

Advies over de administratieve, beleids- en pedagogische ondersteuning van de basisschool

Vlaamse Onderwijsraad

Kunstlaan 6 bus 6
BE-1210 Brussel

T +32 2 219 42 99
F +32 2 219 81 18

www.vlor.be
info@vlor.be

Wijs beleid door overleg

Advies op eigen initiatief

**Uitgebracht door de Raad Basisonderwijs op 8 januari 2014 met
eenparigheid van stemmen**

Vorbereiding: Raad Basisonderwijs, onder voorzitterschap van Marc Van den
Brande

Dossierbeheerder(s): Jan Panhuysen

1 Inleiding

1.1 Situering

Al vele jaren komt uit het basisonderwijs de klacht dat de scholen er gebrekkig omkaderd zijn en op te weinig administratieve, beleids- en pedagogische ondersteuning kunnen rekenen. Uit onderzoek blijkt dat scholen in het gewoon basisonderwijs vanuit de puntenenveloppes gemiddeld slechts op 1,7 FTE kunnen rekenen voor hun administratieve, beleids- en pedagogische ondersteuning. In het buitengewoon basisonderwijs beschikt de school hiervoor over 2,6 FTE. Dat is bijzonder weinig voor de veelheid aan taken die de scholen moeten uitvoeren.¹ In verschillende adviezen heeft de Vlor deze problematiek aangekaart.

Intussen nam de Vlor kennis van de resultaten van twee onderzoeken over dit vraagstuk. In 2010 legde het Rekenhof de resultaten van een onderzoek naar de pedagogisch en administratieve ondersteuning in de basis- en secundaire scholen aan het Vlaams Parlement voor. In 2012 gaf het Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming opdracht voor een onderzoek van het bestedingspatroon van personeelsmiddelen in basis- en secundaire scholen voor de invulling van hun administratieve, beleids- en pedagogisch ondersteunende taken.

De genoemde onderzoeken vormen het uitgangspunt voor dit advies. De Vlor wil daarmee een gekend probleem opnieuw onder de aandacht brengen.

1.2 Beleidsvoerend vermogen

Van elke basisschool wordt verwacht dat zij over voldoende beleidsvoerend vermogen beschikt om zelf aan beleidsontwikkeling en –uitvoering te doen. Bovendien wordt verwacht dat scholen hierin groeien om in te spelen op de vele maatschappelijke verwachtingen.

In het kader van de ontwikkeling van beleidsvoerend vermogen pleitte de Vlor al eerder voor een gedeeld leiderschap. Dat leidt er immers toe dat teamleden de verantwoordelijkheid onder elkaar verdelen en effectief ook gezamenlijk dragen. De schoolleider coördineert, overziet het geheel en draagt de eindverantwoordelijkheid.²

De Vlor stelt een discrepantie vast tussen de verwachting van beleidsvoerend vermogen van het schoolteam en de schoolleiding enerzijds en de middelen waarover basisscholen beschikken om aan deze verwachting te voldoen, anderzijds. Zo is er te weinig omkadering om dat gedeeld leiderschap ten volle te realiseren. Kortom, de zeer beperkte omkadering van basisscholen staat op gespannen voet met een klemtoon op het versterken van het beleidsvoerend vermogen van scholen.

¹ Devos, G. & Tuytens, M. (2012). [Bestedingspatroon van personeelsmiddelen in basis- en secundaire scholen voor de invulling van hun administratieve, beleids- en pedagogisch ondersteunende taken](#). Gent: Universiteit Gent.

² Vlaamse Onderwijsraad (2005). *Beleidsvoerend vermogen van scholen ontwikkelen, een verkenning*. Antwerpen: Garant.

2 Standpunten van de Vlor

Het thema 'ondersteuning in de basisschool' is niet nieuw in de Vlor. De raad besteedde hier in de voorbije jaren verschillende keren aandacht aan.

2.1 Advies over een betere ondersteuning van de directeur basisonderwijs³

2.1.1 Integraal schoolleiderschap

In 2008 formuleerde de Vlor op eigen initiatief een advies over een betere ondersteuning van de directeur basisonderwijs. Daarin onderschreef de raad de visie op integraal schoolleiderschap.

Leiding geven aan een basisschool heeft dan te maken met:

- een visie op goed onderwijs ontwikkelen;
- een strategisch beleid ontwikkelen en uitvoeren;
- de onderwijskwaliteit bewaken en verbeteren;
- een goede organisatie en een goed beheer verzekeren;
- een goed personeelsbeleid voeren;
- efficiënt samenwerken met het schoolbestuur;
- een goede communicatie en relatie met de ouders opbouwen;
- goede externe relaties opbouwen.

