
Kom op tegen Planlast!

Maart, 2013



Patrick Kenis

Peter Michielsens

Walter van Andel

Kom op tegen Planlast!

Onderzoek naar initiatieven die de planlast
[irriterende regeldruk] voor scholen en leerkrachten in
het leerplichtonderwijs kunnen verminderen

Onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel

Pascal Smet

Inhoudsopgave

1. Voorwoord	4
2. Inleiding	5
2.1 Doel van de studie	5
2.2 Eerdere studies.....	6
2.3 Eerdere beleidsmaatregelen	6
3. Aanpak	8
3.1 Aanpak op hoofdlijnen	8
3.2 Dataverzameling.....	9
3.3 Data analyse	12
4. Bevindingen.....	15
4.1 Wat is 'planlast' en is er nood aan een ander begrip?	15
4.2 Ervaren regeldruk in de context van het werk van leerkrachten.....	16
4.3 Factoren die irriterende regeldruk kunnen veroorzaken.....	18
4.4 De organisatie van het werk.....	39
4.5 Conclusie bevindingen.....	42
5. Aanbevelingen.....	44
6. Referenties	57
7. Appendices.....	58
7.1 Appendix A: Begeleidingscommissie	58
7.2 Appendix B: Selectie van instellingen.....	59
7.3 Appendix C: Overzicht taken van leerkrachten	62

1. Voorwoord

Met genoegen stellen we het rapport *Kom op tegen Planlast!* voor.

De aanleiding voor het onderzoek waren de toenemende vragen en opmerkingen over de zinvolheid van een aantal taken die uitgevoerd moeten worden in het leerplichtonderwijs. Iets wat in de recente Vlaamse onderwijsgeschiedenis stevast omschreven wordt met het begrip 'planlast'.

De titel van het onderzoek geeft aan dat er inderdaad zoiets bestaat als planlast en dat er iets tegen kan en moet worden ondernomen. Eén van onze bevindingen is wel om in de toekomst niet meer van *planlast* maar van *irriterende regeldruk* te spreken. *Planlast* is een begrip dat te veel verschillende associaties oproept. Bovendien hebben we vastgesteld dat planlast (of regeldruk) een zeer relatief iets is. Dezelfde regel kan door de ene als regeldruk worden ervaren terwijl een ander dat misschien helemaal niet zo ziet. Dat heeft met specifieke omstandigheden te maken. De vraag is dan waar de verantwoordelijkheid voor het *ervaren of irritatie die ontstaat van regeldruk* ligt. Het is die vraag waar dit rapport op ingaat.

Zoals we zullen rapporteren zijn verschillende partijen verantwoordelijk voor de ervaren planlast en vandaar ook de titel: *Kom op tegen planlast!* We formuleren in dit rapport aanbevelingen die de verschillende partijen helpen om ervaren planlast voor leerkrachten te verminderen of te vermijden.

Dit onderzoek is tot stand gekomen dankzij de leerkrachten, directies en de organisaties in de begeleidingscommissie die in alle openheid hun ervaringen en perspectieven met ons wilden delen. Ook de samenwerking met het departement onderwijs van de Vlaamse overheid was zeer goed, waarbij we in het bijzonder de hulp van mevrouw Ann Bellon hebben gewaardeerd. We zijn iedereen zeer erkentelijk voor hun bijdrage. We zijn telkens openhartig, constructief en positief ontvangen in de scholen en waren onder de indruk van de bevologenheid waarmee iedereen een kwalitatief hoogstaand leerplichtonderwijs in Vlaanderen nastreeft. Vandaar ook onze overtuiging dat iedereen met gedrevenheid zal willen meewerken aan het adagium van dit rapport: *Kom op tegen Planlast!*

Patrick Kenis

Peter Michielsens

Walter van Andel

2. Inleiding

Leerkrachten en scholen hebben het jongste decennium bij herhaling gewezen op de overlast die het gevolg is van opdrachten en administratieve verplichtingen waarvan de noodzaak en/of de zinvolheid niet of nauwelijks wordt gevoeld. Dit geheel van ter discussie gestelde opdrachten en verplichtingen wordt gevat in het begrip 'planlast'.

Planlast wordt in het algemeen gezien als iets wat zeer onwenselijk is. Het zou stresserend werken, tot een hoge werkdruk leiden en zelfs tot vervroegd uitreden van leerkrachten leiden. Er wordt ook gesteld dat het geen bijdrage levert tot het verwachte kwaliteitsbeleid dat van scholen verwacht wordt en de gedachte bestaat dat een vermindering van planlast kan bijdragen tot meer effectiviteit op het niveau van de school en tot een meer effectief onderwijs.

Vlaanderen heeft in 2009 haar kwaliteitsbeleid met betrekking tot de scholen decretaal verankerd. Het decreet op de kwaliteit van onderwijs legt de eerste verantwoordelijkheid voor kwaliteit bij de onderwijsinstelling zelf. De instelling wordt geacht vanuit haar pedagogisch project een eigen kwaliteitsbeleid te voeren. Dit veronderstelt dat zij over beleidsvoerend vermogen beschikt. Dit impliceert bovendien dat zij zelf op systematische wijze haar kwaliteit onderzoekt en bewaakt. Deze verantwoordelijkheid situeert zich binnen de beleidscontext van de regelgeving die de noodzakelijke voorwaarden bepaalt waaraan scholen en leerkrachten dienen te voldoen met het oog op hun erkenning en met het oog op de daarbij horende financiering of subsidiëring. Naast deze onderwijs-specifieke doelstellingen en verplichtingen, verankerd in de Vlaamse regelgeving met betrekking tot onderwijs, worden onderwijsinstellingen ook onderworpen aan een aantal voorwaarden die door andere instanties (andere Vlaamse overheden, Federale overheid, ...) worden opgelegd.

Bovenstaande context heeft tot logisch gevolg dat scholen en leerkrachten ook zogenaamde niet-lesgebonden activiteiten moeten uitvoeren. Dat is op zichzelf logisch maar door steeds meer scholen en leerkrachten wordt gesteld dat de omvang en zinnigheid van deze niet-lesgebonden activiteiten buiten proportioneel is en vaak tot de bovengenoemde ongewenste effecten leidt.

Het is in deze context dat de noodzaak zich opdringt om te bekijken om welke taken het precies gaat, waar die juist vandaan komen en of er initiatieven kunnen worden genomen om de regeldruk die hierdoor ervaren wordt te verminderen zonder dat daardoor het kwaliteitsbeleid met betrekking tot de scholen in het gedrang komt.

2.1 Doel van de studie

Deze studie streeft drie concrete doelstellingen na. Ten eerste het in kaart brengen van wat planlast inhoudt om op basis daarvan te komen tot een herdefinitie van planlast. Planlast wordt vaak gebruikt als een containerbegrip. Er is nood aan een duidelijke definitie waardoor ook duidelijk wordt wat er wel en wat er niet onder planlast valt. Alleen op basis van een duidelijk begrip en definitie is het ook mogelijk concrete initiatieven te formuleren om planlast te verminderen. Ten tweede, in kaart brengen van de mate waarin de gedefinieerde of geheerdefinieerde planlast aanwezig is in het onderwijs. Ten derde, het formuleren van voorstellen om wat als onwenselijke planlast werd geïdentificeerd te vermijden of te verminderen. We gaan op zoek naar voorstellen die op het niveau

van de onderwijsoverheid, de scholen en (ondersteunende) netwerken van scholen (scholengemeenschap, net of koepel¹) planlast kan bannen of verminderen.

2.2 Eerdere studies

Er zijn al verschillende voorgaande studies geweest die het onderwerp planlast of gerelateerde onderwerpen vanuit verschillende invalshoeken hebben belicht. Hieronder staat een niet-exhaustief overzicht van enkele van deze studies. De toename aan studies in laatste jaren omtrent de problematiek van planlast en gerelateerde thema's geeft duidelijk aan dat het topic ook in wetenschappelijke kringen de aandacht trekt.

De capaciteiten van scholen om hun eigen beleid te voeren in tijden van dereguleringen en autonomievergroting is onderzocht in het rapport “Het beleidsvoerend vermogen van Vlaamse basis- en secundaire scholen” (Van Petegem, Devos, Mahieu, Dang Kim, & Warmoes, 2005). Uit het onderzoek blijkt dat er duidelijke verschillen zijn in het beleidsvoerend vermogen van Vlaamse basis- en secundaire scholen, met een duidelijke diversiteit in het onderwijsveld met positieve en negatieve gevolgen. De overheid kan hierin een belangrijke rol spelen zowel als bewaker dan wel als stimulator, met name wanneer het verschil in capaciteiten ten koste gaat van de minimumkwaliteit van het onderwijs.

In het onderzoek “Het beroep van leraar doorgelicht” is de sociografie en de loopbaan van de Vlaamse lerarengroep onder de loep genomen. In deze studie werd naast een uitgebreide analyse van het lerarenberoep, tevens de beroepsbeleving van leraren vergeleken met andere beroepsgroepen. De resultaten geven inzicht in de samenstelling van de beroepsgroep leraren in Vlaanderen, hun aspiraties, hun (werk)tevredenheid, hun loopbaan en hun beleving van de werksituatie en arbeidsvoorwaarden, in verhouding tot andere werkende Vlamingen (Huyge et al., 2009).

Het rapport “Oorzaken en motieven van de vroegtijdige uittrede van leraars” (Huyge et al., 2011) stelt dat er een structureel tekort kan komen aan leraars de komende decennia vanwege vroege uittreding en geringe interesse bij jongeren voor het lerarenberoep. In de studie brengt men de motieven en achterliggende verklaringen waarom leraars vroegtijdig hun job verlaten en de voorwaarden onder de welke de leerkrachten langer in het onderwijs wensen te blijven in kaart.

In 2011 heeft de Dienst Wetsmatiging van de Vlaamse overheid een rapport uitgegeven getiteld “Administratieve lastenmeting – Beleidsdomein Onderwijs en Vorming”. Dit rapport bevatte een nulmeting van de kosten van (onnodige) administratieve verrichtingen in het onderwijs voortkomend uit regelgeving in ruime zin met als doel tot administratieve vereenvoudiging te komen (Dienst wetsmatiging, 2011).

2.3 Eerdere beleidsmaatregelen

In november 2005 publiceerde het ministerie een omzendbrief omtrent planlast met als titel: “Vermindering van de planlast in scholen en centra.” Het doel van de omzendbrief was om duidelijk te maken waar de verantwoordelijkheid ligt bij het ontstaan van planlast, zodat een personeelslid in

¹ Gemakkelijkheidshalve zal verder het begrip ‘koepel’ gebruikt worden wanneer verwezen wordt naar het GO! en de koepels.

het onderwijs weet waar het terecht kan met eventuele aanmerkingen terzake. Daarnaast diende de omzendbrief om het debat in de scholen over het bestaan van planlast een impuls te geven. Het kernbetog was dat de directeur en het schoolteam de ruimte hebben om af te wegen welke planningsdocumenten in welke vorm noodzakelijk zijn om het onderwijsproces concreet te ondersteunen en om de controle van de onderwijskwaliteit toe te laten. Samen kunnen ze keuzes maken om noodzakelijke gegevens op een bepaalde manier bij te houden. Leidraad hierbij moet zijn dat elk document of formulier een duidelijke meerwaarde betekent voor de kwaliteit van het onderwijs (Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, 2005).

Een actor die geregeld met de vinger werd (wordt) gewezen is de onderwijsinspectie. In 2004 werd daarom de website van de onderwijsinspectie aangevuld met een FAQ-rubriek. De bedoeling was om via eenvoudige vragen en klare antwoorden het onderscheid te maken tussen formele verplichtingen die aan scholen/leraren kunnen opgelegd worden en allerlei tools die weliswaar sedert lang in het onderwijs gehanteerd worden maar die formeel op geen enkele reglementaire basis rusten en dus ook niet door de inspectie kunnen opgevraagd worden.

3. Aanpak

3.1 Aanpak op hoofdlijnen

Het doel van het onderzoek is drievoudig. Allereerst beoogt de studie de verschillende vormen (en oorzaken) van planlast in kaart te brengen, om te komen tot een voorstel tot (her-)definiëring van het concept. Ten tweede tracht de studie de geobserveerde en/of geherdefinieerde planlast te spiegelen aan een evaluatief kader. Alleen op die manier kunnen uitspraken worden gedaan over de wenselijkheid of onwenselijkheid van hetgeen we hebben geobserveerd. Tenslotte heeft de studie als doel om te komen tot concrete initiatieven om hetgeen wat in de vorige stap als onwenselijk werd vastgesteld te vermijden of te verminderen.

Om deze doelen te bewerkstelligen is voor de volgende onderzoeksapproach gekozen. Vanwege het gebrek aan een eenduidig begrip van het concept 'planlast' is besloten een inductief onderzoek uit te voeren. Er wordt geen van tevoren opgestelde theorie getoetst, maar er wordt gezocht naar structuur in de data. Wel wordt deze data bekeken vanuit een evaluatief kader. Hierbij is gekozen het kwaliteitsdecreet van het onderwijs als normatief kader te gebruiken om de gevonden situatie tegen te beoordelen.

In het gehele proces is het onderzoeksteam ondersteund door een begeleidingscommissie. Deze commissie bestond uit vertegenwoordigers van de verschillende koepels, de onderwijsvakbonden, de inspectie en het ministerie van onderwijs. Allemaal spelers die binnen de context van het leerplichtonderwijs een belangrijke rol vervullen (zie Appendix A). Deze begeleidingscommissie kwam vier maal bijeen en diende vanuit ieders specifieke expertise in het onderwijsveld als klankbord voor het onderzoeksteam, waarbij beslissingen omtrent approach van de studie steeds werden voorgelegd en afgetoetst.

Voor het verzamelen van de data zijn 19 scholen bezocht, waarvan negen uit het basis- en kleuteronderwijs en tien uit het secundair onderwijs. Bij elke school is op locatie een apart gesprek gevoerd met de leerkrachten (in de vorm van een focusgroep), en met het directieteam (in de vorm van een semi-gestructureerd diepte-interview). De scholen zijn geselecteerd op basis van theoretische sampling, met het doel om een zo groot mogelijke variatie in karakteristieken te bewerkstelligen. Zodoende kon de thematiek rond planlast vanuit een breed kader worden onderzocht. Bij de leerkrachten werd steeds een discussie gevoerd rond het belangrijkste doel van de school, wat de leerkrachten als hun kerntaken beschouwen, welke taken daar verder nog bijkomen, en de relatie van deze taken met de eerder gevraagde doelstelling. Bij directies werd naar hetzelfde gevraagd m.b.t. het doel van de school en de taken van de leerkrachten. Daarnaast werd er tevens gevraagd naar de taken van de directie, en of planlast een issue is binnen de school.

