goede komt, noch voor de leerlingen noch voor het personeel.

De Commissie stelt voor 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.

In het kader van de 'Brede Vlaamse Heroverweging' is reeds een model uitgewerkt met bijhorende simulatie.³⁴⁴ We stellen voor dit model als uitgangspunt te nemen.

In zo'n context zal een beperkter studieaanbod met hetzelfde leerlingenaantal immers niet minder omkadering genereren dan een uitgebreid studieaanbod. Als er minder degressiviteit ingebouwd wordt, moet verder nagedacht worden over een goede operationalisering die de bestaanszekerheid van kleinere scholen niet in het gedrang brengt, zeker als het gaat over meer

³⁴⁴ https://fin.vlaanderen.be/wp-content/uploads/2021/09/Eindrapport_OV_Geredigeerd.pdf

landelijke lokale basisscholen. Daarbij kan gedacht worden aan de invoering van een basissokkel personeelsmiddelen voor elke school, die niet te omvangrijk mag zijn, zodat de degressiviteit niet op een andere manier in het systeem sluipt. Over de beste operationalisering hiervan moet in een verder stadium nagedacht worden.

Een minder degressieve omkadering is niet enkel een incentive om te rationaliseren, maar kan ook leiden tot een meer efficiënte en goedkopere operationalisering van de vrije keuze. In dat verband pleit de Commissie ook voor de afschaffing van de huidige minimumpakketten in het secundair onderwijs. Deze minimumpakketten zijn in het leven geroepen om de vrije keuze te waarborgen, maar ze schieten soms hun doel voorbij.

Voor het waarborgen van de vrije keuze kan gedacht worden aan de toekenning van een beperkt pakket personeelsmiddelen voor het garanderen van de vrije keuze, een zogenaamd vrijekeuzepakket dat toegekend wordt aan het centrale niveau van het officieel onderwijs (GO! – OVSG – POV) en van daaruit verdeeld wordt volgens de noden.

Leerlingenkenmerken

De weging van de leerlingenkenmerken blijft geënt op de GOK-regeling zoals die nu in het basisonderwijs uitgewerkt en geïntegreerd is. Voor het secundair onderwijs betekent dit dat de oefening die in 2012 voor het basisonderwijs gemaakt is, ook voor het secundair onderwijs gebeurt en dat zowel de SES-kenmerken met de respectieve wegingen als de globale bandbreedte aan middelen hiervoor bestudeerd wordt om het aandeel van de leerlingenkenmerken in de enveloppe en de toewijzing ervan te bepalen.

De ontkleuring van de GOK-middelen betekent geenszins dat scholen geen efficiënt beleid zouden moeten voeren om leerlingen met SES-kenmerken professioneel te omkaderen en te begeleiden. Onderzoek door het Rekenhof heeft immers aangetoond dat deze middelen niet altijd doelmatig worden ingezet.³⁴⁵ Scholen moeten hun gelijkeonderwijskansenbeleid ook expliciet kunnen verantwoorden, zonder dat dit tot administratieve planlast moet leiden.

De arbeidsmarkttoelage voor onderwijspersoneel in scholen die hoog op de GOK-indicatoren scoren,³⁴⁶ wordt afzonderlijk gefinancierd en wordt dus niet uit de GOK-financiering gehaald. Deze heeft immers de bedoeling meer onderwijspersoneel aan deze scholen te bezorgen en dit willen we niet afschaffen. De arbeidsmarkttoelage geeft dus geen aanleiding tot hogere puntengewichten voor dit personeel.

Vervangingen

De derde component van de personeelsenveloppe wordt toegekend voor de vervangingen van afwezige personeelsleden.

³⁴⁵ Rekenhof (2017). *Gelijke onderwijskansen in het basisonderwijs*. Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 26 september 2017 Vlaams Parlement, 37-A (2017-2018) – Nr. 1.

<https://www.ccrek.be/NL/Publicaties/Fiche.html?id=a3841440-80c3-46b8-9d9d-a51fcc4b6b2c>

³⁴⁶ Zie de paragraaf Gerichte financiële incentives

In de personeelsenveloppe wordt een percentage voorzien voor de vervangingen van afwezige personeelsleden. Dit percentage voorzien voor de vervangingen is vast en wordt berekend op basis van het huidige volume vervangingen op het Vlaamse niveau. Dit betekent dat de inzet en de kost van vervangers en de organisatie van vervangingen de integrale verantwoordelijkheid van scholen en schoolbesturen worden en dat die daarvoor een efficiënt en verantwoord beleid moeten uittekenen.

Als scholen en schoolbesturen een eigen HR-beleid op maat van hun scholen willen voeren, dan is de inkanteling van de vervangingen in de personeelsenveloppe een noodzakelijke voorwaarde. Een personeelsbeleid aangepast aan de noden van elke school kan immers niet anders dan een visie op het opvangen van afwezige personeelsleden bevatten en het niet opnemen van de vervangingsmiddelen in de personeelsenveloppe zou dan ook een ernstige beperking betekenen voor het voeren van een efficiënt personeelsbeleid. Het komt dus aan de schoolbesturen en de scholen en niet aan de overheid toe om te beslissen op welke manier ze de afwezigheid van personeelsleden opvangt.

Deze inkanteling betekent wel dat de vervangingen evolueren van een *open-end* financiering naar een semigesloten enveloppe. Daarom is het belangrijk dat de berekening van die middelen gebeurt op basis van de gemiddelde vervangingsmiddelen van de laatste 5 jaar op macroniveau en dat de middelen en de noden om de 5 jaar gemonitord worden om na te gaan of er zich geen aanpassingen opdringen. Het globale volume vervangingen op Vlaams niveau wordt pro rata van het aandeel van elke school in de totale puntenenveloppe op Vlaams niveau verdeeld over elke school. De enveloppe per school evolueert wel mee met de gewone puntenenveloppe die opgebouwd is op basis van de school- en leerlingenkenmerken, m.a.w. als die enveloppe stijgt of daalt ten gevolge van bijvoorbeeld fluctuaties in leerlingenaantallen of nieuwe beleidsmaatregelen, dan evolueert de enveloppe vervangingsmiddelen in dezelfde mate mee. Het toevoegen van deze middelen aan de personeelsenveloppe maakt mogelijk dat leraren steeds voor een volledig schooljaar kunnen worden aangesteld.

Rationalisatie studieaanbod

Studierichtingen

De (geleidelijke) invoering van een minder degressieve personeelsfinanciering voor scholen zal ongetwijfeld een krachtige stimulans zijn tot intensere samenwerking tussen scholen en tot bestuurlijke schaalvergroting, maar het kan zeker en vast ook de rationalisatie van het studieaanbod in het secundair onderwijs sterk bevorderen. In die nieuwe financieringscontext zal het immers veel minder interessant zijn om een versnipperd studieaanbod in een school in stand te houden met kleine leerlingenaantallen in veel verschillende studierichtingen. Op die manier kan de beschikbare expertise en dus ook de kwaliteit binnen scholen in bepaalde studierichtingen verhoogd worden en komt er geld vrij dat op andere plaatsen in het onderwijs efficiënter kan besteed worden.

Om de rationalisatie van het studieaanbod in goede banen te leiden, is het noodzakelijk om te zorgen voor een mechanisme dat niet alleen de rationalisatie bewerkstelligt, maar ook een efficiënte spreiding van het studieaanbod beoogt, die tevens de vrije keuze garandeert en operationaliseert.

Een relatief eenvoudige manier om beide doelstellingen te realiseren is dat de overheid aan elke studierichting een label meegeeft. Die labels kunnen er als volgt uitzien:

- Vrij programmeerbaar. Voorbeeld: 1^{ste} leerjaar A en 1^{ste} leerjaar B
- Vrij programmeerbaar mits aan bepaalde voorwaarden voldaan is. Voorbeeld: 3^{de} graad wetenschappen-wiskunde, mits de school andere aso-studierichtingen doorstroom finaliteit heeft
- Beperkt programmeerbaar met vrije keuze garantie binnen de onderwijszone. Voorbeeld: afwerking bouw (arbeidsmarkt finaliteit bso)
- Beperkt programmeerbaar met vrije keuze garantie binnen Vlaanderen. Voorbeeld: tandtechnieken (dubbele finaliteit tso)

Elke studierichting uit de matrix wordt op die manier gelabeld en dat kan bijvoorbeeld gebeuren bij de evaluatie en bijsturing van het studieaanbod in het gemoderniseerde secundair onderwijs.

Levensbeschouwelijke vakken

De huidige regeling voor de levensbeschouwelijke vakken wordt behouden, maar voor de levensbeschouwingen die door weinig leerlingen in een onderwijszone gevolgd worden, wordt het levensbeschouwelijke vak op een grotere schaal dan de individuele school georganiseerd. Afhankelijk van de context en de afstanden kan dat per stad of per onderwijszone of door middel van afstandsonderwijs georganiseerd worden.

Werkingsmiddelen

Naast de personeelspuntenenveloppe krijgen scholen ook een toelage aan werkingsmiddelen. Het voorstel is om daar momenteel niets aan te veranderen, maar toch zijn daar twee aandachtspunten.

Vooreerst is het wenselijk dat na enkele jaren van (gedeeltelijke) niet-indexering de werkingsmiddelen geïndexeerd worden en dat een groeipad voor verhoging voorzien wordt.

Dat groeipad is nodig omdat scholen in Vlaanderen in vergelijking met het buitenland weinig werkingsmiddelen ontvangen. De doelstelling van het groeipad zou moeten zijn dat in tien jaar tijd het volume werkingsmiddelen naar het gemiddelde van de OESO-landen evolueert.

Bovendien zou het goed zijn te onderzoeken of het niet opportuun is om een groeipad uit te tekenen naar een meer evenwichtige verhouding tussen de personeelsenveloppe en de werkingsmiddelen dan vandaag het geval is.

Infrastructuurmiddelen

Wat de derde financieringsstroom betreft, de financiering en subsidiëring van de bouw en het onderhoud van de schoolinfrastructuur, is het duidelijk dat er een inspanning moet komen om die infrastructuur versneld te vernieuwen. Een degelijke en aangepaste schoolinfrastructuur heeft immers een positieve impact op de leerprestaties van leerlingen en op de jobtevredenheid en de waardering van leraren.³⁴⁷ Dit aspect valt echter buiten de scope van dit rapport.

³⁴⁷ De Witte, K. (2022). *Les in hetzelfde schoolgebouw als je betovergrootouders. Hoe een verouderde schoolinfrastructuur kan leiden tot een financiële molensteen en lagere leerprestaties*. Leuvense Economische Standpunten 196. https://feb.kuleuven.be/research/les/pdf/LES%202022_196%20-%20SCHOOLINFRASTR.pdf



05

ONDERWIJSBELEID

Hoofdstuk 13

Voorwaarden voor een
kwalitatief lerarenbeleid

Hoofdstuk 13. Voorwaarden voor een kwalitatief leraren- en schoolbeleid

Om daadwerkelijk prioriteit te geven aan de professionaliteit van leraren en schoolleiders en aan de bestuurlijke capaciteit van scholen dient het overheidsbeleid een aantal voorwaarden te scheppen. Zonder volledigheid na te streven beklemtonen we in dit hoofdstuk het belang van *evidence-informed* lerarenbeleid door middel van degelijk onderwijsonderzoek en beleidsevaluatieonderzoek en de noodzaak van een performante kwaliteitszorg door de inspectie. Ook pleiten we voor sterke beroepsorganisaties en een luidere stem van leraren en schoolleiders in de beleidscyclus.