Deze opsomming is niet exhaustief bedoeld. Integraal schoolleiderschap wordt dagelijks vorm gegeven binnen een veranderende context. De huidige situatie verschilt van de onderwijscontext van 2008.

Aansluitend stelde de raad dat de realisatie van integraal schoolleiderschap in de gewone en buitengewone basisschool volstrekt onhaalbaar is zonder een minimum aan beleidsomkadering. Directeurs hebben dringend meer beleidsondersteuning (via omkadering en/of middelen) nodig om autonoom een beleidskader uit te bouwen op drie terreinen: de leidinggevende opdrachten, de administratieve en organisatorische opdrachten en de pedagogische opdrachten. Ofschoon de directeur binnen een integraal leiderschap de eindverantwoordelijkheid draagt, sluit dit een gedeeld leiderschap niet uit.

2.1.2 Directeur buitengewoon basisonderwijs

In een bijlage bij bovengenoemd advies stelde de Vlor dat de kernopdracht van een directeur in het buitengewoon basisonderwijs in principe dezelfde is. Echter, de diversiteit van de leerlingenpopulatie en de personeelsomkadering in het buitengewoon basisonderwijs zorgen voor een specifieke aanpak. Die specificiteit situeert zich in de aard en de inhoudelijke invulling van de opdrachten:

- visieontwikkeling voor de school over types en doelgroepen;
- profilering van de school naar o.a. ouders, clb, revalidatiecentra, internaten en in samenwerkingsverbanden met het gewoon onderwijs;

³ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Basisonderwijs. [Advies over een betere ondersteuning van de directeur basisonderwijs](#), 9 oktober 2008.

- complexe schoolwerkplanning, handelingsplanning op school-, groeps- en kindniveau;
- een proces van verantwoorde doelenselectie;
- samenwerking met o.a. paramedisch, medisch en orthopedagogisch personeel;
- een complexe planning en schoolorganisatie, versterkt door de decretale opdracht, de voorziene formatie- en prestatieregeling en de verscheidenheid van disciplines en ambten;
- een complex personeelsbeleid omwille van een groot personeelsbestand, een veelheid aan disciplines en ambten, nood aan intense aanvangsbegeleiding, ...;
- een specifiek administratief-, personeels- en kwaliteitsbeleid voor de GON-werking;
- complexe bepaling van de beginsituatie van elk kind met het oog op een juiste doelenselectie en een gepaste aanpak;
- aanpassing van bestaande didactische materialen, ontwikkeling van eigen methodes;
- organisatie van het leerlingenvervoer met o.a. veelvuldige administratie, aanwerving, coaching en opvolging van busbegeleiding;
- intensieve en subtiële communicatie met ouders;
- grote problematiek van kansarme gezinnen;
- overleg en samenwerking met interne partners zoals personeelsleden en schoolbestuur;
- overleg en samenwerking met externe partners zoals clb, LOP's, GON-scholen, revalidatiecentrum, expertisecentra en vroeg- en thuisbegeleiding;
- overleg Onderwijs-Welzijn binnen een geïntegreerde werking;
- specifieke en praktijkgerichte nascholingen.

Ook deze opsomming is niet exhaustief bedoeld. Sinds de opmaak van deze bijlage bij het advies uit 2008 is de context van het buitengewoon onderwijs veranderd. Er zijn onder andere taken bijgekomen.

2.2 Advies over de scholengemeenschappen basisonderwijs⁴

In 2010 bracht de Vlor op eigen initiatief een advies uit over de scholengemeenschappen basisonderwijs. Ook hier pleitte de raad voor een basisomkadering voor de individuele school op drie grote domeinen: beleidsomkadering, pedagogisch-didactische omkadering en administratieve omkadering. Ondanks eventuele samenwerking in een scholengemeenschap blijft elke individuele school immers nood hebben aan beleids- en administratieve omkadering die ingezet moet worden op het niveau van de school. De raad vroeg dat de overheid zou voorzien in de nodige middelen voor niet-onderwijsgebonden taken, zowel voor bestaande als bijkomende taken. De raad vroeg aan de overheid om die basisomkadering te garanderen.

⁴ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Basisonderwijs. [Advies over scholengemeenschappen basisonderwijs](#), 9 juni 2010.

2.3 Advies over de invoering van een geïntegreerd omkaderingssysteem voor het basisonderwijs⁵

In 2011 bracht de Vlor advies uit over het voorontwerp van decreet over de invoering van een geïntegreerd omkaderingssysteem voor het basisonderwijs, gebaseerd op sociaaleconomische leerlingenkenmerken (SES).