Alle gesprekken zijn opgenomen, uitgeschreven en gecodeerd. Uit een eerste-fase data-analyse bleek dat er een aantal actoren in het onderwijsveld waren die veel werden genoemd in relatie tot planlast, met wisselende intensiteit en beoordelingen. Daarom is besloten met deze drie partijen (centra voor leerlingenbegeleiding, de onderwijsinspectie en pedagogische begeleidingsdiensten) een verdiepingsinterview te houden, waarbij onze eerste bevindingen werden voorgelegd en om hun reactie werd gevraagd.

Vervolgens zijn alle data in verschillende iteraties, door verschillende onderzoekers apart en samen geanalyseerd, waarbij getracht werd een theoretische uitlijning van het fenomeen 'planlast' te vinden. De uitkomsten van deze analyse werden vervolgens gesynthetiseerd, vergeleken met bestaande theorieën, aannames en beleidsuitgangspunten en geëvalueerd ten opzicht van het kwaliteitsdecreet om te komen tot conclusies die de basis vormen van de uiteindelijke aanbevelingen.

In wat volgt wordt de dataverzameling en de data-analyse toegelicht.

3.2 Dataverzameling

Onze primaire informatiebron in dit onderzoek zijn getuigenissen van leerkrachten en directies in scholen in Vlaanderen. Een eerste opdracht was dus een aantal scholen te selecteren om op basis waarvan we onze onderzoeksvragen zo goed mogelijk konden beantwoorden. We zijn als volgt te werk gegaan.

In Vlaanderen zijn in totaal 2.345 erkende instellingen in het voltijds basisonderwijs, en 1.068 erkende instellingen in het voltijds secundair onderwijs (Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, 2012).

Tabel 1 Populatie (Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, 2012)

Voltijds onderwijs	Aantal instellingen
Basisonderwijs	
Autonome kleuterscholen	169
Autonome lagere scholen	174
Gecombineerd kleuter- én lager onderwijs	2.011
Totaal	2.354
Secundair onderwijs	
Voltijds gewoon secundair onderwijs	956
Buitengewoon secundair onderwijs	112
Totaal	1.068

De bezochte scholen voor de data verzameling zijn uitgekozen op basis van theoretische sampling. In ons geval betekent dat dat er is getracht een zo groot mogelijke variatie te verkrijgen in de bezochte scholen om de thematiek rond planlast vanuit een breed kader te kunnen onderzoeken. De keuze van de cases werd hierbij gemaakt op basis van conceptuele interesse en niet met het oog op representativiteit. Omwille van de relatief korte onderzoeksperiode is ervoor gekozen om maximaal 10 scholen in het lager en 10 scholen in het secundair onderwijs te bezoeken.

Vanuit de volledige populatie van instellingen in het voltijds basis- en secundair onderwijs is op basis van de volgende onderzoekscriteria een voorsortering gemaakt. Deze criteria zijn gekozen om te komen tot een geheel aan instellingen die voor het onderzoek relevante informatie konden opleveren:

- In het basisonderwijs zijn alleen de instellingen weerhouden die zowel kleuter- als lager onderwijs aanboden.
- In het secundair onderwijs zijn alleen de instellingen weerhouden die voltijds gewoon secundair onderwijs aanbieden. Het DBSO is hierbij wel meegenomen.

- In zowel het basis- als secundair onderwijs werd enkel rekening gehouden met het Gemeenschapsonderwijs, Vrij gesubsidieerd onderwijs, Officieel gesubsidieerd onderwijs.
- Enkel instellingen met een gekende koepel werden opgenomen.

Naar aanleiding van bovenstaande criteria bleef er de volgende voorgeselecteerde populatie over:

Tabel 2 Voorgeselecteerde populatie

Voltijds onderwijs	Aantal instellingen
Basisonderwijs	1483
Secundair onderwijs	957

Vervolgens is getracht op basis van enkele voorgeselecteerde criteria een zo hoog mogelijke variatie in de uiteindelijke sample van scholen te bewerkstelligen die variëteit in (de perceptie van) planlast zouden kunnen veroorzaken. Tabel 3 geeft voor beide onderwijsniveaus de criteria weer waarop variatie is bewerkstelligd. Een verdere uitleg van elk van de gebruikte criteria, alsmede de uiteindelijke bereikte variatie is te vinden in Appendix B.

Tabel 3 Selectie criteria

Basisonderwijs	Secundair onderwijs
Onderwijsnet	Onderwijsnet
Koepel	Koepel
Centrumstad, Brussel, geen van beide	Centrumstad, Brussel, geen van beide
Provincie	Provincie
Grootte kleuteronderwijs	Schooltype (middenschool, bovenbouw, geïntegreerd)
Grootte lager onderwijs	Aanbodtype (ASO, BSO, TSO, DBSO, KSO) + richting (handel, voeding, zorg, mechanica-elektriciteit)
Totaal aantal leerlingen	Totaal aantal leerlingen
Verloop personeelsbestand	Verloop personeelsbestand
Typische instroom vs. neveninstroom	Typische instroom vs. neveninstroom

Op basis van de criteria en de beoogde variantie werd een eerste keuze van 20 scholen gemaakt, en een 'schaduwkeuze' van nogmaals 20 scholen met dezelfde karakteristieken als in de eerste keuze. In een eerste contacteringsronde werden alle scholen van de eerste keuze benaderd en uitgenodigd voor deelname. Van deze eerste keuze lijst zegden zeven scholen basisonderwijs en acht scholen secundair onderwijs toe om deel te nemen. In een tweede ronde werden de corresponderende schaduwkeuzes van de niet-toegezegde scholen gecontacteerd. Hierbij zegden nogmaals twee scholen basisonderwijs en een school secundair onderwijs toe aan deelname. Voor het basisonderwijs werd hierna besloten vanwege de reeds bereikte variantie in de toegezegde scholen niet verder te zoeken naar een tiende school. Bij het secundair onderwijs werd wel besloten nog verder te zoeken naar een tiende school, vanwege de speciale karakteristieken van het nog missende profiel. Hierbij werden nogmaals twee scholen gecontacteerd, waarbij de tweede instelling toezegging gaf voor deelname.

De 19 geselecteerde scholen werden bezocht tijdens de periode 4 tot 25 oktober 2012. Bij elke school werd een focusgroep met de leerkrachten georganiseerd en werd een interview met de directie gehouden. De directies van de deelnemende scholen stelden de focusgroepen samen volgens vooraf bezorgde instructies. De groepen dienden te bestaan uit vijf tot zeven leerkrachten

die uitsluitend een lesopdracht binnen de school hebben, zodat de onderzoekers werden geconfronteerd met leerkrachten die daadwerkelijk voor de klas staan en daarover konden reflecteren. Verder werd men gevraagd een gevarieerde groep samen te stellen op het gebied van geslacht, ervaring in het onderwijs, wel of geen klastitularissen, klasleraren en bijzondere leermeesters in het basisonderwijs, en (afhankelijk van het studieaanbod in het secundair onderwijs) rubricering (Algemene Vakken, Technische Vakken, Praktische Vakken). De directies dienden de samenstelling van de focusgroep af te toetsen met de syndicale afvaardiging, om te waarborgen dat verschillende meningen en invalshoeken die aanwezig kunnen zijn in een school bij het onderzoek betrokken zijn. Voor het gesprek met de directie werd gevraagd om zoveel mogelijk met het voltallige directieteam aanwezig te zijn.

De focusgroepen en interviews vonden plaats op locatie volgens een semigestructureerd interview / moderatie protocol. Bij de focusgroepen werden de volgende vier hoofdvragen aan de groep voorgelegd, waarbij afhankelijk van de situatie bijkomende deelvragen konden worden gesteld om een bepaalde thematiek verder uit te diepen.

1. Wat ziet u als het belangrijkste doel van een onderwijsinstelling in het basis-/secundair onderwijs?
2. Hoe zou u uw kerntaken omschrijven?
3. Welke andere taken worden van u verwacht naast uw kerntaken?
4. In welke mate dragen ze bij tot het doel van de onderwijsinstelling?

De interviews met de directie werden in twee delen opgesplitst. Eerst werd gevraagd naar de taken van de directieleden zelf, vervolgens naar de taken van de leerkrachten. Hierbij werden de volgende hoofdvragen gebruikt, waarbij wederom deelvragen afhankelijk van de situatie werden gebruikt om dieper op bepaalde thematieken in te gaan.

Vragen naar de taken van directieleden:

1. Wat ziet u als het belangrijkste doel van een onderwijsinstelling in het basis-/secundair onderwijs?
2. Hoe zou u de kerntaken van een directielid omschrijven?
3. Welke andere taken worden van u verwacht naast uw kerntaken?
4. In welke mate dragen ze bij tot het doel van de onderwijsinstelling?

Vragen naar de taken van leerkrachten:

1. Is planlast een issue binnen uw school?
 - a. Vindt u het terecht dat leerkrachten klagen over 'planlast'?
 - b. Neemt u zelf initiatieven om tegemoet te komen aan dergelijke klachten? Zo ja, welke?
2. Welke administratieve verrichtingen verwacht u van uw leerkrachten met betrekking tot hun onderwijs- en opvoedingstaak?
 - a. Vinden deze verrichtingen hun oorsprong in de regelgeving? In het eigen schoolbeleid? Elders?
 - b. Dragen deze taken/activiteiten bij aan de kwaliteit van het onderwijs?

Bij alle interviews en focusgroepen waren drie tot vier van de onderzoekers aanwezig, de sessies duurden tussen 60 en 100 minuten en zijn direct na afloop van de interviewdag uitgeschreven. Dataverzameling, codering en analyse van de data vond plaats in een iteratief proces. Door gebruik te maken van een dergelijke flexibele wijze van dataverzameling konden kleine aanpassingen worden gemaakt in interview / moderatie protocol en –opzet tijdens het proces op basis van nieuw verworven inzichten (Glaser & Strauss, 1967).

Na een eerste data-analyse is besloten met drie verschillende partijen (centra voor leerlingenbegeleiding, de onderwijsinspectie en pedagogische begeleidingsdiensten) een verdiepingsinterview te houden. Deze drie partijen zijn uitgekozen omdat zij vaak werden genoemd in de focusgroepen en interviews als zijnde gerelateerd aan de problematiek rond planlast, zij het in wisselende intensiteit en met wisselende subjectieve beoordelingen. Tijdens de verdiepingsinterviews werden de instanties ingelicht over de eerdere bevindingen in het onderzoek en gevraagd om hierop te reflecteren. De verdiepingsonderzoeken vonden plaats tussen 10 en 18 januari 2013 en werden uitgevoerd door dezelfde onderzoekers als de eerdere focusgroepen en interviews met directies.

3.3 Data analyse

De verzamelde data moeten vervolgens geanalyseerd worden. Dit hebben we op tweeërlei manieren gedaan. Ten eerste door de data te structureren en op die manier structuur te ontdekken in de data en ten tweede door de bevindingen te toetsen aan een normatief kader. Zoals eerder aangegeven hebben we hiervoor het kwaliteitsdecreet van het onderwijs gebruikt. Op die manier kan worden nagegaan of wat als ‘last’ ervaren wordt ook noodzakelijk onzinnig is.

Tijdens de data analyse fase is in verschillende iteraties door verschillende onderzoekers apart en samen heen en weer naar de verschillende observaties gekeken. In de eerste fase van deze data analyse werd de geaggregeerde empirische data van de focusgroepen en interviews met directies middels open coderingen in partities opgedeeld, en werden observaties binnen elke instelling gerelateerd aan de specifieke situatie (*within case analysis*) om een hoge mate van bekendheid met de data te verwerven. Vervolgens werden die partities gecategoriseerd, en werden de verschillende categorieën gecombineerd om tot relevante constructen te komen. Hierdoor kan gezocht worden naar een logica over de cases heen (*cross-case*) en naar de reden van bepaalde opkomende verbanden. Het moet duidelijk zijn dat we verbanden geobserveerd hebben maar dat, gezien de omvang van het datamateriaal, deze zeker niet als causale verbanden mogen worden geïnterpreteerd. We stellen bijvoorbeeld vast dat we geen verband gevonden hebben tussen ervaren regeldruk en de complexiteit van de school in termen van leerlingenpopulatie. Dat is zeker een interessante vaststelling om te rapporteren maar daaruit kunnen we niet afleiden dat het hier gaat om een wetmatigheid (of de aanwezigheid hiervan).

In een tweede fase werd getracht een synthese te vinden tussen die bevindingen en werd de focus weer gelegd op het geheel aan data en observaties. Hierbij werden de verschillende constructen aan elkaar gerelateerd, en werd getracht deze te begrijpen in het gehele verhaal. Hierdoor is het mogelijk een theoretische uitlijning van het fenomeen te vormen. Tenslotte werden de bevindingen vergeleken met bestaande theorieën, aannames, beleidsuitgangspunten, observaties uit de bijkomende interviews en het normatieve evaluatiekader om de validiteit van de bevindingen te toetsen en de mogelijkheid tot generaliseerbare uitspraken te verhogen (Eisenhardt, 1989).

Het centrale normatieve evaluatiekader dat we hiervoor hebben gebruikt is het kwaliteitsdecreet.² Het kwaliteitsdecreet benadert onderwijskwaliteit door te verwijzen naar een aantal voorwaarden, noodzakelijk om in een school kwaliteit te kunnen bereiken. In algemene zin komt dit erop neer dat onderwijs als kwaliteitsvol kan beschouwd worden voor zover het de vooropgestelde doelstellingen bereikt. Deze doelstellingen in het leerplichtonderwijs worden t.o.v. leerkrachten en directies zowel door de regelgevende overheid als door het schoolbestuur of de inrichtende macht vastgelegd³:

1. Doelstellingen voor goed onderwijs in de regelgeving

Het kwaliteitsdecreet verwijst naar drie doelstellingen: het respecteren van de onderwijsreglementering (art.4), in staat zijn om een kwaliteitsvol beleid te voeren (art.5) en op systematische wijze de eigen kwaliteit bewaken (art.6). Deze benadering gaat uit van volgende basiselementen:

- de eerste verantwoordelijkheid wordt bij de school gelegd,
- die eerste verantwoordelijkheid impliceert het voeren van een eigen kwaliteitsbeleid,
- het toezicht door de overheid impliceert de aanvaarding van de verantwoordelijkheid van de scholen,
- de overheid legt 'haar' doelstellingen vast in regelgeving.

