

# **Tijd voor een volwaardig toekomstplan voor het basisonderwijs**

**Vlaamse Onderwijsraad**  
Koning Albert II-laan 37  
BE-1030 Brussel  
T +32 2 219 42 99

[www.vlor.be](http://www.vlor.be)  
[info@vlor.be](mailto:info@vlor.be)

**Wijs beleid door overleg**

**Advies op eigen initiatief**

**Uitgebracht door de Raad Basisonderwijs op 29 mei 2019 met eenparigheid van stemmen**

**Vorbereiding:** werkgroep BaO werkplek op 27 maart 2019, op 8 mei 2019 en op 21 mei 2019 onder voorzitterschap van Anne Verhoeven

**Dossierbeheerder(s):** Katrien Persoons

# 1 Situering

Met dit advies wil de Vlor richting geven aan de plannen van een nieuwe Vlaamse regering voor het verder versterken van het basisonderwijs. De resolutie van het Vlaams Parlement over een plan basisonderwijs is een stap in de goede richting, maar de raad verwacht een meer omvattend plan. Dit advies haakt in op de resolutie door die te concretiseren en aan te vullen. Daarvoor vertrekt de raad van het recente plan van de sociale partners (onderwijsvakbonden en onderwijsverstrekkers) met principes en ambities voor een 'sterk, duurzaam en veerkrachtig' basisonderwijs.<sup>1</sup> Ook binnen de Vlor, waar het brede onderwijsveld is vertegenwoordigd, wordt dit plan gedragen.

## 1.1 De resolutie: een belangrijke stap

Op 24 april 2019 stelde het Vlaams Parlement een resolutie op voor de nieuwe Vlaamse regering. Daarin vraagt hij om een nieuw plan basisonderwijs te initiëren. Het parlement gaf zo een krachtig signaal waaruit een gedeelde zorg blijkt over de kwaliteit en de noden in het basisonderwijs. Het nieuwe plan moet volgens de resolutie 'minstens' volgende sporen bevatten:

- de gelijkschakeling van de werkingsmiddelen van het kleuter- en lager onderwijs vanaf het schooljaar 2019-2020;
- bijkomende kleuterverzorg(st)ers (sic) en zorgleraren;
- de versterking van het schoolleiderschap door een betere administratieve, pedagogische en beleidsondersteuning.

Daarnaast bevat de resolutie maatregelen voor alle onderwijsniveaus, zoals een bijsturing van het M-decreet. Deze vormen geen voorwerp van dit advies.

## 1.2 Voorbereidend werk binnen en buiten de Vlor

De Vlor herkent in de resolutie enkele maatregelen die hij ook vroeg in zijn advies uit 2017 over een toekomstplan voor het basisonderwijs.<sup>2</sup> Dat advies, op vraag van minister Crevits, gaf de prioriteiten weer vanuit de tien krachtlijnen voor een sterk basisonderwijs.<sup>3</sup> Het kende een stevige onderbouwing op basis van een strategische verkenning over de missie en de troeven van het basisonderwijs.<sup>4</sup>

De sociale partners bouwden in de loop van 2018 verder op het voorbereidend werk van de Vlor. Ook dat gebeurde op vraag van minister Crevits. Ze stelden in de Commissie Onderwijs van het Vlaams Parlement op 14 februari 2019 hun 'principes en ambities voor een sterk, duurzaam en veerkrachtig basisonderwijs' voor.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1476632>

<sup>2</sup> Vlaamse Onderwijsraad, Raad Basisonderwijs. *Advies over een toekomstplan voor het basisonderwijs*, 8 maart 2017.

<sup>3</sup> Vlaamse Onderwijsraad, Raad Basisonderwijs. *Advies over de krachtlijnen voor een sterk basisonderwijs*, 16 september 2015.

<sup>4</sup> Vlaamse Onderwijsraad (2015). *De basisschool als fundament voor ontwikkelen en leren. Een strategische verkenning van de missie en de troeven van het basisonderwijs in Vlaanderen*. Leuven: Acco.

<sup>5</sup> <https://www.vlaamsparlement.be/commissies/commissievergaderingen/1300636>

## 2 Nood aan samenhangend langetermijnbeleid

De Vlor is tevreden met de politieke consensus over een reeks eerste maatregelen voor het versterken van het basisonderwijs, zoals die blijkt uit de resolutie. Ze geeft richting aan de nieuwe regering. Dat sluit aan bij de vraag van de Vlor in zijn memorandum om het toekomstplan basisonderwijs tijdens de komende legislatuur zeker uit te rollen en in een beleid om te zetten.<sup>6</sup>

Er moeten nu beslissende stappen gezet worden. De Vlor vraagt aan de nieuwe Vlaamse Regering om zich in haar plan basisonderwijs niet te beperken tot de maatregelen uit de resolutie.