Evidence-informed *lerarenbeleid*

Onderwijsonderzoek

Op diverse plaatsen doorheen het rapport heeft de Commissie gepleit om het lerarenbeleid als essentieel onderdeel van het bredere onderwijsbeleid te baseren op wetenschappelijke onderzoeksevidentie. Dit rapport heeft dit zelf ook trachten te doen. Het is hier niet de plaats om de stand van het onderwijsonderzoek in Vlaanderen te evalueren. Maar het lijkt wel zo te zijn dat het onderwijsonderzoek in Vlaanderen kwantitatief en kwalitatief versterkt moet worden om voldoende data en evidentie te kunnen genereren voor een *evidence-informed* lerarenbeleid. Door het stoppen van het Steunpunt Onderwijsonderzoek is de samenwerking tussen onderzoekers gestremd en is er een hiaat gekomen in de dataverzameling. Langlopende projecten zijn vervangen door korte ad-hocprojecten rond punctuele thema's. Fundamenteel onderwijsonderzoek is in Vlaanderen schaars, ook door het ontbreken van een specifieke Commissie en subsidieroute in het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek. En ook vakdidactisch onderzoek wordt stiefmoederlijk behandeld.

Behalve dat zo de onderzoeksevidentie ontbreekt, heeft het stopzetten van het Steunpunt Onderwijsonderzoek ook gevolgen voor de ontwikkeling van menselijk kapitaal in de onderwijsinfrastructuur. Om meer mensen met onderzoekscompetenties in beleidsorganen, overheid en de intermediaire structuren van onderwijsverstrekkers en sociale partners te kunnen aantrekken, moeten die door universiteiten kunnen gevormd worden door actieve participatie in doctoraatstrajecten en onderzoeksteams.

De Commissie adviseert een structureel, langlopend en kwalitatief hoogstaand onderwijsonderzoeksprogramma te ontwikkelen dat het onderwijsbeleid in het algemeen en het lerarenbeleid in het bijzonder van de broodnodige evidentie kan voorzien.

Naast de productie van onderzoeksevidentie en wetenschappelijke kennis moeten die ook op een juiste wijze naar het onderwijsveld en de lerarenpopulatie vertaald en gecommuniceerd worden. Hierboven werd reeds aangestipt dat die vertaling en integratie in het eigen professioneel handelen verre van optimaal gebeurt.³⁴⁸ Op dit vlak is de oprichting op basis van een advies van

³⁴⁸ Zie de paragraaf *Evidence-informed* deskundigheid

de Commissie Beter Onderwijs³⁴⁹ van het Kenniscentrum Leerpunt een uitstekende zaak.³⁵⁰ De verwachtingen zijn hoog gespannen, ook bij de Commissie.

Betere doorstroming van onderzoeksevidentie en wetenschappelijke kennis naar scholen, leraren en schoolleiders is belangrijk. Leerpunt vervult daarbij een cruciale rol. Wel bepleit de Commissie dat de brede professionaliteit van leraren, waarin ook praktijkkennis en vakmanschap zeer belangrijk zijn, wordt erkend en gewaardeerd.³⁵¹

Evaluatieonderzoek

Hervormingen, ook in onderwijs, worden in Vlaanderen nog steeds zelden adequaat geëvalueerd. Er is weinig traditie en specifieke expertise in evaluatieonderzoek. Nochtans zou het van behoorlijk bestuur getuigen dat bij nieuw beleid eerst de vorige beleidsinterventies worden geëvalueerd. Evaluatieonderzoek zou systematisch moeten ingeschreven worden in de beleidscyclus. Dat geldt trouwens ook voor de voorstellen en aanbevelingen in dit rapport: de implementatie ervan moet voortdurend geëvalueerd worden.

De Commissie pleit voor de systematische planning en uitvoering van onafhankelijk evaluatieonderzoek van beleidsinitiatieven.

Specifieke aandacht voor leraren in arbeidsmarktgerichte opleidingen

De opwaardering van het technisch ('dubbele finaliteit') en beroepsonderwijs ('arbeidsmarktfinaliteit') is een belangrijke beleidsprioriteit. Vaak wordt aan de specifieke noden van arbeidsmarktgericht onderwijs en van de leraren die er werken voorbijgegaan. Ook in dit rapport hebben we niet altijd de gelegenheid gehad ten volle rekening te houden met de specifieke vragen die zich ten aanzien van leraren in arbeidsmarktgericht onderwijs stellen.

De Commissie onderschrijft daarom het pleidooi van de Commissie Beter Onderwijs voor bijzondere aandacht voor de specifieke noden van het arbeidsmarktgericht onderwijs, bijvoorbeeld door middel van een Staten-Generaal.³⁵²

De Commissie pleit voor bijzondere aandacht nodig voor de belangrijke rol van praktijkleraren, hun werving, retentie en loopbaanontwikkeling. Voor deze categorie van leraren zijn flexibele arbeidsovereenkomsten en vormen van samenwerking met bedrijven zeer aangewezen. Door gecombineerde loopbanen en 'hybride' rollen kunnen praktijkleraren hun competenties blijvend up-to-date houden, hetgeen de kwaliteit en relevantie van het arbeidsmarktgericht onderwijs ten goede komt.

Kwaliteitszorg

In de mate dat het onderwijs evolueert naar een systeem dat steunt op de professionaliteit van leraren en de bestuurlijke capaciteit van scholen, en minder op regelgeving en op top-down sturing door overheidsbeleid en onderwijsverstrekkers, wordt kwaliteitszorg belangrijker.

³⁴⁹ Brinckman, P. & Versluys, K. (2021). Advies 58.

³⁵⁰ <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/leerpunt>

³⁵¹ Zie de paragraaf Professionele praktijkkennis en vakmanschap

³⁵² Brinckman, P. & Versluys, K. (2021), Advies 15.

Kwaliteitsvolle interne kwaliteitszorg in scholen en binnen onderwijsverstrekkers hoort onlosmakelijk bij ruime schoolautonomie, sterk schoolleiderschap en hoge bestuurlijke capaciteit.

In ons onderwijsbestel rust de externe kwaliteitszorg in hoge mate bij de onderwijsinspectie. Door regelluwigheid en de verschuiving naar verantwoording en sturing op output en outcomes krijgt de rol van de inspectie meer gewicht. De invoering van de Vlaamse toetsen zal ook de rol van de inspectie veranderen en haar optreden sterker datagestuurd maken. In dit rapport hebben we dan ook meermaals gewezen op de noodzaak van een sterke inspectie, die toezicht uitoefent op de wijze waarop scholen hun autonomie invullen en uitvoering geven aan de voorstellen en aanbevelingen. Dat is onder meer het geval voor de volgende aspecten die bij doorlichtingen moeten bekeken worden:

- Evaluatie van het schoolbeleid met betrekking tot de implementatie van het inductiejaar;
- Evaluatie van het schoolbeleid met betrekking tot professionalisering en de implementatie van professionaliseringsplannen;
- Evaluatie van de toewijzing van opdrachten aan leraren;
- Controle van de besteding van de personeelsenveloppes en in het bijzonder oog van de opportuniteit en de impact van overhevelingen tussen de deelenveloppes.

Meer in het algemeen moet de inspectie ook toezien op de kwaliteit van het personeels- en HR-beleid in een school en de mate waarin de school een motiverende werkomgeving creëert en werkbaar werk realiseert. Dit alles impliceert een bredere, diepgaandere en sterkere opdracht voor de inspectie.

Hierbij rijst wel de vraag of de samenstelling van het inspectieteam vandaag voldoende multidisciplinair is om deze beoordelingen op een kwalitatieve manier te kunnen uitvoeren. Het zal nodig zijn om de selectievoorwaarden voor leden van de onderwijsinspectie en de interne werking te evalueren en aan te passen aan de nieuwe verwachtingen. De onderwijsinspectie moet voldoende mogelijkheden krijgen om externe experts te werven en te integreren in haar teams om die ruimere opdracht te kunnen vervullen. De vraag is ook of het instrumentarium dat de onderwijsinspectie nu gebruikt en de werkwijze van de inspectie bij schooldoorlichtingen volstaan om de correcte analyse uit te voeren en verbeteropties voor te stellen.

De Commissie pleit ervoor de samenstelling en werking van de inspectie te herbekijken in functie van de voorstellen en aanbevelingen van dit rapport en de uitbreiding van haar opdracht die ermee gepaard gaat.

Een sterkere stem van leraren en schoolleiders

Beroepsorganisaties van leraren en schoolleiders

In vergelijking met het buitenland kennen we in Vlaanderen nauwelijks professionele organisaties van leraren. Vakorganisaties zijn ledenorganisaties die als sociale partners een belangrijke rol hebben in het sociaal overleg, maar het zijn geen beroepsorganisaties. Leraren hebben nochtans baat bij krachtige beroepsorganisaties die de professionele belangen van de beroepsgroep vooropstellen. Dergelijke beroepsorganisaties kunnen niet door de overheid, noch door de onderwijsverstrekkers, noch door de sociale partners worden opgericht, maar kunnen enkel door de beroepsgroep zelf worden opgestart.

De Commissie roept de beroepsgroepen van leraren en schoolleiders op om eigen beroepsorganisaties in het leven te roepen die een krachtige voedingsbodem kunnen vormen voor de belangenverdediging en verdere professionalisering van leraren en schoolleiders.

Participatie van leraren en schoolleiders aan beleid

Het Vlaamse onderwijs kent een uitgebreide overleg- en onderhandelingscultuur. Dat is positief want het zorgt voor een stem van de diverse betrokken actoren in de beleidsontwikkeling. Toch schort er wel een en ander aan deze overlegcultuur. De stemmen van onderwijsverstrekkers en vakorganisaties zijn vaak dominant en leraren en schoolleiders kunnen slechts indirect aan het overleg participeren. Bovendien fungeert het overleg nauwelijks als een mechanisme waarlangs bottom-up feedback over de impact van beleid op de praktijk naar scholen en klassen kan stromen.

De Vlaamse Onderwijsraad (VLOR) doet als strategische adviesraad veel lovenswaardige inspanningen om op diverse beleidsthema's de stem van leraren en schoolleiders te horen, maar dit blijft berusten op voluntarisme en toevalligheid. Er moet gezocht worden naar een meer structurele aanpak om leraren en schoolleiders te vertegenwoordigen en te laten participeren in beleidsontwikkeling.

De stem van leraren en schoolleiders moet sterker gehoord worden in beleidsontwikkeling, niet alleen via vakorganisaties in sociaal overleg of in adviesraden zoals VLOR, maar via geëigende professionele organisaties. Feedbackloops en informatiedoorstroming van het veld naar beleid moeten beter worden georganiseerd.