Wat specifieke onderwijsdoelstellingen betreft, beperkt de overheid zich tot het formuleren van 'minimale verwachtingen': het kwaliteitsdecreet respecteert daarmee het principe van eindtermen als minimum-doelstellingen.

2. De inbreng van het schoolbestuur (en daarmee verbonden instanties) op doelstellingen voor goed onderwijs

Vanuit hun verantwoordelijkheid voor de inrichting van scholen leggen de schoolbesturen de pedagogische en educatieve beginselen vast waarop ze het onderwijs in hun scholen willen realiseren: het opvoedingsproject. Schoolbesturen verwachten van hun directies en leerkrachten dat ze bijdragen tot de realisatie van het opvoedingsproject. Concreet betekent dit dat zij in hun onderwijskundig en opvoedkundig optreden de vooropgestelde principes respecteren en ernaar handelen. Met het oog op de realisatie van het pedagogische project kunnen schoolbesturen specifieke inspanningen opleggen aan hun personeelsleden. Normaliter worden deze specifieke inspanningen vastgelegd in het arbeidsreglement. Schoolbesturen kunnen sensu strictu geen andere onderwijsdoelstellingen opleggen aan directies en leerkrachten dan wat vastgelegd is in een officieel goedgekeurd leerplan. Zij kunnen wel specifieke richtlijnen uitvaardigen t.a.v. hun personeelsleden met het oog op een kwaliteitsvolle realisatie van dit leerplan. Dit 'recht' wordt gerechtvaardigd vanuit de overweging dat de verantwoordelijkheid van het schoolbeleid hen ertoe machtigt om de

² Decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs

³ In de regelgeving voor het basisonderwijs wordt de taalkundig juiste term 'schoolbestuur' gehanteerd, in de regelgeving voor het secundair onderwijs wordt nog altijd de term 'inrichtende macht' (vertaling van 'pouvoir organisateur') gehanteerd. In deze tekst hanteren we verder voor beide onderwijsniveaus de term 'schoolbestuur'.

nodige voorzorgsmaatregelen te nemen opdat de school en het verstrekte onderwijs de officiële reglementering optimaal respecteert.

4. Bevindingen

In wat volgt presenteren we de bevindingen van het onderzoek. De presentatie van de bevindingen organiseren we als volgt. Ten eerste beschrijven we het fenomeen planlast: wat is dat precies en is er nood aan een andere begrip dat duidelijk definieerbaar is? Ten tweede presenteren we de verschillende bronnen van planlast. We proberen de ratio van die bronnen te achterhalen en komen zo tot een evaluatie van het fenomeen planlast.

4.1 Wat is 'planlast' en is er nood aan een ander begrip?

In dit onderzoek zijn we niet vertrokken van een bestaande definitie of opvatting over planlast. Zoals eerder uiteengezet zijn de definities, beelden en meningen die bestaan over planlast zo verschillend dat een keuze voor een definitie meteen ook een keuze voor een bepaalde standpunt zou betekend hebben. We zijn met een open geest het onderzoeksveld ingestapt en hebben ervoor gekozen het begrip zo te typeren zoals het in werkveld wordt ervaren. We hebben dit perspectief gekozen omdat het doel van de studie ten slotte is om oplossingen te vinden voor de omgang met een fenomeen dat als lastig en irriterend wordt ervaren.

Eén van de vaststellingen uit het onderzoek is dat er geen consensus bestaat onder de leerkrachten en directies over wat het begrip planlast inhoudt. Sommigen staan onverschillig tegenover het begrip, anderen interpreteren het begrip zeer negatief (een 'last') en weer anderen staan er eerder positief tegenover ('plannen' is belangrijk). Vandaar dat het belangrijk is dat wat wij als onderzoekers, op basis van de opdracht van het onderzoek en de bevindingen uit de interviews, specificeren wat de kern is van het fenomeen dat hier centraal staat en eventueel ook een nieuwe begripsomschrijving voorstellen.

Wat duidelijk geworden is in dit onderzoek is dat 'planlast' gepercipieerd wordt als bepaalde taken. Het zijn taken die bestaan naast andere taken, maar in tegenstelling tot die andere taken irritatie oproepen bij de leerkrachten. Wat opvalt in het onderzoek is dat die irritatie zeer verschilt van situatie tot situatie en dat dezelfde taak in sommige gevallen wel en in een andere situaties niet tot irritatie leidt. Zo kan digitale dienstverlening de planlast verlagen voor een leerkracht die daar al vertrouwd mee is, terwijl dat heel anders ligt voor iemand die nog moet leren werken met deze nieuwe service.

Wat dus in het werkveld onder planlast wordt verstaan is situationeel gebonden. Dat is ook één van de belangrijkste redenen waarom we adviseren het begrip **planlast** in de toekomst te vermijden en te vervangen door het begrip **irriterende regeldruk**.

Regeldruk geeft aan dat regels aanleiding kunnen geven op diegenen die de regels moeten uitvoeren of zich aan de regels moeten houden. Regeldruk is dus niet per definitie negatief. Het kan gaan om de noodzaak zich aan veiligheid- of kwaliteitsnormen te houden. In dat soort situatie begrijpt de professional dat er een relatie is tussen de regels waaraan hij of zij zich moeten houden en de kwaliteit van het product dat hij of zij aflevert. Maar regeldruk kan ook gaan **irriteren** en dan spreken we van **irriterende regeldruk**.

We vinden het begrip **irriterende regeldruk** geschikter dan **planlast** om twee redenen:

1. Planlast is een hybride concept waardoor het tot onduidelijkheid bijdraagt. Het heeft enerzijds een sterke negatieve connotatie en anderzijds wordt planning door sommigen ook

als iets positiefs gezien. **Regeldruk** is neutraler waardoor meteen duidelijk is dat contextfactoren bepalend zijn om het te kwalificeren.

2. **Irriterende regeldruk** geeft dan weer aan dat regeldruk in bepaalde gevallen irritatie kan opleveren. Die irritatie kan veel verschillende oorzaken hebben en is (zoals het woord irritatie suggereert) in de eerste plaats subjectief van aard. Dit weer in tegenstelling tot planlast dat suggereert dat het hier om iets absoluuts gaat. De suggestie wordt gewekt alsof er een lijst van planlasten zou zijn die altijd en overal te vermijden is. Dat is niet zo. In sommige scholen bleken taken die in andere scholen als planlast werden benoemd helemaal geen probleem te zijn. Vandaar dat het gaat om **regeldruk** die als **irriterend** wordt **ervaren**.

Bovenstaande inzichten leveren een duidelijk beeld op maar ook een complicatie. Het duidelijke beeld is dat irriterend werk gezien wordt als taken bovenop andere taken (zoals we hieronder zullen specificeren). Maar ook een complicatie: de mate waarin die taken ervaren worden als irriterend is zeer contextueel bepaald en daarom kunnen we geen lijst van planlasten presenteren die in alle omstandigheden gelden. De problematiek rondom irriterende regeldruk situeert zich binnen het voortdurende en complexe samenspel tussen het (professioneel) werken van de individuele leerkracht, de schoolorganisatorische werkcondities en de eisen die ten aanzien van de leerkrachten én instellingen geformuleerd worden, voortkomend uit de (situationele) context (Ballet & Kelchtermans, 2008). In het tweede deel van dit hoofdstuk diepen we deze elementen en de samenhang daarbinnen verder uit.

4.2 Ervaren regeldruk in de context van het werk van leerkrachten

Er heerst een algehele brede consensus onder de leerkrachten omtrent wat het doel van een onderwijsinstelling dient te zijn. In het basisonderwijs staat vrijwel unaniem de ontwikkeling van het kind, op zijn/haar eigen tempo, centraal. Deze ontwikkeling bestaat voor de leerkrachten in het algemeen niet alleen uit het pedagogische proces, maar zeker ook uit het opvoedkundige, waarbij de nadruk ligt in het voorbereiden op zelfstandigheid en het klaarmaken voor het voortgezet onderwijs. Deze trend van het combineren van pedagogische met opvoedkundige doelen is ook merkbaar in het secundair onderwijs, waarbij additioneel een nadruk wordt gelegd op het voorbereiden van de leerlingen op deelname aan de arbeidsmarkt en het hoger onderwijs.

Binnen het takenpakket van de leerkrachten kunnen, naast het *professioneel werken met kinderen en jongeren in de klas*, echter nog andere soorten van taken worden onderscheiden die in vrijwel alle situaties voortkwamen: *‘zinnige’ bijkomende dingen* en *‘onzinnige’ bijkomende dingen als gevolg van regeldruk*.

Professioneel werken met kinderen en jongeren in de klas

Een eerste categorie van taken, en uit het standpunt van de leerkrachten primaire taak, valt onder het *‘professioneel werken met kinderen en jongeren in de klas’*. De leerkrachten beschouwen dit als behorend tot hun ‘kerntaken’. Het managen van de klassituatie en ervoor zorgen dat binnen die context de kinderen en jongeren een ontwikkeling kunnen doormaken staat voor de meeste leerkrachten centraal in hun werk, en is de reden waarom zij voor het beroep hebben gekozen. Taken die hieraan gerelateerd zijn, en dus bijdragen aan het professionele werken in de klas worden door de leerkrachten als zinnig en als de kern van hun werk beschouwd. Hieronder vallen onder andere taken als lessen voorbereiden, cursusmateriaal maken, voor de klas staan, nalees- en verbeterwerk, het behalen van leerplandoelstellingen en persoonlijke bijscholing. Behalve de

pedagogisch/didactisch gerelateerde zaken horen hier vaak tevens opvoedkundige aspecten bij waaraan binnen de klassituatie aandacht wordt besteed. Ook binnen de hoeveelheid aan taken binnen deze categorie is een zeer grote variatie geconstateerd tussen leerkrachten.

“Kenniss en vaardigheden bijbrengen is essentieel. Onderwijzen is een kerntaak.” Leerkracht 3e leerjaar, basisonderwijs.

“Voor mij is het lesgeven het allerleukste. Je vertrekt vanuit de leerstof die je aan wilt brengen dan stap je de klas binnen en dan begint het werk in het veld.” Leerkracht Nederlands en Geschiedenis, ASO.

‘Zinnige’ bijkomende dingen

Naast het *professioneel werken met kinderen en jongeren in de klas* zijn er tevens nog bijkomende taken die leerkrachten als additioneel, maar belangrijk beschouwen: *‘zinnige’ bijkomende dingen*. Hieronder vallen taken die additioneel zijn aan de ‘normale’ klassituatie, maar wel een direct positief effect hebben op het bereiken van de algemene doelstelling van de instelling. Hieronder worden onder andere taken verstaan die zorgen voor een goed overleg en een goede overdracht tussen collega’s, taken met betrekking tot extra aandacht aan zorgbehoevende kinderen en jongeren, en een deel van de taken voortkomend uit extra curriculaire activiteiten die een toegevoegde waarde vormen in de ontwikkeling van de kinderen en jongeren. Net als in de voorgaande twee categorieën, kon een grote variatie geconstateerd worden in de perceptie van taken die bijkomend maar zinnig zijn.

“Soms is iets wat je niet graag doet wel nuttig. Ik doe bijvoorbeeld deliberaties en verbeteringen niet graag, maar ze zijn wel nuttig.” Leerkracht chemie en biologie ASO.

“Er is een dossier van elk kind. Daar moet je de belangrijkste dingen in opschrijven. Zo’n dossier opbouwen, als dat ten goede is van het kind, dan is dat een kerntaak.” Leerkracht derde leerjaar, basisonderwijs.

‘Onzinnige’ bijkomende dingen: irriterende regeldruk

Leerkrachten in zowel het basis- als secundair onderwijs hebben een zeer omvangrijk takenpakket. Een deel van die taken wordt door de leerkrachten als irriterend ervaren. Die irritatie heeft verschillende verklaringen. Ten eerste zien de leerkrachten niet altijd de verbinding tussen enkele van de bijkomende taken die zij uitvoeren en het - in hun perspectief - doel van de onderwijsinstelling. Deze taken dragen in hun perceptie dan niet bij tot de klassituatie en de ontwikkeling van het kind in pedagogisch of opvoedkundig opzicht. Daarnaast wordt het door leerkrachten frustrerend ervaren als er taken moeten worden uitgevoerd waarvan ze geen resultaat zien, zoals documenten die moeten worden opgesteld maar waar men uiteindelijk geen terugkoppeling van verkrijgt. Deze ‘onzinnige’ bijkomende taken worden door leerkrachten vaak als regeldruk ervaren. Veel taken zien ze als een inbreuk op hun professionaliteit en ervaren ze vaak alsodeloos betuttelend. De ervaring van leerkrachten omtrent de hoeveelheid van de onzinnige bijkomende taken loopt sterk uiteen, waardoor er sprake is van een grote variatie in de subjectieve kwantiteit van deze categorie van taken.

“Het is niet zo zeer dat iets op tijd moet zijn, maar het zijn de documenten die je moet hebben. Eindtermen, leerlijnen, vak dossiers, VOETEN... dat zijn lijsten en lijsten. Waar dient het allemaal voor?” Leerkracht Engels, ASO.

“Ik wil kinderen helpen in plaats van papieren invullen of naar bijscholingen gaan waar je niets leert.” Leerkracht 4e en 6e leerjaar, basisonderwijs.

“We worden erg betutteld, alles op papier en in Smartschool. Alles moet gemotiveerd worden.” Leerkracht Nederlands, ASO-BSO-TSO.

De drie hierboven beschreven categorieën van taken vormen tezamen ‘het werk’ van een leerkracht. Hoewel elk van de drie hiervoor beschreven categorieën in (subjectieve) kwantiteit sterk uiteenlopen per situatie en per leerkracht, is er in de praktijk altijd sprake van een combinatie van deze drie rubrieken. De irriterende taken die geconstateerd worden komen zodoende bovenop een vaak al hoge werkdruk die wordt veroorzaakt door het professioneel werken met kinderen en jongeren aangevuld met ‘zinnige’ bijkomende taken. Tezamen vormen deze drie categorieën het totale werkpakket van de leerkrachten, wat cumulatief kan zorgen voor een zeer hoge werkdruk.