Meer dan nu uit de resolutie blijkt, vraagt de Vlor om een plan basisonderwijs dat:

- een samenhangend geheel van maatregelen is;  
De resolutie vermeldt enkele afzonderlijke maatregelen, terwijl er omvattende oplossingen nodig zijn, gekoppeld aan concrete budgettaire afspraken in een duidelijk tijdspad gespreid over maximaal twee legislaturen.
- gebaseerd is op een consistente visie op het basisonderwijs, zoals die door de Vlor verwoord werd in de tien 'krachtlijnen voor een sterk basisonderwijs'.  
Die visie houdt rekening met de eigenheid van het basisonderwijs en laat ruimte voor verschillende pedagogische visies van scholen.

## 3 Drie sporen

De Vlor wil de resolutie concretiseren en aanvullen binnen de drie grote sporen die er reeds in te herkennen zijn: basisfinanciering, het lerarenteam en de leraar (het primaire proces) en de beleidskracht en de schoolorganisatie van de basisschool (het secundaire proces). Daarbij is het onderscheid tussen het primaire en het secundaire proces belangrijk.<sup>7</sup>

De resolutie vermeldt voor elk spoor een element dat 'minstens' deel moet uitmaken van een plan basisonderwijs. Dat betekent dus dat er ruimte is voor aanvullingen. Met dit advies wil de Vlor daarop inspelen.

### 3.1 Basisfinanciering

#### 3.1.1 Werkingsmiddelen kleuteronderwijs gelijkschakelen met het lager onderwijs

Dit is de eerste maatregel die de resolutie vermeldt. Het is zeer positief dat hier meteen werk van gemaakt is. Het is een belangrijk signaal aan het einde van de voorbije legislatuur. Vanaf volgend schooljaar (2019-2020) zijn de werkingmiddelen van het kleuteronderwijs gelijk aan het huidige niveau van de werkingmiddelen van het lager onderwijs.

---

<sup>6</sup> Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Memorandum voor de nieuwe Vlaamse Regering](#), 29 november 2018.

<sup>7</sup> Het primaire proces verwijst naar de basisopdracht van elke school: het leren en onderwijzen. De kerntaak van elke leraar is hier samen met het schoolteam op gericht. Het secundaire proces ondersteunt die kerntaak en zorgt ervoor dat die in de meest optimale omstandigheden kan verlopen. Het gaat dan over de leerlingen- en personeelsadministratie, de pedagogische ondersteuning, de boekhouding enzovoort. In de toewijzing van de middelen is het essentieel om goed te formuleren welke omkadering naar het primaire proces zal gaan, en welke omkadering de secundaire processen kan opvangen.

### 3.1.2 Verhogen werkingsmiddelen van het hele basisonderwijs

Daarnaast dringt de raad erop aan om de werkingsmiddelen van het hele basisonderwijs te verhogen. Er is sprake van een jarenlange onderfinanciering. Er moeten voldoende werkingsmiddelen voorzien worden vanuit het beleidsdomein Onderwijs om het basisonderwijs echt kosteloos te maken, zodat elk kind voldoende kansen krijgt aangeboden, ongeacht de thuissituatie.

De Vlor vraagt:

- een herstel van de oorspronkelijke koopkracht van de basisscholen waarvan werd uitgegaan in de afspraken van 2007 met inbegrip van de bandbreedte – zoals aangegeven in het decreet van 4 juli 2008;
- te streven naar een koppeling met de levensduurte via een consequente indexering van de werkingstoelagen in het basisonderwijs.

Door een tekort aan werkingsmiddelen, organiseren basisscholen jaarlijks heel wat activiteiten om zelf voor meer financiële middelen te zorgen. Dat verhoogt de werkdruk bij het schoolteam. Ook via de ouderwerking worden vaak extra middelen gegenereerd. Het is ongehoord dat scholen afhankelijk zijn van financiële bijdragen van ouders, leraren, sponsoractiviteiten of sponsors om een tekort aan werkingsmiddelen op te vangen.<sup>8</sup>

## 3.2 Primaire processen: de leraar en het team

### 3.2.1 Bijkomende kinderverzorg(st)ers<sup>9</sup> en zorgleraren

De Vlor is tevreden dat beide maatregelen deel uitmaken van de resolutie. Naast teamwerk en professionalisering (3.2.2), is een goed uitgebouwde begeleiding en ondersteuning nodig om kwaliteitsvol onderwijs voor alle leerlingen te realiseren. De Vlor ziet de 'zorgleraren' als bijkomende leraren die breed ingezet worden op de klasvloer en die voor ondersteuning zorgen op de zorgniveaus 0 en 1. De recente studie van het Rekenhof<sup>10</sup> en de Onderwijsspiegel 2019 tonen de noden op dat vlak opnieuw aan. De Vlor vraagt ook bijzondere aandacht voor de overgang van de kinderopvang naar de kleuterschool en de bijzondere onderwijsbehoeften van kleuters. De juiste verhouding tussen verzorging en educatie is daarbij belangrijk.