In dit advies pleitte de Vlor voor een onderzoek op korte termijn dat nagaat welke basisomkadering er minimaal nodig is op respectievelijk het niveau van het kind, de school (al dan niet met vestigingsplaatsen) en de scholengemeenschap om kwaliteitsvol onderwijs te bieden voor iedereen. Daarbij mag de argumentatie zich niet uitsluitend beperken tot sociologisch onderzoek. Er is ook nood aan pedagogisch onderzoek om deze basisomkadering te onderbouwen.

De Vlor sprak zich daarbij alleen uit over de geïntegreerde omkadering. Daarenboven beklemtoonde de raad dat elke basisschool op termijn genoeg omkadering zou moeten hebben om een beleid te voeren op het niveau van de leerling, de school en de scholengemeenschap dat bijdraagt tot een kwaliteitsvol onderwijs voor elk kind.

De raad wees er toen ook op dat het geïntegreerd omkaderingssysteem niet van toepassing is voor het buitengewoon onderwijs en vroeg daarvoor de nodige aandacht van de overheid.

3 Onderzoek bevestigt vraag naar meer omkadering en ondersteuning

De eerder geformuleerde standpunten van de Vlor worden bevestigd door nieuw wetenschappelijk onderzoek. In dit advies beperkt de raad zich tot het vermelden van de resultaten die betrekking hebben op het basisonderwijs.

3.1 Pedagogische en administratieve ondersteuning van basisscholen en secundaire scholen (Rekenhof, 2010)⁶

In het schooljaar 2008-2009 deed het Rekenhof een onderzoek naar de pedagogische en administratieve ondersteuning van basisscholen en secundaire scholen. In het verslag van 2010 formuleert het Rekenhof een aantal duidelijke vaststellingen.

Algemene vaststellingen

- *Met de invoering van het puntensysteem op 1 september 2003 nam het aantal ondersteunende personeelsleden toe in verhouding tot het aantal leerlingen. Hoewel de toename voor het basisonderwijs sterker was dan voor het secundair onderwijs, heeft het gewoon secundair onderwijs nog altijd bijna drie keer meer ondersteuning per leerling dan het gewoon basisonderwijs.*

⁵ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Basisonderwijs. [Advies over geïntegreerde omkadering in het basisonderwijs](#), 21 september 2011.

⁶ Rekenhof (2010). [Pedagogische en administratieve ondersteuning van basisscholen en secundaire scholen](#). Brussel.

- De meerderheid van de scholen stelt echter dat ze nog steeds onvoldoende ondersteunend personeel heeft. De vorming van scholengemeenschappen heeft dat probleem volgens de basisscholen onvoldoende opgevangen.
- Basisscholen staan positiever dan secundaire scholen tegenover samenwerking voor ondersteuning in scholengemeenschappen, maar vinden de ondersteuning die de samenwerking oplevert toch nog ontoereikend.

Vaststellingen i.v.m. de puntenenveloppe

- Hoewel de enveloppenfinanciering tot meer pedagogische taken en beleidsondersteuning wilde leiden, ligt het accent bij de taakinfilling van het merendeel van het personeel nog altijd op administratieve taken.
- Sommige directeurs deelden ook mee dat ze een aantal uren ondersteuning uit het gewone urenpakket putten.

Vaststellingen i.v.m. het opleidingsniveau van het puntenenveloppenpersoneel

- Overwegend stellen de scholen personeel met een diploma secundair onderwijs aan. 78 % van alle basisscholen ontvangt onvoldoende punten om een voltijdse administratieve kracht aan te stellen met een diploma secundair onderwijs.
- Het aantal beleids- en ondersteunende personeelsleden met een bachelor- of masterdiploma is in het basisonderwijs licht gestegen sinds de invoering van het puntensysteem. Voor de ICT-coördinatoren is het aantal met een bachelordiploma echter gedaald ten voordele van het aantal met een diploma secundair onderwijs.
- In het algemeen speelt vooral het aantal aan te rekenen punten een rol bij de keuze van het opleidingsniveau. Het puntensysteem heeft dus niet geleid tot de verhoopde hogere kwalificatie van het ondersteunend personeel. Voor de ondersteuning van de scholengemeenschap wordt wel iets hoger gekwalificeerd personeel ingezet dan op het niveau van de scholen.