Een nieuw convenant over sturing en schoolautonomie

De sturingsfilosofie die dit rapport verdedigt, met de focus op professionele leraren, autonome scholen en sterke schoolbesturen, houdt ook een andere rol in voor de overheid. Het gaat hierbij niet alleen om regelluwheid en het afslanken van de al te uitgebreide onderwijsregelgeving, maar meer ten gronde over een reflectie over hoe en complex systeem als onderwijs moet aangestuurd worden. Een democratisch gelegitimeerde overheid heeft de politieke opdracht om dit complex systeem strategisch aan te sturen, de doelstellingen voor het onderwijs te formuleren, de kaders te formuleren waarbinnen het schoolbeleid kan evolueren, en toezicht te houden op de resultaten van het onderwijs. Zij moet daarbij in overleg treden met de diverse actoren in het onderwijsveld en goed rekening houden met de feedback die vanop het veld komt. Zij moet daarbij ook rekening houden met de delicate evenwichten die de grondwettelijke vrijheid van onderwijs impliceren.

Dat betekent geen afwezige overheid of een overheid die stuurt op afstand. Op sommige punten kan van de overheid meer sturing dan vandaag het geval is, worden verwacht. Op andere punten dan weer minder.

Het zou goed zijn mochten overheid en onderwijsverstrekkers na een fundamenteel gesprek tot een soort convenant komen over sturing en regulering, schoolautonomie en bestuurlijke verantwoordelijkheid. De geschiedenis, bijvoorbeeld van de periode na het Schoolpact van 1958, heeft aangetoond dat een dergelijk akkoord een periode van voorspoed en bloei in het onderwijs kan inluiden.



06

CONCLUSIES

Hoofdstuk 14
Conclusies, voorstellen
en aanbevelingen

Hoofdstuk 14. Conclusies, voorstellen en aanbevelingen

Algemene conclusie

Dit rapport heeft als belangrijkste conclusie dat professionalisering van leraren, een hedendaags personeelsbeleid in scholen en versterking van het leiderschap en de bestuurlijke capaciteit van scholen de sleutels zijn om de aantrekkelijkheid van het lerarenberoep duurzaam te verhogen. Op zijn beurt zal dit alles ook bijdragen tot beter onderwijs voor Vlaamse leerlingen en studenten.

De Commissie is van oordeel dat versterking van de schoolautonomie een voorwaarde is voor een hedendaags en effectief personeelsbeleid en dat het dus aanbeveling verdient om het lerarenbeleid op schoolniveau te situeren en de schoolleiding en het schoolbestuur meer slagkracht te geven. Weliswaar binnen een publiekrechtelijk regelgevend kader van rechten en plichten die voor iedereen gelijk zijn, maar met grotere regelluwheid dan vandaag het geval is.

Overzicht van de voorstellen en aanbevelingen

In deze paragraaf hernemen we de voorstellen en aanbevelingen die de Commissie in de vorige hoofdstukken heeft geformuleerd. Voor uitgebreidere argumentatie en toelichting verwijzen we naar de betreffende hoofdstukken. We lijsten de voorstellen en aanbevelingen op in de volgorde waarin ze in dit rapport zijn besproken.

De Commissie benadrukt dat de voorstellen en aanbevelingen niet los van elkaar mogen gezien worden. Vele hangen samen met elkaar, versterken elkaar of zijn zelfs broodnodig om andere voorstellen te kunnen implementeren.

De aspirant-leraar

Een positieve studiekeuze tot leraar stimuleren

De keuze om leraar te worden moet opnieuw als een positieve keuze worden gezien. De idee dat de studiekeuze voor leraar niet de beste keuze is, moet resoluut worden gecorrigeerd. CLB's, maar vooral ook leraren en scholen zelf, die een grote impact hebben op de studiekeuze van leerlingen, hebben op dit punt een enorme verantwoordelijkheid. Het is in scholen zelf dat leerlingen kunnen gemotiveerd worden tot een positieve keuze voor het lerarenberoep.

Meer diversiteit in het lerarenberoep door het verbod op levensbeschouwelijke tekenen te laten varen voor leraren

De Commissie pleit ervoor het verbod op uiterlijke levensbeschouwelijke of religieuze tekenen voor leraren in het onderwijs achterwege te laten zodat die barrière voor het aanboren van talent bij jongeren met diverse levensbeschouwelijke achtergronden geslecht kan worden.

Invoering van de leerladder in het basisonderwijs

Om de toeleiding naar het lerarenberoep in het basisonderwijs te verruimen en tegelijk het streven naar sociale promotie te waarderen, wordt een leerladder ingevoerd. De bedoeling is dat er op elke trede van de Vlaamse kwalificatiestructuur (VKS) 5 tot en met 7 lerarenopleidingen voor het basisonderwijs worden aangeboden. Scholen hebben uiteraard de vrijheid om zelf over de samenstelling van hun teams te beslissen.

Multidisciplinaire teams in scholen

We pleiten er consequent voor om de professionaliteit van leraren te definiëren als lid van een multidisciplinair team.

Focus op vakinhoudelijke en vakdidactische opleiding

De Commissie pleit voor een sterke focus in de lerarenopleidingen op de vakinhoudelijke en bijhorende vakdidactische opleiding. Beide zijn ook gekoppeld aan elkaar en vergen voldoende ruimte in de opleidingen.

Regelmatische evaluatie en update van beroepsprofiel en basiscompetenties

De Commissie adviseert om het beroepsprofiel en de basiscompetenties regelmatig te evalueren, in samenspraak met de lerarenopleidingen en het afnemend onderwijsveld, en zo nodig bij te sturen.

De startende leraar

Leraren affecteren aan schoolbesturen

De Commissie stelt voor om leraren niet aan de scholen te affecteren, maar aan de schoolbesturen. Dit vergemakkelijkt een ruimere en interessantere inzetbaarheid, zowel vanuit het oogpunt van het personeelslid als van het schoolbestuur.

Werving van een leraar in de regel voor één schooljaar

De werving van een nieuwe leraar gebeurt in de regel bij het begin van een schooljaar en voor één volledig schooljaar, uitgezonderd bij vervangingen. Dit zorgt voor stabiliteit en werkzekerheid voor het personeel en het verhoogt op die manier de aantrekkelijkheid van het beroep. Dit zal ook toelaten dat scholen een effectief personeelsbeleid kunnen voeren en dat leraren zich duurzaam integreren in hechte schoolteams, wat de kwaliteit van het onderwijs ten goede komt. Voor het schoolbestuur en de schoolleiding betekent deze maatregel een vermindering van de administratieve last, omdat er veel minder personeelsbewegingen (aanwerving en stopzetting) zijn gedurende het schooljaar. Die termijn van één jaar kan omdat in het voorstel van de toekenning van de personeelsenveloppe aan het schoolbestuur de vervangingen in de enveloppe inbegrepen zijn en ligt ook in lijn met de invoering van het inductiejaar.

Vereenvoudiging van de bekwaamheidsbewijzen

De Commissie pleit ervoor de regeling van de bekwaamheidsbewijzen te vereenvoudigen en meer discretionaire bevoegdheid bij de schoolleider te leggen. In de regelgeving zal enkel een minimaal kwalificatieniveau van lerarenopleiding worden bepaald. De schoolleider zal nagaan in hoeverre de kandidaat-leraar daar bovenop de juiste vakinhoudelijke en vakdidactische opleiding heeft gevolgd voor de functie. Indien dit niet of niet volledig het geval is, kan als onderdeel van het professionaliseringsplan een opleidingstraject worden afgesproken waarbij het nodige volume studiepunten aan vakinhoudelijke en vakdidactische bekwaamheid kan worden verworven.

Specifieke masters in het basisonderwijs

In het basisonderwijs wordt ook de mogelijkheid geopend om in uitvoering van de leerladder leraren te werven die bovenop hun educatieve bachelor een specifieke verdiepende masteropleiding hebben gevolgd. Zoals voorzien in onze voorstellen over verloning van leraren, kunnen deze leraren een supplement ontvangen.

Bachelors en masters in het hele secundair onderwijs

De Commissie pleit ervoor om in alle graden en finaliteiten van het secundair onderwijs leraren met zowel een lerarenopleiding educatieve bachelor secundair onderwijs als een lerarenopleiding op masterniveau toe te laten. Het is aan de schoolleider om het juiste profiel voor de betreffende functie te kiezen en beoordeelt daarbij de vakinhoudelijke en vakdidactische competenties van de leraar. Eventuele tekorten kunnen via het professionaliseringsplan worden weggewerkt door bijkomende opleiding.

Invoering van een inductiejaar

De Commissie stelt voor een betaald inductiejaar in te voeren, waarbij de startende leraar intensief wordt begeleid. Tijdens dat inductiejaar verwerft de startende leraar de competenties die enkel op de werkplek en in interactie met meer ervaren collega's kunnen worden ontwikkeld. Het eerste jaar van tewerkstelling in het onderwijs wordt dus een inductiejaar, een vorm van 'on-the-job-training' van startende leraren in het eerste jaar van de loopbaan. Door dit te formaliseren wordt het een structureel onderdeel van de professionele ontwikkeling van leraren, een recht voor startende leraren en een formele opdracht voor scholen. Essentieel is dat hier de gezamenlijke verantwoordelijkheid van opleidingsinstellingen (lerarenopleidingen) en scholen (met onderwijsverstrekkers en pedagogische begeleidingsdiensten) centraal staat.

Invoering van een licentie als leraar

Naar het voorbeeld van tal van landen stellen we voor ook in Vlaanderen de invoering van een licentie als leraar te onderzoeken. Het inductiejaar dat afgesloten wordt met een licentie vervult dan de functie van schakel tussen opleiding en werk.

Aanvangsbegeleiding

Na het inductiejaar blijft de aanvangsbegeleiding voor leraren in het begin van hun loopbaan verder lopen. Inzetten op professionele en effectieve aanvangsbegeleiding kan ervoor zorgen dat we startende leraren op het werkveld kunnen houden. Effectieve aanvangsbegeleiding met oog voor de ontwikkeling van de leraar op persoonlijk, sociaal en professioneel vlak is een deel van de oplossing voor het lerarentekort.

Arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur vanaf derde jaar tewerkstelling

Na het inductiejaar krijgt de leraar een aanstelling voor één schooljaar. Vanaf het derde opeenvolgende schooljaar wordt de leraar bij het schoolbestuur aangesteld voor onbepaalde duur.

Afschaffing van de TADD-voorrangsregeling

Bij de invoering van het inductiejaar wordt de huidige TADD-regeling afgeschaft.

Behoud van vastheid van betrekking

De Commissie pleit ervoor de vastheid van betrekking voor onderwijspersoneel te handhaven. Het onderwijs is een publieke sector, vervult publieke functies en voor het personeel is dan ook een rechtspositieregeling noodzakelijk die vastheid van betrekking garandeert.