Wel vraagt de Vlor naar de concretisering van deze maatregelen:

- Voor de zorgleraren vraagt de Vlor om via een gefaseerd investeringsbeleid (over maximaal twee legislaturen) te evolueren naar een bijkomende zorgleraar per gemiddeld 83 leerlingen.
- Voor het urenpakket kinderverzorging pleit de Vlor ervoor om de sokkel per vestigingsplaats te behouden, maar het bestaande urenpakket te verhogen. Concreet

---

<sup>8</sup> Groenez, S., Juchtmans, G., Smet, M. & Stevens, C. (2015). *Analyse van het nieuwe financieringsmechanisme voor de werkingsmiddelen van scholen. Evaluatie van het Financieringsdecreet van 2008, Eindrapport en beleidssamenvatting*. Leuven: KU Leuven.

<sup>9</sup> In de resolutie wordt gesproken over 'kleuterverzorg(st)ers'. De Vlor opteert voor de officiële benaming van het ambt, namelijk 'kinderverzorg(st)ers'.

<sup>10</sup> Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement (2019). M-decreet en de zorg in het gewoon onderwijs. Geraadpleegd op 17 mei 2019 via <https://www.ccrek.be/NL/Publicaties/Fiche.html?id=3ba888c0-44c7-4ea3-a034-23e491d9fde8>

vraagt de Vlor om via een gefaseerd investeringsbeleid de berekening van het urenpakket te baseren op een kinderverzorgster per 18,5 leerlingen jonger dan 4 jaar. De school moet daarbij de mogelijkheid hebben om de middelen in te zetten waar nodig. Dat versterkt haar beleidsvoerend vermogen om zo adequaat antwoord te kunnen bieden op de uitdagingen.

### **3.2.2 Structureel meer tijd in de opdracht van een leraar voor overleg en professionalisering**

Bijkomend is er nood aan structurele ruimte in de organisatie voor overleg (binnen en buiten het team, zoals met pedagogische begeleiding en CLB), collegiale consultatie, professionalisering, transfer van het geleerde binnen het team en het uitbouwen van het educatief partnerschap<sup>11</sup> met ouders.

Concreet vraagt de Vlor om via een gefaseerd investeringsbeleid (over maximaal 2 legislaturen) te voorzien in twee bijkomende lestijden per 18,5 leerlingen. Die moet de school vrij kunnen aanwenden. Daarnaast is het nodig om het aantal halve dagen pedagogische studiedagen per schooljaar uit te breiden.<sup>12</sup> Dat maakt het mogelijk om op een doelgerichte, efficiënte manier met het hele schoolteam te werken rond de schooleigen visie en de gezamenlijk gedragen prioriteiten.

Bovenstaande maatregelen zijn een hefboom voor meer overleg en voor permanente professionele groei, zowel via formeel leren als via informeel leren binnen de professionele leergemeenschap. Tijd en ruimte om als team heldere doelstellingen te formuleren en samen te bepalen hoe je die wil behalen, versterkt schoolteams om op zoek te gaan naar de balans tussen wat moet en wat mag. Weloverwogen keuzes maken, is cruciaal in het terugdringen van planlast. Uit het recente tijdsbestedingsonderzoek blijkt dat leraren basisonderwijs die planlast sterker ervaren dan leraren van de andere onderwijsniveaus.<sup>13</sup>

De maatregelen dragen ook bij tot het verwezenlijken van het recht op individuele professionalisering. De school bekijkt autonoom hoe zij haar professionaliseringsbeleid vorm geeft.

### **3.2.3 Masters specifiek voor het basisonderwijs**

De Vlor was al eerder vragende partij om te onderzoeken hoe het lerarenteam van de basisschool versterkt kan worden via de introductie van masters specifiek voor het basisonderwijs.<sup>14</sup> Binnen het Steunpunt Onderwijsonderzoek (SONO) werd recent een onderzoek gevoerd naar die masters. De raad is dan ook benieuwd naar het rapport en wacht op de vrijgave ervan. De resultaten van het onderzoek zullen meegenomen worden in het verdere debat.