Vaststellingen i.v.m. de taakinfilling

- Het beleids- en ondersteunend personeelskader van de basisscholen is beperkt in omvang en bestaat vooral uit administratieve medewerkers, die hoofdzakelijk uitvoerende administratieve taken doen.
- De directie voert bij een grote meerderheid van de basisscholen (82 %) uitvoerende, administratieve en pedagogische taken uit, omdat ze over onvoldoende ondersteunend personeel beschikt. De reacties van de directeurs wijzen op een zware belasting. Het betreft vooral administratieve taken van uiteenlopende aard, gaande van organisatorische taken tot louter uitvoerende taken, zoals brieven opstellen. De directies vermelden in het bijzonder personeelsadministratie, boekhouding en veiligheidspreventie als knelpunten.
- ‘De administratieve verplichtingen belasten de scholen sterk en in toenemende mate. Het betreft meestal gegevensverzameling en -opvolging die aan de school zelf of de overheid noodzakelijke of nuttige informatie moet verstrekken voor de evaluatie en bijsturing van de financiering, het beleid en het beheer.

Op basis van zijn onderzoeksbevindingen formuleert het Rekenhof o.a. de volgende aanbeveling:
De overheid dient in elk geval na te gaan hoe zij de beleidsondersteuning van de scholen, vooral in het basisonderwijs, kan versterken.

Die aanbeveling zet het kernprobleem nogmaals in de verf. De eerder geformuleerde Vlorstandpunten sluiten daar naadloos bij aan.

3.2 Bestedingspatroon van personeelsmiddelen in basis- en secundaire scholen voor de invulling van hun administratieve, beleids- en pedagogisch ondersteunende taken (Geert Devos en Melissa Tuytens)⁷

In 2012 gaf het Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming opdracht via een onderzoek te analyseren hoe scholen uit het basis- en secundair onderwijs hun middelen besteden voor de invulling van administratieve, beleids- en pedagogische taken. Het onderzoek deed volgende vaststellingen over het basisonderwijs.

Algemene vaststelling

- *Er leeft heel wat onvrede bij de directeurs basisonderwijs met betrekking tot het verschil aan middelen tussen de onderwijsniveaus. Zij geven aan dat zij het toch duidelijk met minder omkadering moeten stellen dan het secundair onderwijs en ervaren dit als onhoudbaar op termijn.*

Vaststellingen i.v.m. de puntenenveloppe

- *Naast personeel dat ingezet wordt met middelen uit de puntenenveloppen (administratie, zorg en ICT) zijn er nog personen binnen de school die administratieve, beleids- en pedagogisch ondersteunende taken uitvoeren. Het gaat hier dus om personen die niet aangesteld zijn via de puntenenveloppen, maar aan de hand van andere middelen (bijvoorbeeld BPT-uren).*
- *Ook leerkrachten dragen hun steentje bij om administratieve, beleids- en pedagogisch ondersteunende taken op zich te nemen op vrijwillige basis of via de instellingsgebonden opdrachten in hun functiebeschrijving. Zorgtaken op leerlingenniveau, nascholing toepassen en toezicht houden worden hier frequent vermeld.*

Vaststellingen i.v.m. de taakinfilling

- *Met betrekking tot het takenpakket van de verschillende ambten komt uit het onderzoek naar voren dat directeurs in het basisonderwijs taken nooit volledig uit handen kunnen geven. Zij blijven zowel voor zorg, administratie en ICT heel wat taken zelf uitvoeren in een meerderheid van de scholen.*
- *Directeurs van een school met verschillende vestigingsplaatsen hebben het extra zwaar omdat veel taken hier ook dubbel uitgevoerd dienen te worden.*
- *Scholen dienen tegemoet te komen aan verschillende wettelijke verplichtingen buiten de onderwijsregelgeving. Deze verplichtingen situeren zich op verschillende gebieden (bijvoorbeeld milieu, veiligheid, gebouwen en media). Ook hier zien we weer dat deze verplichtingen voornamelijk door directies zelf worden opgenomen, voornamelijk bijgestaan door administratief medewerkers. In ongeveer een derde van de scholen*

⁷ Devos, G. & Tuytens, M. (2012). [Bestedingspatroon van personeelsmiddelen in basis- en secundaire scholen voor de invulling van hun administratieve, beleids- en pedagogisch ondersteunende taken](#). Gent: Universiteit Gent.

gebeurt dit ook door leerkrachten op vrijwillige basis of via de instellingsgebonden opdrachten in hun functiebeschrijving voor de taken inzake welzijn en gezondheid.