Een sterk vereenvoudigde rechtspositieregeling

De Commissie pleit voor een hedendaagse rechtspositieregeling die, met behoud van de vastheid van betrekking, een zo eenvoudig mogelijk statutair kader schetst dat het voor scholen veel beter dan vandaag mogelijk maakt om kwaliteitsvol onderwijs te organiseren.

Terugdraaien van de vaste benoeming na één jaar

De decretale maatregel die de benoeming na één jaar voorziet, wordt best teruggedraaid. De argumentatie om snel jobzekerheid te bieden aan startende leraren is begrijpelijk, maar de maatregel zorgt voor te veel perverse effecten op het veld. De benoeming komt te vroeg in het proces van professionalisering van startende leraren, zeker wanneer het inductiejaar zou worden ingevoerd. Schoolleiders en besturen hebben te weinig tijd en mogelijkheden om de startende leraar te zien functioneren en een weloverwogen beslissing te nemen.

Afschaffen van de reffectatie

Het maximumpercentage vastbenoemden per schoolbestuur maakt mogelijk dat de reffectatieregeling waarbij boventallige vastbenoemde personeelsleden in een andere school/bij een ander schoolbestuur worden geplaatst, kan worden afgeschaft. De affectatie van het personeel aan het schoolbestuur in plaats van aan een school, creëert immers een ruimere inzetbaarheid dan vandaag het geval is.

Evaluatie van nieuwe systeem van functioneringsevaluatie

Het nieuwe systeem van functioneringsevaluatie van leraren moet binnen een aantal jaren worden geëvalueerd. Naarmate de voorstellen en aanbevelingen in dit rapport ten uitvoer zullen worden gebracht, zal ook het evaluatiesysteem daaraan moeten worden aangepast.

Invoering van de 'lerarentoets' bij elk beleidsvoorstel

De overheid maar ook onderwijsverstrekkers zouden bij elke maatregel zorgvuldig moeten nagaan wat het effect ervan is op de professionele autonomie en handelingsbekwaamheid van leraren. Een soort 'lerarentoets' bij elk beleidsvoorstel zou moeten overwogen worden.

De ervaren leraar

Betere articulatie van de professionaliseringsbehoefte door leraren

Leraren moeten zich sterker profileren in de vraag naar professionalisering door sterker te articuleren waar ze behoefte aan hebben. Professionalisering moet vraaggestuurd gebeuren en niet aanbodgedreven vanuit de toevallige interesses van aanbieders.

Persoonlijk professionaliseringsplan

In samenspraak met de schoolleiding en gekaderd binnen het professionaliseringsplan van de school en het schoolteam ontwerpt elke leraar een persoonlijk professionaliseringsplan. Dit plan omvat in de regel een combinatie van formele opleiding, zelfstandig informeel leren en participatie aan non-formele educatie.

Koppeling van professionalisering aan anciënniteit

De uitvoering van het professionaliseringsplan wordt besproken tijdens de functioneringsgesprekken tussen de schoolleiding en de leraar. Bij ernstig tekortschieten signaleert de schoolleiding dit aan het Ministerie van Onderwijs en Vorming, dat vervolgens de jaarlijkse anciënniteitsverhoging in de weddeschaal kan opschorten

Keurmerk voor nascholingsinitiatieven en opleidingen voor schoolleiders

Aan nascholingsinitiatieven die aan bepaalde kenmerken beantwoorden, wordt een keurmerk verleend, zodat scholen en leraren in staat gesteld worden om kwalitatief hoogstaand en effectief aanbod te identificeren. Elk jaar wordt een register met gekeurmerkte nascholingen gepubliceerd. Dit zal ook het geval zijn voor opleidingen voor schoolleiders.

Invoering van de senior leraar

We pleiten voor een geobjectiveerde procedure om leraren met een minimum anciënniteit van 15 jaar het statuut van senior leraar te geven. In die procedure moet zowel de persoonlijke expertise als het HR-perspectief van de school in rekening gebracht worden.

De opdracht van leraren

Een nieuwe definitie van de opdracht van de leraar

Voortaan drukken we de opdracht van een leraar uit in 38 uren die een voltijds personeelslid per week moet werken om alle taken naar behoren te vervullen, net zoals dat in alle andere sectoren gebeurt. Dat betekent echter niet dat we de lesopdracht verdrinken in het totaalpakket van taken. De kerntaak van ELKE leraar is alles wat te maken heeft met de leerlingen en de klasvloer en lesgeven is en blijft daar het belangrijkste onderdeel van. In principe geldt voor elke leraar dat hij of zij voor de klas staat.

Schoolleiders en schoolbesturen

Kernprofiel voor schoolleiders

Het kernprofiel voor schoolleiders onderschrijven we integraal en zal in de toekomst dienen als basis o.a. voor de rekrutering en professionalisering van schoolleiders, mits het op regelmatige basis (bijvoorbeeld om de 5 jaar) gereviseerd wordt en aangepast aan nieuwe noden en wetenschappelijke inzichten.

Geen pedagogisch bekwaamheidsbewijs voor directieambten

De voorwaarde dat een directeur in het bezit is van een bewijs van pedagogische bekwaamheid, wordt best geschrapt. Het is de opdracht van het schoolbestuur om bij de werving van een leidinggevende een grondige screening te maken van het pedagogisch en onderwijskundig leiderschap van de kandidaat indien het gaat over functies die rechtstreeks te maken hebben met het onderwijskundig en pedagogisch beleid van de school. Bij de samenstelling van het volledige team van schoolleiders en de competenties die daar aanwezig kunnen uiteraard ook andere thema's zoals financieel en personeelsbeleid worden gescreend.

Versterking van schoolleiderschap in basisscholen

Specifiek voor het basisonderwijs, waar de omkadering voor beleid en beleidsondersteuning kleiner is dan in het secundair onderwijs, moet de omkadering voor de schoolleiding op een structurele en efficiënte wijze uitgebreid worden.

Grotere loonspanning tussen leraren en schoolleiders

Om de job van leidinggevende aantrekkelijk te maken voor leraren is het ook noodzakelijk dat er zekere loonspanning zit tussen de wedde van leraar en die van directeur. De Commissie is verheugd dat de meest recente cao XIII de loonspanning tussen de wedde van leraar en die van directeur opgetrokken heeft tot 31% met de belofte om naar 35% te gaan. Die 35% lijkt voor de Commissie het absolute minimum te zijn.

Directiefuncties als mandaten

In directiefuncties wordt niet langer vastbenoemd, maar het worden mandaatfuncties. De periode van een mandaat is 6 jaar en het mandaat kan verlengd worden, zodat er continuïteit in het schoolbeleid kan blijven, als dat noodzakelijk of wenselijk is. Aan het mandaat hangt een mandaatvergoeding vast, die in aanmerking komt voor de berekening van het pensioen.

Professionalisering van schoolleiders

Gezien het wezenlijke belang van de directeur voor een school, dringt een veralgemeend kader van professionalisering en competentieontwikkeling voor schoolleiders zich op, gebaseerd op het kernprofiel. Ook schoolleiders maken jaarlijks een professionaliseringsplan op dat met het schoolbestuur besproken wordt. Professionalisering omvat zowel preservice- als inservice-opleidingen waarop opleidingsverstrekkers kunnen intekenen. Die opleidingen krijgen, net als deze gericht op de professionalisering van leraren, een keurmerk. Maatwerk is hierbij noodzakelijk, waarvan ook EVC deel uitmaakt. Op bepaalde momente in de loopbaan verdient het aanbeveling dat schoolleiders zich vrijwillig aan een assessment onderwerpen, dat hen zal toelaten zicht te krijgen op hun sterktes en zwaktes inzake leiderschap en human resources management.

Evaluatie van schoolleiders

Ook schoolleiders hebben recht op regelmatige feedback over hun functioneren en hebben baat bij functioneringsgesprekken en evaluaties gericht op het verbeteren van hun professioneel functioneren. Het schoolbestuur vervult daarbij een belangrijke rol maar zoals voor elke leidinggevende is ook een systeem van bottom-up of 360° evaluatie aan te bevelen.

Bestuurlijke schaalvergroting

De Commissie is van oordeel dat er op korte termijn verder gewerkt moet worden in de richting van een oordeelkundige bestuurlijke schaalvergroting.

Erkenning van schoolbesturen

De Commissie pleit voor de expliciete erkenning (en definiëring) in de onderwijsregelgeving van schoolbesturen, ook in het gesubsidieerd onderwijs. Dergelijke erkenning impliceert dat schoolbesturen gefinancierd of gesubsidieerd kunnen worden door de overheid.

Mogelijkheid creëren om bestuurders te vergoeden

Om bestuurders aan te trekken met relevante ervaring en expertise, is het aan te bevelen dat een schoolbestuur kan beslissen om aan de bestuurders en/of de afgevaardigd bestuurder een beperkte vergoeding uit te keren uit de werkingsmiddelen.

Afschaffing van scholengemeenschappen

De Commissie pleit voor de afschaffing van de scholengemeenschappen en de overheveling van de bevoegdheden op vlak van personeelsbeleid van de scholengemeenschappen naar de schoolbesturen.

Strategisch personeels- en welzijnsbeleid

Inzetten op werkbaar werk

Het is van groot belang om in te zetten op werkbaar werk in scholen, want de situatie op dat vlak heeft een onmiddellijk gevolg voor duurzame inzetbaarheid: personeelsleden met werkbaar werk blijven langer gezond en gemotiveerd aan de slag. Werkbaar werk heeft een gunstig effect op de retentie van personeelsleden.

HR-competenties bevorderen bij schoolleiders en besturen

Schoolleiders en schoolbesturen hebben generieke HR-competenties en kennis nodig om een strategisch personeels- en welzijnsbeleid te kunnen voeren. Schoolbesturen moeten in staat zijn om een algemeen HR- en welzijnskader te creëren. Van hen wordt ook verwacht dat ze schoolleiders kunnen ondersteunen en coachen op dat vlak.

De verloning van leraren en schoolleiders

De competitiviteit in loonontwikkeling monitoren

De Commissie pleit niet voor een algemene loonsverhoging voor leraren maar beveelt aan de competitiviteit in de loonontwikkeling van leraren beter te monitoren door het ministerie op te dragen elke vijf jaar een monitoringsrapport over de verloning van leraren in vergelijking met relevante categorieën op de arbeidsmarkt te publiceren. In de monitoring moeten enerzijds de lonen en pensioenen worden vergeleken, maar anderzijds ook de voordelen die werknemers in andere sectoren genieten (bedrijfswagen, enz.). Op die manier kan de competitiviteit van onderwijs vergeleken met andere sectoren worden opgevolgd. Dit rapport kan dan door de sociale partners worden besproken ter gelegenheid van de cao-onderhandelingen.

Een geïntegreerd verloningssysteem

Er komt één salarisschaal voor een gekwalificeerde leraar, ongeacht het onderwijsniveau of de onderwijsvorm waarin de leraar is geworven. Aan deze basisverloning worden supplementen toegevoegd wanneer de leraar aan bepaalde voorwaarden voldoet.