---

<sup>11</sup> "Het educatief partnerschap tussen school, leerling en ouder levert sterk werk" is een van de krachtlijnen voor een sterk basisonderwijs.

<sup>12</sup> Betaalbare en kwaliteitsvolle opvang tijdens pedagogische studiedagen is een belangrijk aandachtspunt. Recent werd een kaderdecreet over buitenschoolse kinderopvang goedgekeurd. De Vlor betreurt dat onderwijs daarbij onvoldoende gehoord werd. De knelpunten vanuit onderwijs moeten worden aangepakt. <https://www.vlor.be/adviezen/decreet-buitenschoolse-kinderopvang>

<sup>13</sup> Minnen, J., Verbeylen, J. & Glorieux, I. (2018). Onderzoek naar leraren in het basis- en secundair onderwijs. Brussel: Vakgroep Sociologie, Onderzoeksgroep TOR. Online geraadpleegd op 17 mei 2019 via <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/onderzoek-tijdsbesteding-leraren-basis-en-secundair-onderwijs#Onderzoekstiel>

<sup>14</sup> Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. *Advies over de master basisonderwijs*, 23 november 2017.

### **3.3 Secundaire processen: beleidskracht en schoolorganisatie**

#### **3.3.1 Betere administratieve, pedagogische en beleidsondersteuning**

De Vlor ondersteunt ook die maatregel uit de resolutie, maar vraagt ook hier om die te concretiseren. Er is nood aan een gevoelige verhoging van de puntenenveloppe die de scholengemeenschappen vandaag ontvangen, met aandacht voor scholen die geen deel uitmaken van een scholengemeenschap. In het meest optimale scenario evolueren we via een gefaseerd investeringsbeleid (over maximaal twee legislaturen) naar een enveloppe van 3 punten gemiddeld per (gewogen) leerling.

De raad pleit ervoor om in de toekomst te werken met een geïntegreerde puntenenveloppe voor administratieve, pedagogische en beleidsondersteuning. Daarbij moet worden aangeduid welk deel naar primaire en secundaire processen kan gaan.

Het is aan de schoolbesturen om na te gaan op welk niveau de dienstverlening naar de scholen en vestigingsplaatsen het meest effectief kan gebeuren. De geïntegreerde puntenenveloppe laat heel wat mogelijkheden:

- Om de schoolnabijheid te blijven ondersteunen, kan een verantwoordelijke voor de vestigingsplaats worden aangesteld;
- Om het zorgbeleid te ondersteunen, kan beroep worden gedaan op paramedisch personeel. De zorgcoördinator neemt als spil in het zorgbeleid een belangrijke brugfunctie op tussen school, ouders, clb en ondersteunende diensten;
- Om de planlast te verlichten, kunnen administratieve medewerkers aangetrokken worden.

Op deze manier kunnen leraren ontlast worden van een aantal oneigenlijke taken waardoor ze zich beter kunnen focussen op hun basisopdracht.

De maatregel versterkt ook het leiderschap en zal de directeur meer tijd en ruimte geven om zijn rol als poortwachter<sup>15</sup> op te nemen en verder uit te bouwen. De manier waarop de directeur de verwachtingen t.o.v. 'de school' vertaalt naar de eigen school en ook filtert en afbakt, speelt een grote rol in de manier waarop leraren planlast ervaren.<sup>16</sup> Zoals eerder aangegeven (3.2.2), ervaren leraren basisonderwijs die planlast sterker dan leraren van de andere onderwijsniveaus.

#### **3.3.2 Een directeur zonder lesopdracht**

Vanaf 1 september 2018 zijn directeurs van een school met 100 leerlingen of meer volledig lesvrij gemaakt. Analoog aan het secundair onderwijs, pleit de Vlor voor een directeur zonder lesopdracht vanaf 83 leerlingen.

## **4 Gefaseerd investeringsplan**

Elk van de bovengeschetste sporen is noodzakelijk om een globaal en merkbaar effect in de scholen en op de klasvloer te kunnen realiseren. Bovendien maakt de grote samenhang tussen

---

<sup>15</sup> Kelchtermans, G. & Piot, L. (2010). *Schoolleiderschap aangekaart en in kaart gebracht*. Leuven: Acco.

<sup>16</sup> Operatie Tarra benadrukte eveneens de rol van de schoolleider als poortwachter in de strijd tegen planlast.

de drie sporen een duurzaam beleid in de scholen mogelijk. Daarom vraagt de Vlor dat de drie sporen tegelijkertijd worden uitgerold. De raad ziet dit geconcretiseerd in een gefaseerd investeringsplan dat de Vlaamse Regering spreidt over maximaal twee legislaturen. De uitrol ervan dient reeds te starten tijdens het eerste jaar van de legislatuur, omdat de noden groot en urgent zijn. De Vlor vraagt aan de toekomstige regering om middels een groeipad voor elk spoor, een budgettaire lijn uit te werken. Dat vergt bijkomende investeringen in onderwijs.