Een hoge werkdruk kan op haar beurt weer zorgen voor *werkstress* bij leerkrachten. Karasek (1979), heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar de relatie tussen taakeisen en mentale belasting. Hieruit werd geconcludeerd dat hoge taakeisen en dus werkdruk niet schadelijk zijn op zich, als dit gepaard gaat met een hoge mate van beslissingsruimte over de werkzaamheden. Als het echter gepaard gaat met een lage mate van beslissingsruimte (wat bijna per definitie het geval is als het om irriterende taken gaat) kan het resulteren in psychologische spanning. Deze spanning kan resulteren in directe affectieve reacties (bijvoorbeeld in termen van werktevredenheid en depressie) en na een blootstelling van langere tijd tot stress-gerelateerde ziekten (bijvoorbeeld hart- en vaatziekten) (Karasek, 1979). Uit de studie omtrent de oorzaken en motieven van de vroegtijdige uittrede van leraars blijkt dat Vlaamse leerkrachten negatiever zijn in de beoordeling van hun gezondheid dan andere hoogopgeleiden. Dit geldt vooral voor gezondheidsklachten van psychische aard, zoals stressklachten en depressies. Dit wordt als een van de redenen genoemd voor de wens om vervroegd uit te treden uit de arbeidsmarkt (Huyge et al., 2011).

4.3 Factoren die irriterende regeldruk kunnen veroorzaken

In wat volgt presenteren we de factoren die irriterende regeldruk kunnen veroorzaken. Deze factoren zijn onderverdeeld in twee groepen. Enerzijds zijn er institutionele factoren: eisen en verwachtingen die ten aanzien van de leerkrachten én scholen geformuleerd worden, voortkomend uit de situationele context. Anderzijds zijn er organisatorische factoren. Het werk dat door de leerkrachten uitgevoerd wordt, vindt plaats binnen een bepaalde organisatorische context die wordt vormgegeven door onder andere het schoolbestuur, de directie en de leerkrachten zelf. Figuur 1 geeft de verbanden tussen deze factoren en het werk weer. Het is belangrijk hierbij te vermelden dat de hierbij beschreven verbanden geobserveerde en geen causale verbanden betreffen. Daarbij is het ook belangrijk te vermelden dat er nog andere factoren dan de hieronder beschreven een rol kunnen spelen, en dat de factoren niet in alle situaties een even belangrijke rol spelen.

Figuur 1 Beïnvloedende factoren



Institutionele factoren die irriterende regeldruk kunnen veroorzaken

Door het feit dat onderwijs in hoge mate geïnstitutionaliseerd is wordt de aard en de omvang van het werk ook in hoge mate beïnvloed door die institutionele context. Dat geldt zowel voor de zogenaamde kerntaken, de bijkomende taken en de irriterende regeldruk. In dit hoofdstuk gaan we in op de institutionele factoren die bijdragen tot de irriterende regeldruk van de leerkrachten en de omstandigheden waarin deze meer of minder voorkomen. Deze contextuele variabelen die een belangrijke invloed hebben op het uitvoeren van het werk van de leerkrachten en hun belevenis hiervan, worden hieronder per institutionele context uiteengezet.

We hebben volgende institutionele contexten geïdentificeerd die de ervaren regeldruk op de leerkrachten in mindere of meerdere mate beïnvloeden:

1. Wet en regelgeving
2. Verwachtingen van de ouders
3. De leerlingenpopulatie
4. De zorgvraag
 - a. Kwaliteitseisen
 - b. Inspectie
 - c. Pedagogische begeleidingsdiensten
5. Leerplannen
6. Juridisering
7. Scholengemeenschap
8. CLB

Wet- en regelgeving

Zowel voor basis- als voor secundair onderwijs wordt de regelgevende context verankerd in een beperkt aantal decreten, die weliswaar soms aangevuld worden met complexere uitvoeringsbesluiten en omzendbrieven.

Deze regelgevende context is voor basis- en secundair onderwijs erg vergelijkbaar (de meeste bepalingen zijn quasi dezelfde voor beide niveaus) en kan – wat de grote lijnen betreft - als volgt worden geordend en samengevat (niet-limitatief overzicht):

1. Formele vereisten voor financiering en subsidiëring:
 - a. Een volwaardige juridische structuur aannemen;
 - b. Beschikken over een schoolreglement dat de betrekkingen tussen de scholen (schoolbestuur) en de leerlingen / ouders regelt;
 - c. De voorwaarden met betrekking tot organisatie van het schooljaar / de onderwijstijd respecteren;
 - d. De veiligheid, gezondheid en hygiëne waarborgen;
 - e. Samenwerken met andere scholen binnen een scholengemeenschap.
2. De vereisten op het vlak van het curriculum:
 - a. Het respecteren van ontwikkelingsdoelen (na te streven onderwijsdoelstellingen) en eindtermen (te bereiken onderwijsdoelstellingen);
 - b. Het realiseren van een goedgekeurd leerplan.
3. De vereisten met betrekking tot personeel en personeelsbeleid:

- a. Het respecteren van de personeelsregelgeving met betrekking tot opdracht en inzetbaarheid (inz. decretale bepalingen inzake bekwaamheidsbewijzen);
 - b. Het respecteren van de rechtspositieregeling ('statuut');
 - c. Het waarborgen van nascholing o.m. door het uitwerken van een nascholingsplan.
- 4. De vereisten met betrekking tot onthaal en begeleiding van leerlingen:
 - a. Samenwerken met een erkend centrum voor leerlingenbegeleiding (CLB);
 - b. Actief bijdragen tot gelijke onderwijskansen door samenwerking met andere scholen binnen een Lokaal overlegplatform (LOP), de inschrijvingsprocedures respecteren, het GOK-decreet volwaardig toepassen.
- 5. De vereisten op het vlak van kwaliteitszorg en kwaliteitsbeleid
 - a. (Op vraag) samenwerken met een erkende pedagogische begeleidingsdienst;
 - b. Toezicht door de onderwijsinspectie mogelijk maken.

Over de werking van de scholengemeenschap (1.e) wordt dieper ingegaan in de sectie 'Scholengemeenschap'. Het onthaal en de begeleiding van leerlingen (4) wordt uitvoerig behandeld in de rubrieken 'CLB' en 'Generatieleerlingen'. Kwaliteitszorg en -beleid (5) komen uitvoerig aan bod in de rubriek 'Kwaliteitseisen'.

De formele vereisten met betrekking tot financiering en subsidiëring

De formele vereisten met betrekking tot financiering en subsidiëring in het basisonderwijs zijn vastgelegd in het decreet basisonderwijs van 25-02-1997, de wettelijke en decretale bepalingen met betrekking tot het secundair onderwijs werden bij besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2010 gecoördineerd.

De formele vereisten met betrekking tot financiering en subsidiëring zijn voor het secundair onderwijs quasi dezelfde als voor het basisonderwijs. Ook de erkenningsvoorwaarden zijn analoog. Scholen die aan deze vereisten voldoen komen in aanmerking voor financiering of subsidiëring. Voor zover de inspectie over deze scholen een gunstig advies uitbrengt, worden deze scholen bovendien erkend. Erkende scholen kunnen een beroep doen op ondersteuning vanwege een erkende pedagogische begeleidingsdienst. Erkende scholen verwerven het recht om attesten, getuigschriften of diploma's uit te reiken die algemeen geldig zijn (civiel effect).

Tijdens de gesprekken met directies en leerkrachten in zowel het basis- als secundair onderwijs werd nauwelijks expliciet naar het globale kader van deze regelgeving verwezen. Over het algemeen kan gesteld worden dat scholen dit kader accepteren als basis voor financiering of subsidiëring en erkenning.

Scholen hebben het wel moeilijk met de wijze waarop de overheid deze voorwaarden soms toepast. Zo klagen meerdere basis- en secundaire scholen over de verplichtingen met betrekking tot en het toezicht op het veiligheids- en welzijnsbeleid. Bijkomend ten aanzien van het secundair onderwijs verwijzen TSO/BSO-scholen naar de extra veiligheidsaspecten waarmee zij geconfronteerd worden. De directies van deze scholen klagen in dit verband vooral over de toename van regels. In het secundair onderwijs komt daarnaast de verplichting met betrekking tot het schoolreglement ook meer ter sprake dan in het basisonderwijs. Directies wijzen erop dat ze dit geregeld moeten aanpassen omwille van nieuwe (decretale) verplichtingen en dat dergelijke aanpassingen een lang proces van overleg vergen.

Bij de officiële scholen leeft ook enig voorbehoud over de werkzaamheid van hun juridische structuur. Gemeenten en provincies leggen extra lasten op, hetzij omdat ze daartoe juridisch verplicht zijn, hetzij binnen het kader van eigen beleidsinitiatieven. Interne aangelegenheden – bijvoorbeeld wijziging schoolreglement – vergen een procedure van goedkeuring door de gemeenteraad. Gemeenten doen daarbovenop ook al eens een beroep op de deskundigheid van scholen bijvoorbeeld bij het uitwerken van veiligheidsplannen.

Tenslotte mag ook vermeld worden dat enkele directies hun tevredenheid uiten over de beleidscommunicatie van de overheid (inz. omzendbrieven) en over het functioneren van de werkstations.

De vereisten op het vlak van het curriculum

De regelgeving met betrekking tot eindtermen is voor basis- en secundaire scholen dezelfde. De eerste verantwoordelijkheid voor het onderwijsproces wordt hierbij bij de scholen gelegd. Die verantwoordelijkheid van de scholen moet ertoe leiden dat eindtermen door de meerderheid van de leerlingen bereikt worden. Leerplannen zijn daarbij een cruciaal instrument omdat ze de operationele uitwerking van de eindtermen waarborgen. Scholen in het basis- en in het secundair onderwijs kunnen vrij kiezen welk goedgekeurd leerplan zij volgen, waarbij zij in de feiten kiezen voor de leerplannen die door het eigen net (GO!) of de eigen koepel werden ontwikkeld.

In het basisonderwijs stellen noch directies noch leerkrachten deze regelgeving expliciet in vraag. Men kan stellen dat leergebied-gebonden en leergebied-overschrijdende eindtermen en ontwikkelingsdoelen aanvaard zijn en dat leerkrachten het zinvol vinden deze zo veel als mogelijk te realiseren bij hun leerlingen. Ook de verplichting om met goedgekeurde leerplannen te werken aanvaarden directies en leerkrachten kritiekloos. De basisscholen aanvaarden ook dat die goedgekeurde leerplannen hen vanuit de eigen koepel worden aangereikt.

In tegenstelling tot het curriculum in het basisonderwijs zijn voor de curricula van het secundair onderwijs nog niet voor alle vakken eindtermen geformuleerd. De inhouden en onderwijsdoelstellingen van de technische en praktische vakken zijn niet verankerd in eindtermen. Daardoor neemt het belang (van goedkeuring) van leerplannen toe omdat alleen daar de onderwijsinhouden en –doelstellingen verankerd worden. Al aanvaarden de secundaire scholen deze leerplannen toch hebben de TSO/BSO-scholen heel wat bedenkingen bij de inhoud van sommige leerplannen en de wijze waarop ze tot stand komen.

Maar ondanks deze in het algemeen positieve instelling tegenover het principe van eindtermen en goedgekeurde leerplannen drukken leerkrachten in zowel basis- als secundair onderwijs wel hun zorg uit over de verplichtingen waarmee ze geconfronteerd worden met betrekking tot de toepassing van leerplannen in hun dagelijkse onderwijspraktijk. Ze verwijzen daarbij zowel naar de overheid (inspectie) als naar schoolgebonden beleidsinstanties (begeleiding, directie). Dit komt verder uitvoeriger ter sprake bij de rubriek 'Kwaliteitseisen'.

De vereisten met betrekking tot personeel en personeelsbeleid

De regelgeving die betrekking heeft op het personeel en het personeelsbeleid kan – binnen de context van dit onderzoek – gereduceerd worden tot drie soorten regels: regelgeving met betrekking tot inzetbaarheid, regelgeving met betrekking tot de rechtspositie van het personeel (aanstellingsprocedures en evaluatie) en de decretale verplichtingen met betrekking tot nascholing.

Vooreerst zijn er de regels die de voorwaarden bepalen om als leerkracht of directielid ingezet te worden (zie onder andere het decreet van 14 juli 1989 betreffende de bekwaamheidsbewijzen). Tijdens de gesprekken met directies en leerkrachten in het basis- of secundair onderwijs werd nergens naar deze regelgeving verwezen. Verondersteld mag worden dat deze regelgeving niet gelinkt wordt aan bijkomende lasten en/of werkdruk. Wel hebben de basisscholen het moeilijk met sommige gevolgen van het principe van brede inzetbaarheid van het personeel. Het decreet basisonderwijs bepaalt dat de opdracht van leerkrachten basisonderwijs uitgedrukt wordt als 'schoolopdracht': d.i. "het geheel van taken die een personeelslid in schoolverband uitvoert" (Decreet basisonderwijs, artikel 3, 52°). Deze schoolopdracht wordt uitgedrukt in lestijden én klokuren. De concrete invulling is in sterke mate afhankelijk van wat binnen de lokale overlegfora wordt vastgelegd. Maar de facto kan gesteld worden dat toezicht (binnen de tijd waarin leerlingen op school zijn) behoort tot de opdracht van leerkrachten in het basisonderwijs. Zowel directies als leerkrachten basisonderwijs vergelijken op dit vlak hun organisatiemogelijkheden met de middelen waarover het secundair onderwijs beschikt: ze kunnen niet aanvaarden dat secundaire scholen over hulpopvoedend personeel (studiemeesters) kunnen beschikken, terwijl zij zelf voor toezichtsoptredens alleen een beroep kunnen doen op leerkrachten.