Invoering van een arbeidsmarkttoelage

De Commissie beveelt aan ook in Vlaanderen een arbeidsmarkttoelage in te voeren voor leraren en ander personeel van scholen die hoog scoren in GOK-indicatoren. Op die manier wordt er een financiële prikkel ingevoerd die leraren motiveert om in deze scholen te gaan lesgeven. Het GOK-beleid wordt op die manier uitgebreid van een beleid dat scholen extra financiert, naar het verloningsbeleid van leraren. Schoolbestuur en schoolleiding kunnen, na lokaal sociaal overleg, aan de lokale situatie aangepaste toepassingsmodaliteiten hanteren.

In de toekomst evolueren van diploma- naar functieverloning

De Commissie neemt het standpunt in dat een radicale switch naar functieverloning in het onderwijs nu niet opportuun is en te veel dysfunctionele effecten zou sorteren. Maar op middellange termijn zou wel moeten gezocht worden naar mogelijkheden om naar functieverloning te evolueren.

Anciënniteit van zijinstromers tot 20 jaar erkennen

De Vlaamse Regering heeft reeds belangrijke inspanningen geleverd om de anciënniteit van zijinstromers in het onderwijs te honoreren. De Commissie stelt voor een laatste stap in die richting te zetten door nieuwe zijinstromers tot maximaal 20 jaar anciënniteit uit hun vorige werkervaringen mee te laten nemen naar een job in het onderwijs.

Voltijds werken stimuleren

De Commissie beveelt aan de problematiek van deeltijdwerk in onderwijs op de agenda te zetten, onderzoek naar effectieve strategieën op te starten en in overleg en dialoog met sociale partners en het onderwijsveld te zoeken naar de gepaste aanpak met aandacht voor die situaties waarin het combineren van deeltijds werken in onderwijs en deeltijds werken in het bedrijfsleven een meerwaarde is.

Snoeien in de verlostelsels

Momenteel bestaan er in het onderwijs niet minder dan 22 verschillende verlostelsels. Dat is een heel kluwen van verlopen met uiteenlopende voorwaarden, looptijden en ingangsdata. Het hoeft geen betoog dat dit een weinig transparant geheel is, zowel voor het schoolbestuur als werkgever als voor het personeel. Een kritisch onderzoek ten gronde dringt zich dan ook op met de bedoeling te snoeien in het aantal verlostelsels. Dit gebeurt het best in samenspraak met de sociale partners en vertegenwoordigers van leraren en schoolleiders.

Bij vertrek blijft benoeming maximaal 2 jaar geldig

De benoeming als leraar blijft maximaal 2 jaar geldig wanneer de leraar het onderwijs verlaat om in een andere sector aan de slag te gaan. Na 2 jaar keert de leraar ofwel terug naar het onderwijs ofwel neemt hij ontslag.

Voltijdse benoeming blijft maximaal 5 jaar geldig bij halftijds werk

De tweede maatregel is dat, wanneer een voltijds benoemde leraar deeltijds gaat werken, de voltijdse benoeming maximaal 5 jaar geldig blijft, op voorwaarde dat de deeltijdse opdracht minimaal 50% bedraagt. Bedraagt de deeltijdse opdracht minder dan 50%, dan vervalt de voltijdse benoeming automatisch na 2 jaar. In beide gevallen behoudt de leraar de benoeming dus enkel voor het effectief gepresteerde volume.

Financiering en rationalisatie

Behoud van de open-end financiering

De Commissie pleit ervoor om de *open-end* financiering voor personeel en werkingsmiddelen zoals die vandaag bestaat, onverkort te behouden.

Het aanwendingspercentage laten varen

De Commissie stelt voor om met de nieuwe benadering van de personeelsomkadering die ze voorstelt, het aanwendingspercentage in het secundair onderwijs te schrappen en de teller weer op 100% te zetten, met dien verstande dat de huidige 96,57% omgezet wordt naar 100%. In het basisonderwijs is dat al gebeurd met de invoering van de geïntegreerde omkadering in 2012. Het instrument van de aanwendingspercentages wordt best volledig uit het beleidsinstrumentarium verwijderd.

Enveloppefinanciering van scholen

De Commissie is van oordeel dat een enveloppefinanciering voor het personeel de beste manier is om te komen tot een transparante financiering die het mogelijk maakt voor scholen en schoolbesturen om de personeelsmiddelen zo efficiënt mogelijk in te zetten volgens de lokale noden en context en op die manier een hedendaags HR-beleid te kunnen voeren. In de enveloppe worden alle personeelsgerelateerde financierings- en subsidiëringstromen naar scholen ontleurd en samengevoegd. Die enveloppe wordt toegekend aan de schoolbesturen die haar op hun beurt verdelen over hun scholen. Voorwaarde hiervoor is dat de schaalvergroting van schoolbesturen verdergezet kan worden.

Ontkleuring van financieringsstromen

De Commissie pleit voor een volledige ontleuring van alle middelen. Dit betekent dat scholen en schoolbesturen op dit vlak een grote autonomie krijgen en zelf verantwoordelijk zijn voor de inzet van deze middelen. Het is dan ook vanzelfsprekend dat de schoolbesturen aan hun stakeholders en aan de overheid op regelmatige basis verantwoording afleggen over de besteding van de personeelsmiddelen en de beleidskeuzes die daarbij gemaakt worden. Deze autonomie moet scholen en schoolbesturen in staat stellen om een personeelsbeleid te voeren op maat van de noden van elke school.

Rapportering over de besteding van personeelsenveloppes

De school moet over de besteding van de personeelsenveloppes transparant rapporteren zodat de overheid en de belastingbetaler zicht hebben op de allocatie en besteding van deze publieke middelen.

Invoering van puntenenveloppe voor personeel

De schoolbesturen krijgen de personeelsenveloppe voor hun scholen in de vorm van punten. Met deze punten kunnen ze personeelsleden aanstellen. Het puntengewicht van elk personeelslid hangt af van de functie die het vervult en van de verloning die daarmee samenhangt.

Maximumpercentage per school van vastbenoemden

Binnen de personeelsenveloppe wordt op het niveau van het schoolbestuur een maximumpercentage van vastbenoemde personeelsleden bepaald van 80%.

Sociaalsecretariaatsfunctie bij Ministerie

Het Ministerie van Onderwijs en Vorming blijft de sociaalsecretariaatsfunctie voor personeelsleden in onderwijs op zich nemen en de lonen van de personeelsleden uitbetalen, zoals dat vandaag het geval is. Het zogenoemde 'derde betaler' systeem blijft dus voortbestaan.

Puntenenveloppe op basis van school- en leerlingenkenmerken

De personeelsenveloppe voor een school wordt opgebouwd op basis van schoolkenmerken en leerlingenkenmerken en bevat ook de middelen voor de vervangingen van zieke en afwezige personeelsleden.

Minder degressiviteit in de financiering

De Commissie stelt voor 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.

Meer efficiënte toepassing van de vrije keuze

Een minder degressieve omkadering is niet enkel een incentive om te rationaliseren, maar kan ook leiden tot een meer efficiënte en goedkopere operationalisering van de vrije keuze. In dat verband pleit de Commissie ook voor de afschaffing van de huidige minimumpakketten in het secundair onderwijs.

Invoering van een vrijekeuzepakket van personeelsmiddelen

Voor het waarborgen van de vrije keuze kan, ter vervanging van de minimumpakketten, gedacht worden aan de toekenning van een beperkt pakket personeelsmiddelen voor het garanderen van de vrije keuze op een voldoende grote geografische schaal, een zogenaamd vrijekeuzepakket dat toegekend wordt aan het centrale niveau van het officieel onderwijs en van daaruit verdeeld wordt volgens de noden.

Integratie van GOK in de puntenenveloppe

De weging van de leerlingenkenmerken blijft geënt op de GOK-regeling zoals die thans in het basisonderwijs uitgewerkt en geïntegreerd is. Voor het secundair onderwijs betekent dit dat de oefening die in 2012 voor het basisonderwijs gemaakt is, ook voor het secundair onderwijs gebeurt en dat zowel de SES-kenmerken met de respectieve wegingen als de globale bandbreedte aan middelen hiervoor bestudeerd wordt om het aandeel van de leerlingenkenmerken in de enveloppe en de toewijzing ervan te bepalen.

Middelen voor vervangingen integreren in puntenenveloppe

In de personeelsenveloppe wordt een percentage voorzien voor de vervangingen van afwezige personeelsleden. Dit percentage voorzien voor de vervangingen is vast en wordt berekend op basis van het huidige volume vervangingen op het Vlaamse niveau. Dit betekent dat de inzet en de kost van vervangers en de organisatie van vervangingen de integrale verantwoordelijkheid van scholen en schoolbesturen worden en dat die daarvoor een efficiënt en verantwoord beleid moeten uittekenen.

Een nieuw mechanisme voor rationalisatie en vrije keuze

Om de rationalisatie van het studieaanbod in goede banen te leiden, is het noodzakelijk om te zorgen voor een mechanisme dat niet alleen de rationalisatie bewerkstelligt, maar ook een efficiënte spreiding van het studieaanbod beoogt, die tevens de vrije keuze garandeert en operationaliseert.

Levensbeschouwelijke vakken op een grotere geografische schaal

De huidige regeling voor de levensbeschouwelijke vakken wordt behouden, maar voor de levensbeschouwingen die door weinig leerlingen in een onderwijszone gevolgd worden, wordt het levensbeschouwelijke vak op een grotere schaal dan de individuele school georganiseerd. Afhankelijk van de context en de afstanden kan dat per stad of per onderwijszone of door middel van afstandsonderwijs georganiseerd worden.

Indexering en groeipad voor werkingsmiddelen

Het is wenselijk dat na enkele jaren van (gedeeltelijke) niet-indexering de werkingsmiddelen geïndexeerd worden en dat een groeipad voor verhoging voorzien wordt.

Voorwaarden voor een kwalitatief lerarenbeleid

Een onderwijsonderzoeksprogramma

De Commissie adviseert een structureel, langlopend en kwalitatief hoogstaand onderwijsonderzoeksprogramma te ontwikkelen dat het onderwijsbeleid in het algemeen en het lerarenbeleid in het bijzonder van de broodnodige evidentie kan voorzien.

Betere doorstroming van onderzoeksevidentie naar scholen

Betere doorstroming van onderzoeksevidentie en wetenschappelijke kennis naar scholen, leraren en schoolleiders is belangrijk. Leerpunt vervult daarbij een cruciale rol. Wel bepleit de Commissie dat de brede professionaliteit van leraren, waarin ook praktijkkennis en vakmanschap zeer belangrijk zijn, wordt erkend en gewaardeerd.

Evaluatieonderzoek als deel van de beleidscyclus

De Commissie pleit voor de systematische planning en uitvoering van onafhankelijk evaluatieonderzoek van beleidsinitiatieven.