Vaststellingen i.v.m. de hoeveelheid personeelsmiddelen

De directeurs zijn eerder tevreden over het kleuren van de middelen omdat dit richting en houvast geeft aan waar ze best prioritair op inzetten. Hoewel directeurs aangeven dat zij relatief tevreden zijn over de verhouding tussen de soorten middelen, ervaren zij toch voor de drie enveloppes een tekort. 'Directies ervaren het grootste tekort aan personeelsmiddelen voor ICT, maar ook voor administratie en zorg wordt een tekort ervaren. Hieraan gerelateerd rapporteren directies dan ook dat zij prioritair meer middelen aan ICT zouden willen besteden, maar ook hier volgen administratie en zorg op de voet.

- Qua administratie geven directies aan dat het niet beschikken over een voltijds bemand secretariaat (wat in veel scholen het geval is) problematisch is. Zij ervaren dit toch wel als een noodzaak.*
- Op het vlak van ICT geven directies aan dat zij eigenlijk nauwelijks voldoende middelen krijgen om een minimum aan technische ICT-ondersteuning te voorzien. Het pedagogisch ICT-beleid moet hierbij echt inboeten.*

Vaststellingen i.v.m. buitengewoon onderwijs

- Uit het onderzoek blijkt dat scholen voor buitengewoon onderwijs met GON-leerlingen voor de organisatie van hun GON-onderwijs niet administratief worden ondersteund. Uit noodzaak financieren zij de administratieve en organisatorische taken hieromtrent met lestijden.*
- Scholen voor buitengewoon onderwijs opteren soms om geen deel uit te maken van een scholengemeenschap omdat zij omwille van hun type onderwijs (bijvoorbeeld type 2) geen affiniteit hebben met het gewoon onderwijs. Toch overwegen zij ook om in de toekomst toe te treden tot een scholengemeenschap om aldus een betere administratieve ondersteuning te krijgen.*
- Een vaak gerapporteerde intensieve taak binnen het buitengewoon onderwijs omvat het busvervoer van de leerlingen. Scholen geven aan dat zij meer middelen kunnen gebruiken voor de coördinatie van dit verplichte busvervoer. Ook hierbij willen we opmerken dat de scholen voor buitengewoon onderwijs hierbij een krappe ondersteuning door de overheid ontvangen hoewel dit voor hen een zware extra taakbelasting met zich meebrengt ten opzichte van het gewoon onderwijs.*

Ook hier eindigt het onderzoek met enkele beleidsaanbevelingen. Het onderzoek stelt dat de overheid de versterking van het administratief, beleids- en pedagogisch ondersteunend personeel in basisscholen als een absolute prioriteit zou moeten beschouwen om de goede werking van de scholen te garanderen. De zeer beperkte omkadering van basisscholen valt moeilijk te verzoenen met een klemtoon op het versterken van beleidsvoerend vermogen van scholen.

4 Conclusie

De Vlor wenst de overheid er op te wijzen dat de administratieve, beleids- en pedagogische ondersteuning binnen de basisscholen onvoldoende is om het beleidsvoerend vermogen te ontwikkelen. De beschikbare puntenenvelopes zijn niet toereikend. Recente onderzoeksresultaten bevestigen andermaal die vaststelling.

Elke poging om de beleidskracht van de basisschool te verhogen, is gedoemd te mislukken indien men niet investeert. De Vlor vraagt dan ook met aandrang dat de Vlaamse Regering daar, op basis van een realistisch tijdpad, werk van maakt.

De raad stelt een evenwichtige verdeling van de ondersteunende functies tussen de verschillende onderwijsniveaus voor. De noodzakelijke omkadering moet elk personeelslid in de basisschool in staat stellen zich ten volle op zijn kerntaak te laten focussen zonder daarbij uit noodzaak ondersteunende taken op te nemen.

De nood aan administratieve, beleids- en pedagogische omkadering mag niet leiden tot het weghalen van middelen die rechtstreeks voor het kind bedoeld zijn. Er is nood aan meer middelen voor de individuele school en, als de school samenwerking wenst, op het niveau van de scholengemeenschappen. Ondanks eventuele samenwerking in een scholengemeenschap blijft elke individuele school immers nood hebben aan beleids- en administratieve omkadering die ingezet moet worden op het niveau van de school. Tegelijk oordeelt de Vlor dat een bestuurlijke schaalvergroting het gebrek aan administratieve, beleids- en pedagogische ondersteuning van individuele scholen niet kan compenseren.

Jan Panhuysen
secretaris Raad Basisonderwijs

Marc Van den Brande
voorzitter Raad Basisonderwijs