De secundaire scholen melden andere knelpunten met invloed op hun kerntaken dan de basisscholen op het vlak van personeel en personeelsbeleid. Omdat de omschrijving van een leraarsopdracht in het secundair onderwijs niet uitgedrukt wordt als schoolopdracht maar wel uitsluitend op basis van lesuren, hebben ze bedenkingen bij het feit dat de inzetbaarheid van het personeel afhankelijk is van de organisatie van lesopdrachten. Daarbij wijzen directies ook op de tijdsbelasting die gepaard gaat met het puzzelen aan lesopdrachten en lessenroosters.

Hoewel secundaire scholen via het systeem van BPT-uren over meer autonomie beschikken om leerkrachten ook op andere wijzen in te zetten voor niet-lesgebonden activiteiten, toch is niet iedereen hierover tevreden. Een directeur betreurt dat het toewijzen van BPT-uren niet automatisch kan. Meer statutaire aspecten die door directies als belastend worden ervaren hebben te maken met de verlofmogelijkheden. Zo wijst een directie op de vele verlofstelsels waarvan personeelsleden kunnen genieten, waarbij de hoeveelheid van deze mogelijkheden kunnen zorgen voor complexe personeelssituaties en weinig stabiliteit in de samenstelling van het korps. Men begrijpt echter wel dat leerkrachten hiervan gebruik maken om te ontsnappen aan de stress die een leraarsopdracht vandaag met zich brengt. De voortdurende veranderingen in de samenstelling van het korps is ook voor andere directies een aandachtspunt. Vooral in Brusselse scholen wordt op dit probleem gewezen. Een vergelijkbaar probleem wordt gesignaleerd in het gemeenschapsonderwijs waar het ontbreken van stabiliteit op het niveau van het directie-amt aangeklaagd wordt.

Leerkrachten raken deels dezelfde thema's aan als hun directies, zij het dat ze daarbij andere problemen ervaren. Zo spreken ook leerkrachten in het secundair onderwijs over het systeem van BPT-uren waarbij zij vooral wijzen op de belasting die te maken heeft met de opdrachten die daaraan verbonden zijn en die door directies niet altijd juist wordt ingeschat. Overigens kijken ook meerdere leraren terug naar het verleden toen sommige bijkomende opdrachten ook nog in lesuren werden uitgedrukt, waardoor het aantal effectieve contacturen lager lag dan nu. In dit verband vermelden zij de extra uren die toegekend werden voor klassenraad, klassendirectie, opdracht Nederlands. Nu zijn al die opdrachten niet alleen in omvang toegenomen, maar bovendien is niet voorzien in enige tegemoetkoming voor de extra belasting die ermee gepaard gaat. Vooral de werklast

(onderwijskundig, opvoedkundig en administratief) die een opdracht als klastitularis met zich brengt wordt ter sprake gebracht.

Een tweede categorie van regels heeft te maken met de aspecten van de rechtspositie van het personeel. De decreten rechtspositieregeling bevatten tal van bepalingen die ertoe moeten leiden dat de werving, selectie, bevordering van het personeel verantwoord en juridisch correct verloopt. Het voorbije decennium werd deze regeling aangevuld met een uitvoerig deel waarin de functioneringsvereisten, de functioneringsbegeleiding en de evaluatie erg genuanceerd werden uitgewerkt. Wat de kern van het statuut van het personeel betreft – aanwervingsprocedures, procedures voor vaste benoeming, procedures voor selectie en bevordering – werden binnen de context van dit onderzoek geen opmerkingen gehoord, behalve dat er gewezen wordt op het probleem van werkonzekerheid voor jonge leerkrachten. Directies zien in dit gegeven een verklaring voor de tanende belangstelling voor het leraarsberoep. Daarentegen hebben directies in zowel het basis- als het secundair onderwijs het moeilijk met de wijze waarop de functioneringsbegeleiding en de evaluatie wordt vastgelegd. Daarbij vallen twee kritieken op: enerzijds de druk die op een directeur wordt gelegd om binnen de voorziene termijnen het proces van functioneringsgesprekken en evaluatiegesprekken op een ernstige wijze af te werken, anderzijds de feitelijke moeilijkheid om snel en adequaat te kunnen reageren op onverantwoord gedrag van leerkrachten.

“... loopbaanbegeleiding, functioneringsgesprekken, klasbezoeken. Al het wettelijke alleen al dat daaraan vastgebonden is, dat is gewoon niet te volgen.” Directie basisschool.

Op het gebied van de rechtspositie van het personeel wijzen ook leerkrachten veelvuldig op het probleem van de werkonzekerheid voor jonge leerkrachten. Daarnaast is de frustratie opvallend die door enkele leerkrachten in een secundaire school wordt uitgesproken met betrekking tot de vaste benoeming van leerkrachten. Hoewel deze leerkrachten niet pleiten voor het afschaffen van de vaste benoeming, hebben ze toch kritiek op de procedures die ermee verbonden zijn. Zo drukken ze hun frustratie uit over het feit dat collega's die niet goed functioneren toch vast benoemd (kunnen) worden (of blijven). Ze pleiten voor een vaste benoeming die afhankelijk is van de kwaliteit die iemand levert.

Met betrekking tot de decretale verplichtingen met betrekking tot nascholing werden in dit onderzoek noch door directies noch door leerkrachten expliciete kanttekeningen geplaatst.

Verwachtingen ouders

Scholen erkennen het belang van een goede samenwerking met ouders. Onderzoeken die peilen naar de tevredenheid van de burgers over hun instellingen leren bovendien dat onderwijs een hoge maatschappelijke waardering geniet. Maar toch werd tijdens de gesprekken met directies en leerkrachten duidelijk dat scholen die waardering niet zo sterk ervaren en dat de verwachtingen van de ouders met betrekking tot het schoolleven van hun kinderen het voorbije decennium zijn gewijzigd. Ouders verwachten heel veel van de school, scholen hebben het aanvoelen dat zij ook heel veel ouderlijke lasten moeten overnemen. Uit de resultaten van de gesprekken met leerkrachten en directies blijkt vooral dat er een toenemende druk is op de individuele leerkracht.

Het eerste wat hierbij opvalt is het eerder beperkt aantal verwijzingen van de directies naar dit thema binnen de context van irriterende regeldruk tegenover de veel talrijker en explicietere verwijzingen bij leerkrachten. Directies in zowel basis- als secundair onderwijs oordelen eerder

positief over de verwachtingen van de ouders. Ze wijzen wel uitdrukkelijk op het belang en de problematiek van communicatie met ouders. Communicatie is erg belangrijk en vooral leerrijk voor scholen. Maar communicatie vergt vandaag ook erg veel inspanningen. Die worden nog groter wanneer scholen te maken hebben met allochtone ouders: niet alleen is er een taalprobleem, evenzeer is er een cultuurprobleem. In het secundair onderwijs werd hierbij specifiek verwezen naar Islam-ouders. Het vergt veel inspanningen van directies en leerkrachten om ouders met een andere culturele achtergrond vanuit de algemeen aanvaarde denkpatronen te betrekken bij het onderwijs van hun kinderen. In het secundair onderwijs wordt daarnaast nog expliciet gewezen op de toenemende mondigheid van de ouders. Die mondigheid ervaren ze als problematisch vooral omdat sommige ouders te assertief reageren en zich te snel beroepen op hun rechten.

Zowel leerkrachten uit het basis- als het secundair onderwijs staan – in vergelijking met hun directies – veel kritischer tegenover de verwachtingen van ouders. Meerdere gesprekspartners wijzen op een tekort aan vertrouwen vanwege de ouders. Soms uit zich dit zelfs in bedreigingen. Dat heeft er mee te maken dat ouders zeer hoge verwachtingen koesteren met betrekking tot het schoolleven van hun kind. In het secundair onderwijs wordt door de leerkrachten hierover opgemerkt dat de ouders van sterke leerlingen steeds meer van de leerkrachten verwachten en dat ook duidelijk laten weten, terwijl ouders van problematische leerlingen juist moeilijk bereikbaar zijn. Daarnaast wijzen de leerkrachten van zowel basis- als secundair onderwijs erop dat ouders een deel van de opvoedingstaak hebben doorgeschoven naar de school: leerkrachten moeten in die zin ook zelf ouder zijn. Huiswerkbegeleiding wordt daarbij expliciet vermeld: sommige ouders laten na hun kinderen te helpen en rekenen erop dat de school die verantwoordelijkheid overneemt. Ook de leerkrachten wijzen op het belang van goede communicatie met de ouders. Ze vinden het evident dat ouders goed geïnformeerd worden over hun kind op school. Maar die nood aan communicatie vergt heel wat bijkomende inspanningen van de leerkrachten. Leerkrachten in het secundair onderwijs merken bovendien op dat ouders hen veel meer rechtstreeks benaderen en niet via de directie. Zoals de directies, wijzen ook de leerkrachten op de problematiek van communicatie met allochtone ouders.

“Het instituut school heeft bij hen een andere betekenis dan bij ons. ... En vroeger werd een school niet in vraag gesteld, en nu wordt een leerkracht iedere dag in vraag gesteld.”
Kleuterleider en GOK leerkracht

Samenvattend kan gesteld worden dat de scholen en leerkrachten algemeen ervaren dat ouders hoge verwachtingen hebben en dat het belang van communicatie erkend wordt. Vooral leerkrachten leggen verbanden tussen de verwachtingen en het vertrouwen van ouders. Meer dan hun directies wijzen leerkrachten op de opvoedingstaak die zij deels van ouders moeten overnemen.

“Vroeger werd thuis opgevoed, nu alleen gevoed, de ‘op’ is weg.” Kleuterleidster

Leerlingenpopulatie

In deze rubriek worden twee aspecten m.b.t. de instroom en het profiel van de leerlingen behandeld en hun gevolgen voor de kerntaken van directies en leerkrachten: enerzijds de inschrijvingsproblematiek, anderzijds de samenstelling van de leerlingenpopulatie.

Het inschrijvingsbeleid dat door de overheid het voorbije decennium is gevoerd wordt zowel door basisscholen als door secundaire scholen erg kritisch beoordeeld. Vooral over de recente

aanpassingen via het zogenaamde inschrijvingsdecreet oordelen scholen erg negatief. Wat de eigenheid van de leerlingenpopulatie betreft, wijzen zowel basis- als secundaire scholen op de gevolgen die een gemengde schoolpopulatie met zich brengt. Bij het secundair onderwijs wordt dit bovendien gekoppeld aan de problematiek van studiekeuze.

In de basisscholen hebben de kritische reflecties met betrekking tot het inschrijvingsbeleid in eerste instantie te maken met de omslachtige procedures, maar ook de ambities van deze regelgeving zelf worden in vraag gesteld. Scholen stellen de doelstellingen van het GOK- en inschrijvingsbeleid niet in vraag; de bezochte scholen aanvaarden het principe dat in scholen zo veel mogelijk een sociale mix van leerlingen moet gerealiseerd worden. Maar in meerdere scholen wordt zeer bedenkelijk tot soms ronduit negatief geoordeeld over de wijze waarop de regelgeving deze doelstellingen wil realiseren. Het meest scherp is de kritiek op de voorwaarden met betrekking tot de inschrijvingsprocedures van leerlingen.

“Het inschrijvingsbeleid is een flop, het verandert ook jaarlijks en kost veel administratie. Het inschrijvingsbeleid is misschien wel goed, maar de uitwerking niet.” Directie basisschool

De inschrijvingsprocedures die recent werden vastgelegd in het inschrijvingsdecreet en die pas vanaf dit schooljaar van toepassing zijn, worden vooral als te belastend en niet efficiënt beoordeeld. Deze procedures leiden tot zeer complexe maar vooral zeer tijdsintensieve onthaal- en begeleidingsprocessen. Daardoor worden directies minder beschikbaar voor hun kernopdracht namelijk het waarborgen dat er in de school goed onderwijs wordt verstrekt. Sommige directieleden zetten ook grote vraagtekens bij de effectiviteit van deze aanpak: ze betwijfelen of dit beleid effectief een sociale mix in de scholen zal realiseren. Enkele directies stellen dat ze tot voor kort in hun scholen een evenwichtige sociale mix hadden bereikt. Ze vrezen dat de opgelegde inschrijvingsregels van het inschrijvingsdecreet dit evenwicht negatief zullen beïnvloeden. Ze onderbouwen die uitspraken door verwijzing naar de vaststelling dat hun sociale mix steeds meer onevenwichtig is geëvolueerd (inzonderheid omdat ze zien dat autochtone leerlingen voor andere scholen kiezen).

“Wij kwamen uit een goede combinatie autochtonen-allochtonen ... sinds het inschrijvingsbeleid is het minder gemixt en wij hebben eigenlijk niets meer te zeggen over wie er binnen komt.” Directie basisschool

Qua leerlingeninstroom wijzen vijf van de negen bezochte basisscholen en zes op de tien bezochte secundaire scholen erop dat zij een gemengd leerlingenpubliek hebben. Waar vroeger Turkse en Marokkaanse leerlingen de meerderheid van de allochtone schoolbevolking uitmaakten, maken nu steeds meer leerlingen van Oost-Europese oorsprong er deel van uit. Deze brede instroom van voornamelijk kansarme-allochtone leerlingen confronteert de scholen met specifieke problemen. Vooral de andere geloofsovertuiging (Islam) en de taalachterstand worden daarbij vernoemd. De expliciete keuze van heel wat leerlingen in het officieel onderwijs voor Islamitische godsdienst bemoeilijkt de reeds complexe organisatie van de levensbeschouwelijke cursussen. Maar bovendien impliceert het sterk Islamitisch karakter van heel wat leerlingen een andere mentaliteit ten aanzien van opvoeding en onderwijs. Maar het voornaamste knelpunt bij de gemengde schoolbevolking situeren de scholen in de taalachterstand. In dat verband blijft deze problematiek niet beperkt tot de allochtone leerlingengroep alleen. Uiteraard in Brussel, maar ook elders verwijzen directies naar de Franstalige (of “Waalse”) leerlingen die in hun scholen zijn ingeschreven en die het Nederlands niet machtig zijn.