De specifieke noden van praktijkleraren

De Commissie pleit voor bijzondere aandacht nodig voor de belangrijke rol van praktijkleraren, hun werving, retentie en loopbaanontwikkeling. Voor deze categorie van leraren zijn flexibele arbeidsovereenkomsten en vormen van samenwerking met bedrijven zeer aangewezen. Door gecombineerde loopbanen en 'hybride' rollen kunnen praktijkleraren hun competenties blijvend up-to-date houden, hetgeen de kwaliteit en relevantie van het arbeidsmarktgericht onderwijs ten goede komt.

Sterkere rol voor de inspectie

De Commissie pleit ervoor de samenstelling en werking van de inspectie te herbekijken in functie van de voorstellen en aanbevelingen van dit rapport en de uitbreiding van haar opdracht die ermee gepaard gaat.

Beroepsorganisaties van leraren en schoolleiders

De Commissie roept de beroepsgroepen van leraren en schoolleiders op om eigen beroepsorganisaties in het leven te roepen die een krachtige voedingsbodem kunnen vormen voor de belangenverdediging en verdere professionalisering van leraren en schoolleiders.

Betere participatie van leraren en schoolleiders aan beleid

De stem van leraren en schoolleiders moet sterker gehoord worden in beleidsontwikkeling, niet alleen via vakorganisaties in sociaal overleg of in adviesraden zoals VLOR, maar via geëigende professionele organisaties. Feedbackloops en informatiedoorstroming van het veld naar beleid moeten beter worden georganiseerd.

Een nieuw convenant over sturing en autonomie

Het zou goed zijn mochten overheid en onderwijsverstrekkers na een fundamenteel gesprek tot een soort convenant komen over sturing en regulering, schoolautonomie en bestuurlijke verantwoordelijkheid. De geschiedenis, bijvoorbeeld van de periode na het Schoolpact van 1958, heeft aangetoond dat een dergelijk akkoord een periode van voorspoed en bloei in het onderwijs kan inluiden.

Terugkoppeling van de voorstellen aan de krachtlijnen

In Hoofdstuk 4 hebben we de principes en krachtlijnen geformuleerd waarop dit rapport is gebaseerd. Nu we alle voorstellen en aanbevelingen van de Commissie op een rij hebben gezet is het interessant om ze terug te koppelen aan de krachtlijnen waarvan we zijn vertrokken. In Tabel 6 rangschikken we alle voorstellen en aanbevelingen onder de zeven krachtlijnen.

Tabel 6. Terugkoppeling van voorstellen en aanbevelingen naar de krachtlijnen

Krachtlijnen	Voorstellen en aanbevelingen
<p>1. Hedendaags personeelsbeleid in scholen stimuleren</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Werving van een leraar in de regel voor één schooljaar • Meer diversiteit in het lerarenberoep door het verbod op levensbeschouwelijke tekenen te laten varen voor leraren • Vereenvoudiging van de bekwaamheidsbewijzen • Afschaffing van de TADD-voorrangsregeling • Arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur vanaf derde jaar tewerkstelling • Behoud van vastheid van betrekking • Terugdraaien van de vaste benoeming na één jaar • Afschaffen van de reffectatie • Evaluatie van nieuwe systeem van functioneringsevaluatie • HR-competenties bevorderen bij schoolleiders en besturen • Inzetten op werkbaar werk • Een geïntegreerd verloningssysteem • Anciënniteit van zijinstromers tot 20 jaar erkennen • Snoeien in de verlofstelsels • Bij vertrek blijft benoeming maximaal 2 jaar geldig • Voltijdse benoeming blijft maximaal 5 jaar geldig bij halftijds werk
<p>2. Schoolautonomie, leiderschap en bestuurlijke capaciteit versterken</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Leraren affecteren aan schoolbesturen • Grotere loonspanning tussen leraren en schoolleiders • Directiefuncties als mandaten • Geen pedagogisch bekwaamheidsbewijs voor directieambten • Versterking van schoolleiderschap in basisscholen • Professionalisering van schoolleiders • Evaluatie van schoolleiders • Bestuurlijke schaalvergroting • Erkenning van schoolbesturen • Mogelijkheid creëren om bestuurders te vergoeden • Afschaffing van scholengemeenschappen • Invoering van een arbeidsmarkttoelage • Enveloppefinanciering van scholen • Ontkleuring van financieringsstromen • Rapportering over de besteding van personeelsenveloppes • Invoering van puntenenveloppe voor personeel • Maximumpercentage per school van vastbenoemden • Puntenenveloppe op basis van school- en leerlingenkenmerken • Minder degressiviteit in de financiering • Integratie van GOK in de puntenenveloppe • Middelen voor vervangingen integreren in enveloppe

Krachtlijnen	Voorstellen en aanbevelingen
	<ul style="list-style-type: none"> • Een nieuw convenant over sturing en autonomie
3. Alle taken van de leraar valoriseren	<ul style="list-style-type: none"> • Een nieuwe definitie van de opdracht van de leraar
4. De loopbaan als een continuüm van professionalisering zien	<ul style="list-style-type: none"> • Een positieve studiekeuze tot leraar stimuleren • Invoering van de leerladder in het basisonderwijs • Focus op vakinhoudelijke en vakdidactische opleiding • Invoering van een inductiejaar • Aanvangsbegeleiding • Invoering van de senior leraar • De specifieke noden van praktijkleraren
5. Professionele ontwikkeling als een gedeelde verantwoordelijkheid beschouwen	<ul style="list-style-type: none"> • Multidisciplinaire teams in scholen • Specifieke masters in het basisonderwijs • Bachelors en masters in het hele secundair onderwijs • Beroepsorganisaties van leraren en schoolleiders • Betere participatie van leraren en schoolleiders aan beleid
6. De loopbaanontwikkeling competentiegedreven maken	<ul style="list-style-type: none"> • Invoering van een licentie als leraar • Betere articulatie van de professionaliseringsbehoefte door leraren • Keurmerk voor nascholingsinitiatieven • Koppeling van professionalisering aan anciënniteit • Kernprofiel voor schoolleiders
7. Overheidsbeleid meer ondersteunend en faciliterend maken	<ul style="list-style-type: none"> • Regelmatige evaluatie en update van beroepsprofiel en basiscompetenties • Een sterk vereenvoudigde rechtspositieregeling • Invoering van de 'lerarentoets' bij elk beleidsvoorstel • De competitiviteit in loonontwikkeling monitoren • In de toekomst evolueren van diploma- naar functieverloning • Voltijds werken stimuleren • Behoud van de open-end financiering • Het aanwendingspercentage laten varen • Sociaalsecretariaatsfunctie bij Ministerie • Meer efficiënte toepassing van de vrije keuze • Een nieuw mechanisme voor rationalisatie en vrije keuze • Invoering van een vrijekeuzepakket van personeelsmiddelen • Levensbeschouwelijke vakken op een grotere geografische schaal • Indexering en groeipad voor werkingsmiddelen • Een onderwijsonderzoeksprogramma • Betere doorstroming van onderzoeksevidentie naar scholen • Evaluatieonderzoek als deel van de beleidscyclus • Sterkere rol voor de inspectie

Bijlagen

Bijlage 1. Lijst van leden van de Commissie

Voorzitter

Dirk Van Damme is gepromoveerd in de psychologische en pedagogische wetenschappen aan de Universiteit Gent. Hij werd professor onderwijskunde en voorzitter van de gelijknamige vakgroep aan dezelfde universiteit in 1995. Hij vervulde vanaf 1992 tevens functies op kabinetten van opeenvolgende Vlaamse ministers van onderwijs, was tussen 2000 en 2003 algemeen directeur van de Vlaamse Interuniversitaire Raad (VLIR), in 2004 afgevaardigd bestuurder van het Gemeenschapsonderwijs en kabinetschef van Vlaams minister Frank Vandenbroucke tussen 2004 en 2008. Van 2008 tot 2021 was hij hoofd van het Centre for Educational Research and Innovation en Senior Counsellor bij het Directorate for Education and Skills van de OESO te Parijs (FR). Sinds 2021 is hij onafhankelijk consultant en Senior Research Fellow aan het Center for Curriculum Redesign in Boston (USA). Hij is lid van verschillende internationale commissies, waaronder de Commissie van het Nationaal Groeifonds in Nederland.

Ondervoorzitter

Paul Yperman studeerde Germaanse talen aan de Katholieke Universiteit Leuven. In 1983 startte hij zijn onderwijsloopbaan als leraar in verschillende secundaire scholen die uiteenlopende onderwijsvormen aanbieden. Daarna werd hij directeur in het Sint-Jozefscollege te Aalst en nadien afgevaardigd bestuurder van de koepel van de Vlaamse Jezuïetencolleges en gedurende 6 jaar ook van de koepel van de Europese Jezuïetencolleges. Van 2009 tot 2014 was hij adviseur leerplichtonderwijs op het kabinet van Vlaams minister van onderwijs Pascal Smet. Sinds 2021 is hij actief als zelfstandig consultant, voornamelijk in onderwijs.

Secretaris

Hilde Lesage, taalkundige van opleiding, is afdelingshoofd van de afdeling Onderwijspersoneel, Departement Onderwijs en Vorming. Werkt sinds 1990 op het departement Onderwijs en Vorming. Was bij het begin van haar loopbaan coördinator van werkstations Secundair Onderwijs en leerde zo alle aspecten van de rechtspositieregelingen voor onderwijspersoneel kennen. Werd in 1997 aangesteld als afdelingshoofd en geeft sindsdien als leidinggevende met haar team mee vorm aan het beleid rond onderwijspersoneel. Voert alle cao-onderhandelingen mee. Werkte ondertussen samen met zeven onderwijsministers. Is tevens coach voor leidinggevendenden bij de Vlaamse overheid.

Leden

Mohamed Al Farisi is industrieel ingenieur Elektronica-ICT en geeft les in de GO! Spectrumschool in Deurne. Hij behaalde een Master of Science in de Toegepaste Informatica, een Master of Science in de bedrijfskunde en een Getuigschrift Pedagogische Bekwaamheid. Hij werkte als hardware- en ontwikkelingenieur vooraleer hij de overstap maakte naar het onderwijs. Zijn expertise in het vakgebied 'harde sector' situeert zich vooral in Automatisering en Elektronica-elektriciteit. Hij heeft ook zitting gehad in de Commissie Beter Onderwijs.

Lesley Arens werkte in het volwassenenonderwijs, was als afgevaardigd bestuurder van het Consortium Volwassenenonderwijs in Gent verantwoordelijk voor het uitbouwen van netoverstijgend opleidingsaanbod en werkte daarvoor samen met VDAB, SYNTRA, (lokale) overheden en bedrijven. In 2014 werd ze directeur aan het roer van VOV lerend netwerk, de

grootste vereniging voor professionals in 'learning & development'. In 2016 stapte ze aan boord van HRbuilders (nu HR talents) waar ze een HR freelance community van +3000 zelfstandige HR-professionals uitbouwde. In 2019 koos ze resoluut voor het ondernemerschap en stichtte ze #ZigZagHR met als ambitie om HR-professionals in Vlaanderen te informeren, te inspireren, te connecteren en te professionaliseren.