De planning voor investeringen in het basisonderwijs kan worden aangepast aan wat bijkomend nodig en noodzakelijk is op basis van een studie die de regering ten laatste tegen 2022 laat uitvoeren met als centrale vraag: “Wat heeft een basisschool nodig, rekening houdend met de gevraagde nabijheid van elke basisschool, de vrijheid van onderwijs, de grondwettelijke vrije keuze en de geëiste kostenloosheid van basisonderwijs?”. De Vlor benadrukt dat de vraag tot deze studie geen rem mag zijn op het alvast onmiddellijk aanvatten van de noodzakelijke versterking.

## 5 Verder bouwen

### 5.1 Geen grote structurele wijzigingen

Het toekomstplan moet de pedagogische en organisatorische vrijheid, zoals deze momenteel vervat zit in het decreet Basisonderwijs, blijven garanderen. Concreet pleit de Vlor ervoor om volgende sterke punten uit de regelgeving te behouden:

- de ruime autonomie op vlak van groepssamenstelling;
- eindtermen enkel op het einde van het basisonderwijs;
- werken met groepsleraren die opgeleid en inzetbaar zijn voor alle leergebieden en leergroepen;
- de school in de buurt van elk kind;
- de gespecialiseerde setting binnen een continuüm van zorg;
- de werkingsmiddelen en omkadering op basis van leerlingenkenmerken.

De Vlor beschouwt die als belangrijke handvatten voor een sterk basisonderwijs.<sup>17</sup> Voor een verdere uitwerking ervan verwijst de raad naar zijn eerder advies over een toekomstplan voor een sterk basisonderwijs.

### 5.2 Continuïteit in onderwijsbeleid

Basisscholen werken momenteel aan een heel aantal vernieuwingen waarvan de krijtlijnen de voorbije legislatuur werden uitgetekend. Er ligt heel wat werk op de plank. De Vlor vraagt om scholen voldoende tijd en ruimte te geven om die veranderingen zo goed mogelijk vorm te geven op de klasvloer. Dat betekent geen stilstand in beleid, maar wel de vraag om die veranderingen goed te ondersteunen en bijsturingen te baseren op evaluatie en breed gedragen overleg. Voor de gerealiseerde decreten moet ook verder gewerkt worden aan de blinde vlekken en de ontbrekende schakels.<sup>18</sup>



---

<sup>17</sup> Ze kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van de krachtlijnen voor een sterk basisonderwijs. Vlaamse Onderwijsraad, Raad Basisonderwijs. [Advies over de krachtlijnen voor een sterk basisonderwijs](#), 16 september 2015.

<sup>18</sup> Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Memorandum voor de nieuwe Vlaamse Regering](#), 29 november 2018.



## Samengevat

<b>Tijd voor een volwaardig plan basisonderwijs</b>			
<p>Meer dan nu uit de resolutie blijkt, moet er sprake zijn van een samenhangend geheel van maatregelen vanuit een langetermijnvisie, gespreid over maximaal twee legislaturen. Een sterke inhoudelijke visie op de eigenheid van het basisonderwijs, zoals die geconcretiseerd werd in de 'tien krachtlijnen voor een sterk basisonderwijs', vormt hiervoor het vertrekpunt.</p>			
	<b>Spoor 1 Basisfinanciering</b>	<b>Spoor 2 Primair proces</b>	<b>Spoor 3 Secundair proces</b>
Resolutie	gelijkschakelen werkingmiddelen kleuteronderwijs naar het niveau van lager onderwijs	bijkomende kinderverzorg(st)ers en zorgleraren  <i>vraag aan de overheid om dit te concretiseren in het licht van de voorstellen in dit advies</i>	betere administratieve, pedagogische en beleidsondersteuning  <i>vraag aan de overheid om dit te concretiseren in het licht van de voorstellen in dit advies</i>
Bijkomende noden	verhogen werkingmiddelen van het hele basisonderwijs	structurele ruimte in de organisatie voor overleg en professionalisering	een directeur zonder lesopdracht, analoog aan het secundair onderwijs
		verder zetten van het debat over master specifiek voor het basisonderwijs op basis van SONO-onderzoek	

Katrien Persoons  
secretaris Raad Basisonderwijs

Anne Verhoeven  
voorzitter Raad Basisonderwijs