Een specifiek voor de secundaire scholen, heeft te maken met gedragsproblemen en met studiekeuze. Secundaire scholen zien (zoals ook de basisscholen) het waarborgen van het welbevinden van leerlingen als een kerndoelstelling. Maar even essentieel vinden ze de voorbereiding van hun leerlingen op het latere leven (i.e. doorstroming naar het hoger onderwijs of intrede in de arbeidsmarkt en de groei naar volwassenheid). Het realiseren van beide doelstellingen confronteert de scholen met problemen. Waar de problemen met leerlingen zich in het basisonderwijs vooral situeren op het vlak van adequate zorgbegeleiding, wijzen de directies en leerkrachten in het secundair onderwijs veel meer op orde- en tuchtproblemen, als remmende factoren voor een optimale realisatie van de kerndoelstellingen. Directies in het secundair onderwijs leggen een verband tussen deze problemen en het 'sociaal profiel' van hun leerlingen. Ondanks inspanningen in het basisonderwijs, blijven kansarme, voornamelijk allochtone, leerlingen nog steeds kampen met een ernstige taalachterstand. Die achterstand verplicht de school tot extra inspanningen. Maar tegelijk vragen leerlingen in het algemeen extra aandacht voor orde en tucht. Directies stellen dat het aantal 'moeilijke' leerlingen is toegenomen. De mentaliteit van vele jongeren botst met wat scholen redelijkerwijze verwachten van hun leerlingen. Allerlei initiatieven moeten daarom genomen worden om tot goede afspraken te komen met de leerlingen en hen gevoelig te kunnen maken voor 'kernwaarden'. De omvang van de gedragsproblemen verplicht scholen daarbij (in een aantal gevallen) tot samenwerking met externe instanties als politie en lokale vertegenwoordigers van religieuze gemeenschappen. Omdat de meeste scholen op grond van hun leerlingenpopulatie kunnen genieten van GOK-uren beschouwen deze scholen de inspanningen die hiermee – op het vlak van beleid en verantwoording – verbonden zijn, als onderdeel van hun kerntaak.

“De grootste stress hier is dat leerkrachten enorm veel tijd besteden aan orde en tucht en dan ook aan de les en dan de paperassen die ze moeten doen.” Directie secundaire school

Leerkrachten in het secundair onderwijs sluiten zich in hun oordeel over hun leerlingen aan bij de meningen van hun directies. Ook zij wijzen op de gedragsproblemen die de realisatie van hun kerntaak in toenemende mate bemoeilijken. In een aantal scholen leggen de leerkrachten een verband tussen schoolmoeheid en gedragsproblemen enerzijds en de initieel verkeerde studiekeuze en de onrealistische verwachtingen van ouders met betrekking tot de mogelijkheden en talenten van hun kinderen anderzijds. Maar al te dikwijls komen leerlingen in studierichtingen terecht waarvoor ze niet geschikt zijn wegens onvoldoende talent of aanleg. Die verkeerde keuzes hebben vooral te maken met de overwaardering van voornamelijk het ASO of sommige specifieke ASO-richtingen. Maar ook met de te sterke druk van de ouders op hun kinderen met betrekking tot studiekeuze. Dit leidt bij deze jongeren tot opstandigheid en/of schoolmoeheid. Leerkrachten vinden dat ze zich onvoldoende kunnen verdedigen tegen deze problemen. In deze context van gedragsproblemen verwoorden enkele leerkrachten ook hun frustraties over de te lakse evaluatiereglementen met betrekking tot leerlingen die spieken of taken niet inleveren. Anderen tenslotte wijzen er ook op dat het gezag van de leerkracht ondermijnd wordt door de assertiviteit van hun leerlingen.

“Het zijn geen leerlingen meer, het zijn klanten.” Leerkracht Frans secundair onderwijs

In de marge raken basisscholen nog een probleem van een andere orde aan dat te maken heeft met de leerlingenpopulatie. Directies wijzen op de groeiende vraag naar voor- en naschoolse opvang en de gevolgen daarvan op de werklust voor de scholen.

Zorgvraag

In de relatie met hun leerlingen streven scholen – zowel in het basisonderwijs als in het secundair onderwijs – bijzonder hoge opvoedende ambities na. Tijdens alle gesprekken kwam zeer sterk de gedrevenheid naar boven om als school leerlingen niet alleen kennis en vaardigheden bij te brengen, maar meer nog aandacht te besteden aan waarden- en attitudevorming. Maar tegelijk bevestigen de gesprekken het beeld van jongeren bij wie meer dan voorheen leerprobleematisch gedrag wordt vastgesteld. Het aantal leerlingen dat bijzondere zorgen vereist omwille van erkende leerproblematieken zoals ADHD, dyslexie en het aantal erkende problematieken zelf neemt toe.

De toenemende zorgvraag wordt in het basisonderwijs als een zinvolle vraag erkend. Zowel directies als leerkrachten zijn het er over eens dat zorg centraal moet staan in hun onderwijsaanpak. Directies beklemtonen uitdrukkelijk dat zorg verbonden is met de kerndoelstelling van hun school: bijdragen tot het welbevinden van ieder kind. Een gepast antwoord bieden op de vele zorgvragen waarmee ze geconfronteerd worden behoort tot de kerntaken van directies en leerkrachten in de basisscholen. Deze kernopdracht is in de voorbije jaren zwaarder geworden. Het aantal leerlingen dat extra begeleiding vergt is omwille van specifieke problematieken in hoge mate toegenomen.

“Vroeger hadden we 25 kinderen van wie twee met problemen, nu hebben we 25 kinderen van wie twee zonder problemen.” Kleuterleider en GOK leerkracht

Daarbij verwijzen de directies in het basisonderwijs op de eerste plaats naar leerlingen met een erkende leerproblematiek: dyslexie, dyscalculie, ADHD, ASS, .. Maar ook andere leerlingen dan zij die op basis van een officiële diagnose erkend worden confronteren de school met een extra zorgvraag. Hoewel tijdens het onderzoek is gebleken dat secundaire scholen met betrekking tot hun leerlingen vooral wijzen op problemen die te maken hebben met gedrag en mentaliteit, toch bevestigen ook zij de toename van het aantal ‘leerlingen met een etiket’.

Zowel met betrekking tot deze leerlingen als met betrekking tot de leerlingen die niet gediagnosticeerd zijn wordt zeer veel van de school verwacht op het vlak van begeleiding. Directies in het basisonderwijs hebben daartoe bijna altijd een volwaardig zorgteam uitgebouwd waarin de zorgcoördinator(en), leerkrachten en zichzelf uitvoering geven aan het vooropgezette zorgbeleid. In één school bleek de directeur zelf als zorgcoördinator te fungeren. Directies stellen vast dat hun zorgbeleid gevolgen heeft voor hun werkbelasting o.m. omdat het vergaderen met het zorgteam (soms ook met zorgcoördinatoren van de andere scholen van de scholengroep of scholengemeenschap) noodzakelijk is. Zorg vergt bovendien veel overleg en samenwerking met externen: logo, kine, buitengewoon onderwijs ...

“Zorg moet vertrekken vanuit het positieve in het kind, maar dat kan enkel als je er tijd in steekt. En die tijd ontbreekt.” Directie basisonderwijs

Ook directies in het secundair onderwijs wijzen op de extra zorg die dergelijke leerlingen vereisen. Daarbij wordt soms meer verwacht, dan – volgens hen – eigenlijk noodzakelijk is. Scholen botsen hier op de grenzen van hun mogelijkheden. De zorgvraag wordt in het secundair onderwijs minder expliciet benaderd vanuit een specifiek en apart zorgbeleid. In de secundaire scholen wordt de zorgvraag veel uitdrukkelijker binnen de bredere context van leerlingbegeleiding geplaatst. Een specifiek beleid van leerlingenbegeleiding heeft te maken met zowel de specifieke begeleiding van GON- en GOK-leerlingen, van leerlingen met dyslexie-attesten e.a. als met de gerichte

gedragsbegeleiding van leerlingen die orde- en tuchtproblemen veroorzaken. De ervaring dat beide soorten problematieken toenemen verklaart het pleidooi van secundaire scholen voor aparte zorgleerkrachten (onderscheiden van de ‘specifieke’ leerlingenbegeleider of tuchtprefect ...) of aparte middelen (uren) voor zorg. Zoals in de basisscholen bijna altijd één of meer personeelsleden geheel of gedeeltelijk zijn vrijgesteld voor zorgcoördinatie, zo hebben alle bezochte secundaire scholen vrijgestelde leerlingenbegeleiders, in sommige scholen één leerlingenbegeleider per graad. Deze leerlingenbegeleiders werken in eerste instantie aan de socio-emotionele begeleiding van leerlingen.

Leerkrachten in het basisonderwijs sluiten grotendeels aan bij de ervaringen en vaststellingen van hun directies. Meer nog dan hun directies beklemtonen ze de toename van het aantal probleemkinderen. Ze stellen vast dat de visie van de samenleving op onderwijs en zorg is veranderd. Vanuit die gewijzigde opvattingen heeft de overheid middelen (extra-uren) ter beschikking gesteld aan de scholen: dat zien leerkrachten als een goede zaak. Tegenover de ondersteuning vanwege een aparte zorgcoördinator, staat evenwel de dagelijkse klaspraktijk. In dit verband wijzen ze erop dat de huidige klasgrootte niet toelaat om adequaat te reageren op de nood aan aangepast onderwijs en individualisering van leerprocessen. Vooral leerkrachten in het kleuteronderwijs klagen over te grote klassen en de lasten die daarmee gepaard gaan.

“Tijdens de speeltijd wil ik geen informeel overleg, ik wil rust. De drukte van de kinderen valt op mij, jaagt door mijn lichaam.” Onderwijzer 3^e leerjaar basisonderwijs

Hoewel de leerkrachten in het basisonderwijs zich ongerust tonen over de toename van probleemkinderen en de extra lasten die daaruit volgen, toch bestaat er grote eensgezindheid over hun plicht om alle kinderen op een aangepaste wijze te helpen. Deze positieve instelling verhindert niet dat leerkrachten ook hun ongenoegen uiten over de complexiteit van dossiers. Al is er wel begrip voor de vraag van de overheid om zich te verantwoorden voor het gebruik van de extra middelen, toch stellen sommige leerkrachten de wijze waarop ze aan deze verantwoordingsplicht tegemoet moeten komen in vraag. Een aantal vindt dat de registratieplicht met betrekking tot hun zorginitiatieven overdreven is: er moet te veel en er moet te gedetailleerd geregistreerd worden. Niet alleen de overheid wordt verantwoordelijk geacht voor deze regeldruk, leerkrachten wijzen ook naar de zorgcoördinator voor wie de registratie moet gebeuren. Naast de extra inspanningen voor registratie van de zorgverrichtingen, zijn er ook nog de vele overlegmomenten met de zorgcoördinator waarover schriftelijk gerapporteerd moet worden. Daarnaast impliceert de zorg ook extra inspanningen op het vlak van communicatie met ouders: speciale oudercontacten (‘zorgcontact’), heen-en-weer-schriftjes... Alles samen vinden leerkrachten dat zorg oorzaak is van te veel (vooral administratief) werk.

Het valt bij dit alles op dat de mate waarin leerkrachten uit het basisonderwijs zich kritisch uitspreken over de bijkomende regeldruk, die het gevolg is van de toenemende zorgvraag, sterk schoolgebonden is: de implementatie van het zorgbeleid dat de directies nastreven wordt – afhankelijk van de school – soms als zinvol, soms als overdreven belastend ervaren. Vanuit hun ervaring dat behalve de zorgvraag ook de erbij horende verantwoording is toegenomen vragen basisscholen aan de overheid om de klasgrootte aan te passen en (vooral) om meer ondersteuningsmiddelen te bieden aan de basisscholen. Directies én leerkrachten verwijzen daarbij naar de ondersteuningsmogelijkheden waarover secundaire scholen beschikken.

Leerkrachten in het secundair onderwijs vinden, wat de leerlingen met specifieke leerproblemen zoals dyslexie en dergelijke betreft, dat te vlug wordt gediagnosticeerd. Leerkrachten stellen vast dat ze bij dergelijke leerlingen soms nauwelijks problemen vaststellen in de klaspraktijk ondanks de officiële diagnose. De toename van het aantal geattesteerde leerlingen heeft ook een sterke toename van het aantal remediëringstaken tot gevolg. Daarbij moet bovendien vooral veel zorg besteed worden aan een nauwgezette registratie van het hele remediëeringsproces, onder meer uit vrees voor latere beroepsprocedures. Want – zo oordelen leerkrachten – op dat vlak staat er blijkbaar geen rem op de wetgeving. Al aanvaarden leerkrachten dat deze zorgvereisten aangepast onderwijs impliceren, toch wordt uit de gesprekken duidelijk dat dit voor hen niet moet leiden tot een apart zorgbeleid. Ze pleiten daarentegen voor een sterker uitgewerkt beleid op het vlak van leerlingenbegeleiding waarin orde- en tuchtproblematieken samen met zorgproblematieken aangepakt worden.

“In de eerste plaats moet de school een onderwijsinstelling zijn, maar meer en meer krijg ik het gevoel dat een school, buiten die onderwijsinstelling, meer en meer taken op zich moet nemen.Het mag mijn inziens niet de bedoeling zijn dat wij een zorginstelling worden.” Leerkracht Economie secundair onderwijs

Leerkrachten zien zorg ook veel minder als hun kerntaak. Ze erkennen dat ze de plicht hebben om leerlingen zo optimaal mogelijk te begeleiden (dat is wel hun kerntaak). Maar tegelijk stellen ze te verregaande verwachtingen op het vlak van individuele leerlingenbegeleiding in vraag. Leerkrachten vinden dat onze samenleving te betuttelend omgaat met jonge volwassenen en daarom ook excessieve verwachtingen heeft ten aanzien van de leerkrachten. Ze vermelden ook dat leerlingen hun inspanningen om tegemoet te komen aan zorgvragen heel dikwijls niet waarderen en soms ook weigeren. De overheid gaat hierbij volgens hen niet vrijuit: door het te gemakkelijk erkennen van allerlei problematieken heeft zij verantwoordelijkheid voor de toenemende zorgvraag in de school. Daardoor is een onmogelijke toestand ontstaan: de zorgvraag is – volgens sommige leerkrachten – dusdanig toegenomen (“onredelijk”), dat leerkrachten die niet meer adequaat kunnen beantwoorden. In die context past hun pleidooi voor extra middelen, hetzij voor aparte ‘zorgleerkrachten’, hetzij voor extra-uren zodat de meeste leerkrachten wekelijks enkele lesuren vrijgesteld zouden kunnen worden om te besteden aan zorgbegeleiding.