Sarah Bauters is een toegewijde onderwijsprofessional met een diploma in Kleuteronderwijs (2010) en een BanaBa Zorgverbreding (2010-2012). Ze begon haar loopbaan in Gent als zorg- en klasleerkracht tot 2021, voordat ze de overstap maakte naar het lager onderwijs, gericht op sterk lerende kinderen. Sarah's passie voor educatie en cultuur wordt weerspiegeld in haar getuigschriften in drama, voordracht, toneel, welsprekendheid en schilderkunst. Ze initieert in samenwerking met externen educatieve projecten op school die deze domeinen samenbrengen en heeft waardevolle inzichten gedeeld als lid van het lerarenpanel van de VLOR.

Kristien Bruggeman is oprichter en directeur van LAB Gedreven onderwijs, een secundaire school waar leraren en leerlingen kunnen groeien. Ze herdacht de klassieke manier van onderwijsorganisatie om tijd en ruimte te creëren voor samenwerking en professionalisering voor leraren en kiest resoluut voor gedeeld leiderschap in haar school. Als gedreven transitiecoach begeleidt en adviseert ze scholen die een veranderingstraject willen aangaan. Haar energie en passie voor leren inspireren anderen om de kansen in vernieuwend onderwijs te grijpen.

Dag De Baere behaalde zijn diploma als evolutiebioloog en gaf daarna 5 jaar les als leerkracht wetenschappen op het GO! Koninklijk Atheneum Antwerpen. De laatste drie jaar combineerde hij zijn job als leerkracht met die van innovatiecoördinator binnen de school, terwijl hij tevens als medewerker publieke partnerschappen bij Teach for Belgium vzw actief was. Tussen 2019 en 2022 maakte hij deel uit van het lerarenpanel van de VLOR. Momenteel begeleidt hij organisaties en scholen op vlak van digitalisering en innovatie. Hierbij legt hij de focus op duurzame en doelgerichte veranderingen om de kwaliteit (of kosten) van pedagogische projecten te verbeteren. Het afgelopen jaar heeft hij al meer dan 50 scholen in Vlaanderen ondersteund.

Hugo Deckers behaalde het bachelorsdiploma secundair onderwijs in Hasselt. Later behaalde hij ook de master moraalfilosofie aan Universiteit Gent. Hij werkte vele jaren als leraar in diverse athenea in Vlaanderen. Vervolgens werd hij vakbondsverantwoordelijke voor het ACOD in Oost-Vlaanderen en later ook secretaris-generaal voor ACOD-onderwijs. In die rol heeft hij een ruime ervaring opgedaan in syndicaal werk in het onderwijs en in sociale onderhandelingen in het onderwijs.

Nicolas De Lobel behaalde zijn bachelor secundair onderwijs aan de Arteveldehogeschool te Gent, voor de vakken Nederlands en project kunstvakken. Hij begon als leerkracht Nederlands, eerst in het secundair onderwijs en later in OKAN. Ondertussen studeerde hij af aan de Universiteit Antwerpen als master in de opleidings- en onderwijswetenschappen. Hij werkt sinds 2018 als tutor-coach bij Teach for Belgium vzw waar hij startende leerkrachten begeleidt en ondersteunt zodat zij een verschil kunnen maken en kunnen bijdragen tot meer sociale gelijkheid in ons onderwijs. Sinds het Erasmus+-project genaamd 'NEST', coacht en traint hij aanvangsbegeleiders en directies over heel Vlaanderen en ondersteunt hij (hoge)scholen met vormingen rond klasmanagementtechnieken.

Kristof De Witte is gewoon hoogleraar aan de Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen aan KU Leuven. Hij is er stichtend lid en directeur van het facultaire onderzoekscentrum 'Leuven Economics of Education Research' (LEER) dat een onderwijs-economische focus heeft. De Witte heeft meer dan 100 internationale publicaties op thema's als vroegtijdig schoolverlaten,

efficiëntiemeting, invloed van COVID-19 op leerprestaties, politieke economie en financiële geletterdheid. Hij bekleedt daarnaast als bijzonder hoogleraar de leerstoel 'Efficiency and Effectiveness of Educational Innovations' aan United Nations University van de Universiteit Maastricht. Hij was eerder betrokken bij de 'European Commission Expert Group on quality investment in education and training'. Voor zijn werk ontving hij diverse wetenschappelijke prijzen waaronder de 'Laureaat van de Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten' en de 'Pioniersprijs' van KU Leuven.

Sofie Landuyt is master in de Bestuurskunde en behaalde een Getuigschrift Pedagogische Bekwaamheid. Ze was werkzaam als stafmedewerker kwaliteitszorg en beleidsmedewerker onderwijs voor de Vlaamse Hogescholenraad, algemeen secretaris van de Hogeschool West-Vlaanderen, raadgever hoger onderwijs op het kabinet van minister Hilde Crevits, viceminister-president Vlaamse Regering en Vlaams minister van Onderwijs, en als kabinetschef van schepen Mieke Van Hecke, schepen van Burgerzaken en Protocol te Gent. Gepassioneerd door onderwijs, beleid en mensen is Sofie sinds eind 2020 directeur van het Expertisenetwerk Onderwijs van Arteveldehogeschool. Het expertisenetwerk Onderwijs brengt alle opleidingen voor en door leraren samen en focust zich op onderwijs, onderzoek, dienstverlening en levenslang leren. Sinds december 2022 neemt ze tevens de rol op van voorzitter van vzw SKOG, Scholengroep Katholiek Onderwijs Gent.

Myriam Neiryndck startte na het afstuderen als bachelor lager onderwijs aan het Crombeeninstituut te Gent de driejarige DHOS-opleiding aan het Katholiek Hoger Instituut Voor Opvoedkunde in Gent, in combinatie met een voltijdse opdracht als klasjuf van het 5de leerjaar in GILKO Merelbeke. Na 15 jaar in het werkveld opende zich daar de deur voor 4 schooljaren als vervangend directeur, gevolgd door 13 jaar directeur van GBS De Vierklaver Asper/Baaigem/Gavere/Vurste. Sedert 3 schooljaren keerde ze terug naar het geboortedorp om het ambt als directeur van de nieuwe school GBS De Vlinderboom Eke waar te nemen.

Evelien Timbermont promoveerde in 2020 tot doctor in de rechten aan de Vrije Universiteit Brussel met een proefschrift over de rechtspositieregeling van het onderwijspersoneel in de Vlaamse Gemeenschap. Sinds 2021 is zij aan de VUB verbonden met een onderwijs- en onderzoeksopdracht zich onder meer toespitst op het individueel en collectief arbeidsrecht, de arbeidsverhoudingen in het onderwijs, de impact van grondrechten op de arbeidsverhouding, atypische arbeidsrelaties, identiteitsgebonden werkgevers, en de gelijke behandeling en non-discriminatie. Zij maakt deel uit van de redactie van het Tijdschrift voor Sociaal Recht en het Tijdschrift voor Onderwijsrecht & Onderwijsbeleid.

Melissa Tuytens is als docent verbonden aan de vakgroep Onderwijskunde van Universiteit Gent waar zij mee de onderzoeksgroep Beleid en leiderschap in onderwijs (BELLON) leidt. Samen met haar onderzoeksgroep heeft ze een onderzoekstraditie binnen schoolleiderschap, schoolbeleid, personeelsbeleid en professionalisering in onderwijs opgebouwd waarbij ingezet wordt op fundamenteel onderzoek en beleidsondersteunend onderzoek waarbij het ook de bedoeling is deze thema's breed beschikbaar te maken bij onderwijsactoren en scholen en beleidsmakers te ondersteunen om beter te worden. Naast haar onderzoekswerkzaamheden geeft ze onder andere les binnen de opleidingen pedagogische wetenschappen (bachelor en master) en de educatieve master van de UGent.

Greet Van Dender studeerde in 1993 af als Bachelor secundair onderwijs en heeft nog 2 jaar in het buitenland (VS) gestudeerd en gewerkt aan het centrum voor afstandsonderwijs van de universiteit van Texas in Austin. In 1995 is ze gestart in de privé en in 2000 heeft ze de stap gezet naar het volwassenenonderwijs als informaticaleerkracht. Ze was in 2011 pedagogisch adviseur

en in 2016 coördinator bij de begeleidingsdienst van het provinciaal onderwijs Vlaanderen waarbij ze expertise ontwikkelde in diverse thema's waaronder, duaal leren, aanvangsbegeleiding, het provinciaal leiderschapsvenster en andere. In 2019 heeft ze de stap gezet om terug te keren naar haar thuisbasis en directeur te worden in Richtpunt campus Hamme, een provinciale school met een aanbod in de 3 finaliteiten in de harde sector (hout, elektriciteit en metaal).

Caroline Van Driessche startte met een Master in de Orthopedagogiek. Haar professionele ontwikkeling leidde tot het afronden van een Executieve Master in Publiek Management. Recentelijk volgde ze een opleiding aan Academica University of Applied Sciences (Nederland) en momenteel volgt ze de Exemplary Leadership Programme (UK) in het kader van kennisrijk curriculum en evidence-informed werken in het basisonderwijs. Haar professionele traject begon ze als wetenschappelijk onderzoeker, gevolgd door een rol als orthopedagoog. Na enkele jaren vervulde ze een directiefunctie voordat ze in 2009 de verantwoordelijkheid op zich nam als Algemeen Directeur bij het Katholiek Basisonderwijs Oudenaarde. Vanaf 2023 heeft ze haar leiderschapsdomein uitgebreid naar de Vrije Leersteuncentra Oost-Vlaanderen, waar ze eveneens de rol van Algemeen Directeur vervult.

Isabel Van Kerckhove studeerde af als een Master of Arts in de taalkunde aan de KUL na een Bachelor of Arts in de Taal- en Letterkunde, afstudeerrichting Frans-Nederlands. Hierna volgde ze de Specifieke lerarenopleiding talen, waarbij ze koos voor een diversiteitsstage met leerlingen met een autismespectrumstoornis. Ze is leerkracht en brugfiguur in ziekenhuisschool De Radar. In deze context geeft ze verschillende vakken, begeleidt ze leerlingen in hun leer- en onderwijsloopbaanproces en fungeert ze als ankerfiguur taalbeleid en Appwel. Vanuit een passie voor mensen, onderwijs en wetenschap, maakte ze onder meer deel uit van de stuurgroep van het PXL-onderzoeksproject 'ABC-proof evalueren' en was ze lid van het lerarenpanel in het VLOR-project 'De leraar'.

Ann Verreth studeerde politieke wetenschappen aan de Katholieke Universiteit Leuven. Ze was werkzaam voor het HIVA - Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving en de studiedienst van het Algemeen Christelijk Werknemersverbond. Ze was secretaris-generaal van de Vlaamse Hogescholenraad (2007-2009), adjunct-kabinetschef en onderwijsadviseur van Vlaams minister-president Kris Peeters (2009-2014) en secretaris-generaal van het Vlaams Secretariaat voor het Katholiek Onderwijs (2014) en kabinetschef van Vlaams minister van Onderwijs Hilde Crevits. Van januari 2016 tot januari 2019 was ze tevens bestuurder en vicevoorzitter van de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). Ze was tevens vicevoorzitter van het European Consortium for Accreditation. In februari 2019 werd ze algemeen directeur van de Associatie KU Leuven en in april 2021 algemeen directeur van de hogeschool Odisee. Verder is ze in navolging van Harry Martens sinds maart 2018 voorzitter van de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR).

Mieke Vermeiren studeerde in 1979 af als licentiaat in de rechten aan de Rijksuniversiteit Gent. Haar loopbaan was rijk en gevarieerd: advocaat aan de balie van Antwerpen, medewerker en diensthoofd van een sociaal-cultureel centrum, verantwoordelijke rechtshulp en -bijstand (patiëntenrechten) en personeelsdirecteur bij een ziekenfonds, raadgever en adjunct-kabinetschef bij kabinetten ambtenarenzaken en onderwijs, manager bij het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen en verantwoordelijke voor Vlaanderen voor de relatie onderwijs-arbeidsmarkt en voor de loopbaanfondsen van de metaal- en technologische sector. Met pensioen sinds 1 februari 2020, maar nog steeds actief als projectleider via haar vennootschap VermeiMi bv. met als voorbeeld het begeleiden van de inkanteling leren en werken in duaal leren in een school in Eeklo.

Bijlage 2. Budgettaire simulatie

Simulaties

Onderwijs is een sector waar de Vlaamse overheid veel in investeert, zowel in absolute termen (14,7 miljard euro in 2022) als relatief (ruim een vierde van alle uitgaven van de Vlaamse overheid). Uit internationale vergelijkingen blijkt dat ons onderwijs ook ten opzichte van andere onderwijsstelsels relatief veel middelen per leerling krijgt.³⁵³ Daarom vindt de Commissie het belangrijk om met haar voorstellen budgetneutraliteit na te streven.

Sommige van de voorstellen die in dit rapport gelanceerd worden, hebben een budgettaire impact. Voor bepaalde voorstellen is de te verwachten kostprijs vrij precies te berekenen. Voor andere voorstellen is dit niet het geval, of was het voor de Commissie onmogelijk om een sluitende berekening te maken in het tijdsbestek waarbinnen het rapport tot stand kwam. Toch wil de Commissie een richting aangeven met betrekking tot de budgettaire impact van de voorstellen. Als een exacte berekening van een maatregel niet mogelijk is, dan wordt ofwel vertrokken van één mogelijk implementatiescenario of één aanname ofwel wordt het budgettaire speelveld aangegeven waarin gewerkt kan worden. Alle cijfers waarop we ons baseren komen uit administratieve databanken en werden aangeleverd door het departement onderwijs.

De voorgestelde maatregelen die een kostprijs met zich meebrengen en die relatief goed te schatten zijn, omvatten volgende:

- De leraar-assistent in het basisonderwijs (Hoofdstuk 5): de kostprijs van de aanstelling van gemiddeld 1 assistent-leraar per basisschool is 128 miljoen euro.
- Het inrichten van microcredentials door hogescholen en universiteiten om de vakinhoudelijke en bijhorende vakdidactische competenties van leraren te versterken (Hoofdstuk 6): als 800 leraren hiervoor gebruik maken van microcredentials, dan is de kostprijs hiervan op 1,8 miljoen euro geraamd.
- De invoering van het inductiejaar (Hoofdstuk 6): als leraren in het inductiejaar 100% betaald worden en 30% minder contacturen presteren dan doorsnee leraren en dat verschil wordt bijgesteld in de personeelsomvang van de scholen, dan wordt deze maatregel geraamd op 73 miljoen euro. De kostprijs voor professionele begeleiding door de scholen en lerarenopleidingen van de leraren in dit inductiejaar wordt geraamd op 39 miljoen euro. Dit betekent een verdubbeling van de huidige middelen voor aanvangsbegeleiding.
- De uitbreiding van de omkadering voor de beleidsondersteuning in het basisonderwijs (Hoofdstuk 6): als basisscholen vanaf 200 leerlingen een halftijdse kracht en basisscholen vanaf 400 leerlingen een voltijdse kracht extra krijgen, wordt de kost geschat op 97 miljoen euro per jaar.
- Het optrekken van de anciënniteit van nieuwe zijinstromers naar 20 jaar (Hoofdstuk 11) kost 3 miljoen euro.
- De loonkloof tussen schoolleiders en leraren optrekken naar 35% (Hoofdstuk 11) kost 9,3 miljoen euro.

De totale kostprijs van bovenstaande maatregelen is 351,1 miljoen euro per jaar.

Daarnaast voorziet het rapport ook een aantal besparingen en rationalisering. Voor een aantal van onderstaande voorstellen zal niet het volledige bedrag bespaard kunnen worden, maar het geeft wel een indicatie van op welke vlakken en in welke grootteorde de besparingen zich situeren:

³⁵³ OECD (2023a).

- De kostprijs van de minimumpakketten in het secundair onderwijs (Hoofdstuk 12) is vandaag 17 miljoen euro.
- De raming van de afbouw van de kunstmatige splitsingen van secundaire scholen die op dezelfde campus gelegen zijn (Hoofdstuk 12), een praktijk die bovendien veel planlast voor scholen en de onderwijsadministratie voortbrengt en weinig transparant is voor leraren en ouders, genereert 56 miljoen euro. Deze raming brengt enkel de krimp van het aantal uren-leraar in rekening en niet de reductie van het aantal directeursambten ten gevolge van de afbouw van het aantal scholen. Het aantal directeurs per campus blijft met andere woorden in de simulatie gelijk.
- De terugval van de boventaligheid bij personeelsleden ten gevolge van de affectatie op het niveau van het schoolbestuur, gekoppeld aan een maximaal benoemingspercentage van 80% op het niveau van elk schoolbestuur (Hoofdstuk 12), wordt geraamd op 11 miljoen euro.
- Het organiseren van de levensbeschouwelijke vakken die door weinig leerlingen gevolgd worden op het niveau van de onderwijszone in de plaats van op het niveau van de school (Hoofdstuk 12) kan 31 miljoen euro genereren.
- In Hoofdstuk 12 wordt gepleit voor een minder degressieve personeelsomkadering in het secundair onderwijs. Die personeelsomkadering bevat vandaag 2 componenten in de berekening: De eerste en veruit de grootste component is een vaste coëfficiënt voor de uren leraar per leerling per structuuronderdeel. Die coëfficiënt is dus niet degressief, maar verschilt wel per graad en per onderwijsvorm en die blijft buiten de scope van het verhaal over de degressiviteit. De tweede component is een extra coëfficiënt per leerling per leerlingengroep. Deze coëfficiënt is degressief en zit dus wel in de scope van wat de Commissie beoogt te veranderen. Het totale budget van deze component is 262 miljoen euro. Dat is een hoog bedrag, maar toch slechts 8,4% van het totaal aantal uren-leraar in het secundair onderwijs vandaag (inclusief de uren leraar levensbeschouwing en exclusief de uren voor de minimumpakketten). De Commissie is van oordeel dat het binnen deze post van 262 miljoen euro is dat er middelen kunnen gevonden worden om de voorgestelde maatregelen met een budgettaire impact op te vangen, wat niet betekent dat het volledige bedrag ter discussie kan staan.

De budgettaire ruimte waarbinnen mogelijke besparingen zich situeren op basis van de voorgestelde maatregelen, bedraagt bijgevolg maximaal 378 miljoen euro.

Daarnaast stellen we ook een maatregel voor die budgettair noch een min- noch een meerkost is, maar die middelen heralloceert. In het bijzonder het toekennen van de middelen van de huidige scholengemeenschappen aan de (schaalvergroete) schoolbesturen (Hoofdstuk 9). De schoolbesturen kunnen het bedrag dat hen toegekend wordt gebruiken voor hun eigen werking, onder andere voor de voorgestelde beperkte vergoeding voor de bestuurders, alsook voor de werking van hun scholen zoals dit ook nu het geval is bij scholengemeenschappen. Het budget daarvan is als volgt samengesteld:

- Het budget voor de stimuluspunten voor de scholengemeenschappen basisonderwijs bedraagt vandaag 29,3 miljoen euro.
- Het budget van de middelen die toegekend worden aan de scholengemeenschappen secundair onderwijs bedraagt vandaag 63 miljoen euro.

Daarnaast zijn er diverse maatregelen voorgesteld die een efficiëntere tijdsbesteding voor leraren, schooldirecties en schoolbesturen beogen. Deze hebben geen direct meetbaar effect, maar zullen wel zorgen voor minder planlast (bv. geen administratie voor gekleurde middelen; minder complexe rechtspositieregeling), en doeltreffender tijdsbesteding (bv. geen constante

sollicitatiegesprekken meer bij ziektes; ondersteuning door leraar-assistenten in het basisonderwijs) zodat meer tijd naar de kerntaken kan gaan.

Conclusie

Zoals ook aan het begin van dit rapport aangegeven beoogt de Commissie geen verzwaring van het onderwijsbudget met de maatregelen die ze voorstelt. Daarom heeft de Commissie ook gezocht naar mogelijkheden om te besparen in het onderwijsbudget, zonder in te boeten op de kwaliteit van het onderwijs. Dit alles sluitend berekenen is op dit punt van het denkproces niet realistisch, maar een richting aangeven is dat wel. De totale kostprijs van de voorstellen is bij benadering 351,1 miljoen euro. Mogelijke besparingen zijn volgens de Commissie te vinden in maatregelen die staan voor een totaalbudget van maximaal 378 miljoen euro. Dit impliceert evenwel niet dat effectief dat volledige bedrag kan bespaard worden. Naast de direct meetbare budgettaire impact is de Commissie ook van oordeel dat er heel wat efficiëntiewinsten voor scholen en schoolbesturen vervat liggen in de voorstellen. Die zijn natuurlijk niet becijferbaar.

Het is geenszins de bedoeling om bovenstaande cijfers te relativiseren, maar het is toch goed om ze even in het perspectief te plaatsen van de onderwijsbegroting.

- De kostprijs van de nieuwe beleidsmaatregelen voor het basis- en secundair onderwijs (inclusief het buitengewoon onderwijs) tijdens de huidige legislatuur bedraagt 373 miljoen euro. In deze berekening zijn enkel de recurrente investeringen opgenomen en die zijn niet cumulatief verrekend.
- In 2021 bedroeg de onderwijsbegroting voor het leerplichtonderwijs 8,75 miljard euro.³⁵⁴
- Het budget voor de salarissen in het leerplichtonderwijs (i.e. gewoon en buitengewoon basis- en secundair onderwijs) was 8,1 miljard euro in 2021. Op de begroting voor het jaar 2024 is hiervoor 8,3 miljard euro ingeschreven.
- De gemiddelde kostprijs per leerling was in 2021 6.038 euro in het gewoon basisonderwijs en 9.335 euro in het gewoon secundair onderwijs.³⁵⁵

³⁵⁴ <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/statistisch-jaarboek-van-het-vlaams-onderwijs-2021-2022>

³⁵⁵ *Ibid.*