Kwaliteitseisen

Kwaliteitseisen hebben te maken met het realiseren van de doelen die scholen vooropstellen. In welke mate ze deze doelen ook effectief bereiken is onderworpen aan het toezicht door de overheid (i.c. de onderwijsinspectie). Het aanvaarden van dit toezicht is een voorwaarde voor financiering of subsidiëring van de school. Om scholen te ondersteunen bij hun kwaliteitsbeleid kan de deskundige inbreng van de pedagogische begeleiding gevraagd worden. Met het oog op het bereiken van de doelen die door de overheid aan scholen worden opgelegd (de eindtermen) zijn scholen er bovendien toe gehouden met goedgekeurde leerplannen te werken.

De verwachtingen van de overheid met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs en de ondersteuning die daarvoor ter beschikking wordt gesteld liggen verankerd in het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van het onderwijs. Het kwaliteitsdecreet bevat geen strakke gesloten definitie van kwaliteit, maar gaat uit van de algemeen aanvaarde opvatting dat onderwijskwaliteit niet in een gesloten definitie te vatten is. Het decreet verwijst wel naar een aantal voorwaarden die

noodzakelijk zijn opdat kwaliteit wordt bereikt. In hoofdzaak komt dit erop neer dat onderwijs als kwaliteitsvol kan beschouwd worden voor zover het de vooropgestelde doelstellingen – geformuleerd als eindtermen en/of ontwikkelingsdoelen – bereikt. Daarbij wordt de eerste verantwoordelijkheid bij de school zelf gelegd. Die eerste verantwoordelijkheid impliceert het voeren van een eigen kwaliteitsbeleid. Het toezicht door de overheid – inz. de onderwijsinspectie – gaat uit van dit principe dat de belangrijkste verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs bij de scholen zelf ligt. Ter ondersteuning van het eigen kwaliteitsbeleid kunnen scholen een beroep doen op de pedagogische begeleiding, die koepel-gebonden is georganiseerd.

Tijdens de gesprekken met directies en leerkrachten is nergens gebleken dat toezicht en ondersteuning zelf in vraag worden gesteld. In sommige scholen beklemtoont men zelfs dat toezicht evident is: die scholen aanvaarden ook gemakkelijker de praktische consequenties van dergelijk toezicht. Zonder het principe van toezicht en ondersteuning in vraag te stellen, drukken de meeste scholen nochtans wel hun bezorgdheid uit over de bijkomende werkbelasting die door het kwaliteitssysteem wordt veroorzaakt.

Inspectie

Over het algemeen valt het op dat basisscholen genuanceerd oordelen over de inspectie als mogelijke bron van irriterende regeldruk. Bij de directies is de toon eerder positief: zij zien de doorlichting als een kans om hun kwaliteitsbeleid te ondersteunen en te versterken. De doorlichting resulteert in feedback over het geleverde werk. Directies basisonderwijs beschouwen de doorlichting als een instrument dat hun beleid ondersteunt. De vaststellingen bij directies in secundaire scholen zijn vergelijkbaar met die in de basisscholen, zij het scherper. Daarbij beamen directies in het secundair onderwijs dat ze de inspectie in sommige gevallen als hefboom gebruiken om leerkrachten tot bepaalde acties (bijvoorbeeld vakgroepvergaderingen, meer accuraat invullen van agenda's en dgl.) aan te zetten. Daarnaast is de doorlichting door de inspectie voor de directies ook handig om de inrichtende macht onder druk te zetten.

Maar ondanks deze eerder positieve attitude, hebben zowel directies in het basis- als het secundair onderwijs kritiek op de wijze waarop het toezichtsapparaat functioneert. Zo wijzen directies in het basisonderwijs op een aantal 'neveneffecten' waarvoor de inspectie verantwoordelijk wordt geacht. Zo wijst een directeur op de moeilijke taal die door de inspectie wordt gehanteerd, terwijl een andere directeur het optreden van de inspectie als hooghartig ervaart. Maar bovenal is er eenstemmigheid over de overdreven vraag naar documenten. Directies gaan ervan uit dat ze – ook zonder al die papieren bewijsstukken – doen wat van hen verwacht wordt, en dat de inspectie dit ook ter plaatse kan vaststellen. Maar de inspecteurs baseren zich – volgens directies en leerkrachten – voor hun bevindingen hoofdzakelijk op wat op papier is neergeschreven. De directies vinden dat de inspecteurs te weinig uitgaan van vaststellingen die ze zelf ter plaatse maken. De aanpak van de inspectie leidt ertoe dat leerkrachten veel minder spontaan les geven, minder durven inspelen op wat kinderen zelf aanbrengen tijdens de les. Ze durven dat niet omdat ze bang zijn van opmerkingen hierover vanwege de inspectie. Eén directeur stelt expliciet vragen bij de zinvolheid van externe kwaliteitsbewaking: de druk die daarvan uitgaat, remt leerkrachten in hun handelen.

“Ik zie het als een taak voor ons als directie om ervoor te zorgen dat leerkrachten niet bang zijn voor de boze wolf.” Directeur basisschool

Ook in het secundair onderwijs vinden directies de eisen van de inspectie te verregaand. Vooral het uitwerken van lijstjes en het daarop aankruisen van bereikte doelen wordt aangeklaagd. Daarbij verwijzen quasi alle directies naar de aanpak die de inspectie met betrekking tot vakoverschrijdende eindtermen (VOETEN) verwacht. Daarbij stellen directies in het secundair onderwijs ook vragen over de normen die de inspectie hanteert: niet alleen klagen ze daarbij over onduidelijkheid, ze wijzen ook op de tegenstelling tussen de 'normen' van de inspectie en de interpretatie van die 'normen' door de pedagogische begeleiding. Die onduidelijkheid (en tegenstelling) zorgt voor veel verwarring. Met betrekking tot het doorlichtingsproces zelf oordeelt een directeur dat de inspectie veel te weinig oog heeft voor de context (bijvoorbeeld de ligging in de grootstad) en de input (bijvoorbeeld kansarme en moeilijk bereikbare leerlingen). Enkele directies vinden ook dat de inspectie zich te vrijblijvend opstelt bij het formuleren van een oordeel: het ware beter mocht ze ook verplicht zijn om duidelijk aan te geven hoe vastgestelde tekorten verholpen kunnen worden. En bovenal wordt meer duidelijkheid gevraagd.

“Ik begrijp dat de inspectie zegt: onze taak is om te kijken of de leerplandoelen bereikt worden. En dat er gezegd wordt: begeleiden is de taak van de begeleiding. Maar er moet een veel betere communicatie tussen inspectie en begeleiding zijn, want ze schuiven het soms naar mekaar door.” Directie secundair onderwijs

Leerkrachten in het basisonderwijs hebben een eerder positieve attitude tegenover de inspectie. Maar zij wijzen wel naar de inspectie als onrechtstreekse oorzaak van hun regeldruk. Die verwijzing heeft dan voornamelijk te maken met de wijze waarop directies omgaan met een doorlichtingsrapport of met de aankondiging van een nieuwe doorlichting. Niet de inspectie is voor hen de eerste verantwoordelijke voor de regeldruk die een doorlichting met zich brengt, wel de directie die in hun ogen de doorlichting als argument hanteert om extra taken op te leggen aan de leerkrachten. Omwille van de inspectie vragen de directies aan hun leerkrachten om allerlei documenten uit te werken en accuraat bij te houden.

Leerkrachten in het secundair onderwijs zijn aanzienlijk scherper ten aanzien van de inspectie. Een aantal leerkrachten wijst beschuldigend naar de inspectie als bron van irriterende regeldruk. Tegelijk nochtans erkennen sommigen dat de directie evenmin vrijuit gaat omdat ze te gemakkelijk verwijst naar de inspectie. Leerkrachten bevestigen overigens het oordeel van hun directies met betrekking tot de onduidelijkheid van de gehanteerde normen of het ontbreken van duidelijke inspectienormen. Het meest wordt er geklaagd over de verplichting om alles neer te schrijven. Sommigen hebben het over Kafkaïaanse toestanden. In alle scholen, zonder uitzondering, wordt daarbij verwezen naar de VOETEN en de jaarplannen. Wat de VOETEN betreft klagen de leerkrachten het systeem aan waarbij lijstjes moeten bijgehouden worden waarop aangekruist wordt welke doelen aan bod kwamen zowel bij lessen als bij extra-curriculaire initiatieven.

“Die VOETEN dat ontloopt zijn doel volledig. Je kan als school perfect zeggen dat je dat doet, een document maken, maar in werkelijkheid dat niet doen. Mijn aanbeveling: schaf die dingen af. Geef mensen vrijheid.” Leerkracht Economie secundair onderwijs

Ook de verplichting om jaarlijks een nieuw jaarplan uit te werken vinden de meeste leerkrachten zowel in het basis- als in het secundair onderwijs een overbodige formaliteit. Niet alleen zijn ze meestal verwerkt in de methode en vraagt men eigenlijk van de leerkracht om ze – wat gepersonaliseerd – pro forma over te schrijven, maar bovendien begrijpen leerkrachten niet waarom

dit formalisme jaarlijks moet herhaald worden. Sommige leerkrachten erkennen dat de inspectie dit ‘officieel’ eigenlijk niet vraagt, maar toch eist ze dat men kan aantonen dat men de eindtermen bereikt en de leerplannen realiseert. Omdat de inspectie niet duidelijk aangeeft hoe deze resultaatsverplichting moet aangetoond worden, is er overal een feitelijke verplichting gekomen om jaarlijks opnieuw een genuanceerd document uit te werken. Ook over agenda’s als bewijsstuk voor de inspectie klagen leerkrachten. Sommigen zien de zin van het blijvend bijhouden van een agenda niet in, maar de meesten klagen toch vooral over het formalisme dat hen daarbij wordt opgelegd.

Bij deze specifieke klachten sluit dan ook een meer algemeen negatief oordeel aan van heel wat leerkrachten, met name in het secundair onderwijs, over het doorlichtingsproces zelf: de inspectie oordeelt alleen op basis van documenten, maar kijkt onvoldoende (of nauwelijks) naar de praktijk en ze geeft de leerkrachten onvoldoende kans om zich in een gesprek te verantwoorden. Bewijsstukken moeten niet alleen uitgeschreven zijn (meermaals wijzen leerkrachten erop dat inspecteurs geen voldoening nemen met digitale registraties!) ze moeten – volgens de leerkrachten – ook nog zeer detaillistisch uitgewerkt worden. Die (te) sterke aandacht voor geschreven bewijsstukken leidt tot extreem formalisme waarbij *“te veel vanzelfsprekendheden moeten uitgeschreven worden”*.

Tenslotte hebben de leerkrachten in het secundair onderwijs het ook over de vakgroepwerking en de daarmee samenhangende ‘verplichtingen’. Leerkrachten erkennen de nood aan en de zinvolheid van volgehouden samenwerking binnen een vakgroep, maar ze vinden het overdreven dat die werking via papieren verslagen moet aangetoond worden. Een wel zeer extreme illustratie hiervan biedt de ervaring van een leraar die als enige vakleraar functioneert in de school en die voor de vakinspecteur toch een geschreven verslag moet voorleggen over “zijn vakwerkgroep”.

“De doorlichting verwacht... en je ziet dus inderdaad dat dat in verschillende scholen anders is. En dat brengt last met zich, omdat je niet altijd de norm kent, dat die norm niet altijd even duidelijk over komt.” Leerkracht Frans secundair onderwijs

Ondersteuning

Deze rubriek handelt in hoofdzaak over de ondersteuning die geboden wordt door de pedagogische begeleidingsdiensten. Verder in dit rapport wordt ingezoomd op de ondersteuning van scholen op het vlak van leerlingenbegeleiding (CLB) en op de eventuele ondersteuning die vanuit de scholengemeenschap of de scholengroep wordt aangereikt.

Zowel in het basis- als secundair onderwijs wordt weinig verwezen naar de ondersteuning die door de begeleiding wordt geboden. In het basisonderwijs werd noch door directies, noch door leerkrachten hiernaar gerefereerd. Ook in het secundair onderwijs valt het op hoe beperkt en/of hoe afstandelijk de gesprekspartners spreken over de rol van de pedagogische begeleiding. Je hebt soms de indruk dat deze ondersteuning voor hen geen rol van betekenis speelt voor het onderwijs in de klas.

Wat de directies betreft, kan gesteld worden dat de verwijzingen eerder een positief oordeel over de ondersteuning vanwege de begeleiding bevatten. Zo wijzen sommigen op de adviezen die ze van de begeleiding ontvangen en die ze ervaren als zinvol. Ook over de opvolging van doorlichtingen wordt op een positieve bijdrage door de begeleiding gewezen: de begeleiding “vertaalt” het inspectierapport dat in een te moeilijke taal is gesteld. Aan de andere kant zijn er toch ook nogal wat negatieve uitspraken over de begeleiding gedaan. Aansluitend bij eerdere vaststellingen, wijst een

directeur op de tegenstelling in opvattingen en normen tussen inspectie en begeleiding. En met betrekking tot de voorbereiding van een doorlichting verwacht men niet veel ondersteuning vanwege de begeleiding. Eén directeur stelt zeer extreem: *“Als zij beginnen is het nog veel erger.”*

In het secundair onderwijs leggen sommige directies wel een verband tussen hun takenpakket en de pedagogische begeleiding, waarbij men ondersteuning krijgt op verschillende (pedagogische) vlakken. Directies klagen echter wel over de te talrijke vergaderingen waarbij ze verwacht worden: ook vergaderingen met de begeleiding worden daarbij als te veel bestempeld. Daarbij wordt niet vermeld of ze deze vergaderingen ook zinvol vinden. De begeleiding is ook in belangrijke mate verantwoordelijk voor de vele groepsinitiatieven die directeurs in een school moeten nemen en die bij de leerkrachten weinig op waardering kunnen rekenen. Maar vooral de rol en de betekenis van de begeleiding op het vlak van leerplanontwikkeling komt tijdens de interviews met de directies ter sprake. Daarover verder meer onder de rubriek ‘Leerplannen’.

Hoewel ook leerkrachten slechts beperkt verwijzen naar de pedagogische begeleiding, toch valt – zoals ook bij de inspectie – het verschil met de directies op: waar directies overwegend (maar beperkt) positief oordelen, drukken de leerkrachten zich krachtiger en ook meer terughoudend uit. Leerkrachten in het basisonderwijs wijzen er op dat ze zeer weinig contact hebben met de begeleiding. Sommigen hebben al meer dan tien jaar geen begeleider meer gezien. Voor zover er dan toch contact is, ervaren ze dit als controle. Leerkrachten vragen om meer feedback. In samenhang met nascholing wijzen ze erop dat de begeleiding wel theoretisch iets te bieden heeft, maar dat ze nalaat (of niet in staat is) om ook bij te dragen aan de implementatie. Leerkrachten in het secundair onderwijs voegen hier aan toe de begeleiding niet als efficiënte hulp te ervaren met betrekking tot de doorlichting: ze weet immers ook niet altijd wat moet voor de inspectie. Verder kan men zich ook niet van de indruk ontdoen dat de pedagogische begeleiding voor de leerkrachten van het secundair onderwijs ver verwijderd staat van het dagelijks onderwijsgebeuren in de klas. Dat zet sommige leerkrachten ertoe aan om het ongezouten over een “overbodige” dienst te hebben of over “een lachertje”. Tenslotte nog één opvallende aanbeveling van een leerkracht, die duidelijk de problematiek illustreert: *“de inspectie zou een begeleidingsinspectie moeten zijn.”*

Leerplannen

Leerplannen zijn erkende instrumenten, bijna altijd uitgewerkt onder verantwoordelijkheid van de koepel, waarin de eindtermen meer operationeel worden uitgewerkt. Leerplannen moeten goedgekeurd zijn.

In het basisonderwijs worden leerplannen maar weinig vermeld binnen de context van dit onderzoek, waarbij directies en leerkrachten gelijke reflecties hieromtrent hebben. Secundaire scholen spreken zich opvallend kritischer uit over de leerplannen. Daarbij dient opgemerkt dat die kritische geluiden explicieter waren in technische en beroepsscholen en in Brusselse scholen. Zuivere ASO-scholen verwijzen minder naar problemen die te maken hebben met leerplannen. Zo wijzen TSO-BSO-directies met een beschuldigende vinger naar de leerplanmakers. Ze worden er verantwoordelijk voor geacht dat leerplannen onvoldoende afgestemd zijn op wat de arbeidswereld van jonge technisch afgestudeerden verwacht.

Het voornaamste knelpunt met betrekking tot leerplannen in het basisonderwijs heeft te maken met de samenhang tussen methodes (handboeken) en leerplannen. Leerplanvernieuwingen – ook al blijven ze beperkt – resulteren in de publicatie van nieuwe methodes. Scholen moeten zelf

onderzoeken of een methode op correcte wijze beantwoordt aan het leerplan. Dat is een hele opgave! Zowel leerkrachten als directies begrijpen niet waarom iedere school zelf die controle moet uitvoeren. Ze pleiten uitdrukkelijk voor een officiële erkenning van methodes, waarbij directies suggereren dat die erkenning koepelgebonden zou kunnen gebeuren. Leerkrachten vullen deze kritische reflecties over methodes nog aan met erop te wijzen dat nieuwe leerplannen en dus ook nieuwe methodes hen ertoe verplichten om volledig nieuwe lesvoorbereidingen uit te werken en nieuw toetsmateriaal te ontwikkelen.

In het basisonderwijs wordt er daarnaast geklaagd over te veel veranderingen. Scholen erkennen dat leerplannen soms verouderd zijn en dus moeten vernieuwd worden. Daarbij wordt wereldoriëntatie expliciet genoemd. Maar heel wat veranderingen worden ook als niet noodzakelijk en vooral te beperkt ervaren. Scholen krijgen dan met een nieuw leerplan te maken, maar stellen vast dat het vorige leerplan grotendeels is behouden en dat slechts zeer beperkte veranderingen werden aangebracht. Omdat de ontwerper de indruk geeft dat het om een volledig nieuw leerplan gaat, voelen leerkrachten en directies zich verplicht om nauwgezet het hele leerplan in te studeren. Een directie merkt daarbij op dat het voor haar niet haalbaar is al die leerplannen tijdig te verwerken wegens de vele andere verplichtingen. Ook in het secundair onderwijs wordt het probleem van de (voortdurende) veranderingen aangeklaagd. Daarbij merken de directies op dat die permanente veranderingen te maken hebben met de goedkeuringsprocedure waarbij de inspectie te gemakkelijk een gunstig advies formuleert dat evenwel in de tijd beperkt wordt. Goedkeuringen voor een of twee jaar impliceren dat de school na dat ene of na die twee jaar opnieuw een ander leerplan moet implementeren. Men vraagt zich af of het niet beter is leerplannen pas goed te keuren als ze volledig in overeenstemming zijn met wat de overheid verwacht.

Leerkrachten in het secundair onderwijs sluiten zich aan bij deze kritiek van hun directies. Toch bevestigen leerkrachten uitdrukkelijk dat de realisatie van het leerplan voor hen een kerntaak is die ze optimaal willen uitvoeren. Ook zij verwijzen naar de invloed van nieuwe leerplannen op de werkdruk, aangezien het nieuwe handboeken en vele vakvergaderingen impliceert, met name als men meerdere vakken geeft of in meerdere scholen lesgeeft. Leerkrachten in het secundair onderwijs hebben daarnaast ook ernstige kritiek op de inhoud van de leerplannen. Niet alleen zijn heel wat leerplannen te open opgesteld, ze bevatten soms ook wijzigingen die nergens verantwoord worden. Leerstofonderdelen verschuiven van het ene leerjaar naar het andere, zonder dat de meerwaarde van die verandering aangetoond wordt. Een leerkracht die lid was van een leerplancommissie wijst op de slechte werking ervan: de inbreng van de bedrijfswereld ontbreekt, de besluitvorming ligt volledig in handen van de voorzitter van de commissie. Meermaals wordt overigens door leerkrachten van technische en praktische vakken gevraagd waarom voor hun vakken die leerplannen koepelgebonden worden ontwikkeld. Een vergelijkbare bedenking wordt in Brusselse scholen gemaakt: leerkrachten daar zouden liever leerplannen zien die veel directer inspelen op de specifieke context van hun scholen. Nu houden – volgens deze leerkrachten – de leerplannen onvoldoende rekening met het specifieke profiel van hun leerlingen: kansarm, taalachterstand, etc.

Juridisering

De vergaande trend naar juridisering van onze samenleving is ook voelbaar in het onderwijs. Ook het onderwijs wordt geconfronteerd met een uitbreidende regelgeving. Deze regelgeving heeft zowel betrekking op de organisatie van het onderwijs als op de rechten van de onderwijsactoren. Algemeen kan gesteld worden dat tijdens het onderzoek is gebleken dat scholen het aanvoelen hebben dat

juridische aspecten steeds bepalender worden voor de wijze waarop onderwijsdoelstellingen gerealiseerd kunnen worden.

In tegenstelling tot het secundair onderwijs, komt juridisering als apart thema nauwelijks expliciet ter sprake in het basisonderwijs. Uit de gesprekken blijkt dat in het basisonderwijs nog veel meer een informele aanpak wordt nagestreefd dan een juridische. En blijkbaar aanvaarden de ouders dit ook. Toch wijzen zowel directies als leerkrachten uit het basisonderwijs erop dat ouders zich wel degelijk meer bewust worden van hun rechten en van die van hun kind. Vandaar ook de toenemende inspanningen die zij moeten leveren om goede communicatie te onderhouden met de ouders. Tevens bevestigen ze dat vandaag veel meer dan vroeger inspanningen worden geleverd om zich te verantwoorden tegenover de ouders. Eén directie vindt dat op dat vlak de grens bereikt is. In secundaire scholen is juridisering een gegeven dat in alle gesprekken vrij uitgebreid ter sprake komt. Vooral met betrekking tot de rechten van de leerlingen stellen scholen vast dat een grondige cultuurwijziging heeft plaats gevonden. Bij de directies hoor je in dit verband zowel aanvaarding als weerstand, leerkrachten reageren bijna unaniem negatief op deze evolutie. Naarmate directies of leerkrachten zich negatiever opstellen tegenover de toenemende juridisering, nemen ook de klachten over de overbodigheid van 'juridische dossiers' toe.

Sommige directies in het secundair onderwijs – zeker zij die een juridische vooropleiding hebben genoten – aanvaarden dat met betrekking tot de leerling dossiers moeten bijgehouden worden waarin alle stappen in het onderwijsproces vrij gedetailleerd worden beschreven en verantwoord. Deze directies vinden dat ouders en leerlingen het recht hebben om geïnformeerd te zijn over de motieven die tot remediëring hebben geleid. Ze voelen zich bovendien veiliger: goede leerlingendossiers zorgen voor zekerheid. Alvast één directeur vindt dat het systematisch opvolgen - vanuit een juridisch oogpunt - wat in de school gebeurt, behoort tot de kerntaak van de directie. De meeste directies oordelen echter minder positief. Zij vinden dat scholen te gedetailleerd moeten registreren. Ze stellen vast dat ouders, leerlingen maar vooral advocaten alleen geregistreerde handelingen erkennen als gerealiseerde handelingen, terwijl er heel wat meer begeleidings- en remediëringsinitiatieven worden genomen dan de geregistreerde. Deze spanning tussen registreren en realiseren leidt tot een situatie waarbij leerkrachten zich geremd voelen om nog nieuwe acties op het vlak van leerlingenbegeleiding te ondernemen vanwege de administratieve last die ermee gepaard gaat en het risico op latere procedures. Een aantal directies stelt daarnaast ook de juridisering met betrekking tot de leerkrachten in vraag. In dit verband wijzen zij erop dat ze sommige statutaire rechten van leerkrachten als overdreven ervaren.

Tenslotte, hoewel directies in zowel het basis- als het secundair onderwijs bijna eensgezind de zinvolheid van functioneringsbegeleiding en –evaluatie erkennen, toch wijzen ze even eensgezind op de te grote werklast die daarvan het gevolg is. Directies klagen erover dat het consequent voeren van functioneringsgesprekken en evaluatiegesprekken, enkel haalbaar is ten nadele van andere kerntaken.

Leerkrachten in de bezochte basisscholen wijzen evenmin op juridisering als zodanig, maar ze drukken zich wel explicieter uit over de neveneffecten van een te gejuridiseerde onderwijsomgeving. Die neveneffecten hebben dan vooral te maken met de relatie tussen school en ouders. Ouders oefenen druk uit op de school, ze moeten alles weten, ze verwachten zeer veel. Leerkrachten ervaren dit ook als een verminderd vertrouwen van ouders in de leerkrachten. Dat verminderd vertrouwen

wordt soms opvallend zichtbaar in het feit dat ouders hen bedreigen (soms ook fysiek!) wanneer ze vinden dat hun kind niet juist wordt opgevangen of goed wordt onderwezen. Daarom voelen ze zich verplicht alles te noteren wat ze met ouders bespreken. Deze leerkrachten betreuren de toenemende druk om alles te moeten verantwoorden.

Bij leerkrachten in het secundair onderwijs ligt de klemtoon met betrekking tot de juridiseringstendens bijna uitsluitend op de problematiek van leerlingenrechten bij deliberatiebetwistingen. Leerkrachten leggen daarbij een zeer expliciet verband tussen deze toenemende juridisering en eigen gezagsverlies. Ze voelen zich daardoor gefrustreerd en gehinderd bij de uitvoering van hun kerntaak op het vlak van onderwijsverstrekking en leerlingenbegeleiding. Leerkrachten vinden dat de motivatieplicht te verregaand wordt geïnterpreteerd. Ze stellen de verplichting om *alle* remediëeringsinitiatieven op zeer gedetailleerde wijze te beschrijven én te motiveren ernstig in vraag. Ze ervaren op dat vlak een te grote druk. Ze voelen deze evolutie aan als een tekort aan vertrouwen in hun professioneel handelen.

Scholengemeenschap

De participatie aan een scholengemeenschap wordt over het algemeen door de directies in het basisonderwijs als een meerwaarde ervaren. Zo wijzen directies erop dat de scholengemeenschap waartoe ze behoren geëvolueerd is van een administratieve instantie naar een pedagogische instantie. Die evolutie heeft echter wel geleid tot meer vergaderingen, waarvan men zowel de noodzaak als de last van inziet: samen een pedagogisch beleid uittekenen voor alle scholen van een zelfde scholengemeenschap vraagt immers veel overleg. Naarmate de scholengemeenschap in de voorbije jaren beter georganiseerd geraakte, gingen de betrokken directies ook positiever oordelen. Ze stellen vast dat in een goed werkende scholengemeenschap kennis kan gedeeld worden en taakafspraken kunnen gemaakt worden. Die onderlinge afspraken werken taakdifferentiatie in de hand en kunnen zo voor lastenvermindering zorgen. Als de scholengemeenschap goed werkt, betekent ze een meerwaarde voor de individuele school: haar functioneren wordt erdoor versterkt, er liggen kansen tot professionalisering (bijvoorbeeld gezamenlijke pedagogische studiedag). Omtrent het functioneren van de scholengemeenschap valt op dat de directies van scholen die tot een kleinere scholengemeenschap behoren veel positiever oordelen dan directies die betrokken zijn bij een grotere scholengemeenschap. Specifiek voor het gemeenschapsonderwijs valt op dat directies de zinvolheid van een scholengemeenschap plaatsen tegenover de werking van de scholengroep. Waar de scholengroep zeer uitgebreid is, wordt negatief geoordeeld over haar werking: daar wordt veel gepland, maar weinig uitgevoerd. Een andere directie oordeelt dan weer erg negatief over de scholengemeenschap, maar drukt zich wel positief uit over haar (niet erg grote) scholengroep.

Secundaire scholen – hoewel al veel langer vertrouwd met de scholengemeenschap – staan veel minder positief tegenover dit organisatieniveau. De uitspraken gaan van eerder neutraal (*“weinig nut, weinig last”*) tot ronduit negatief (*“eerder een verplicht nummer”*). Er worden heel wat vragen gesteld over de zinvolheid van de scholengemeenschap. De meningen hierover lopen uiteen: voor sommigen is de scholengemeenschap een goede zaak omdat ze tot samenwerking verplicht. Anderen daarentegen stellen de scholengemeenschap radicaal in vraag: ze zien geen meerwaarde in de scholengemeenschap.

“We zijn geen concurrenten van mekaar en we zijn om die reden dan ook een goed werkende scholengemeenschap. maar als de scholengemeenschap niet zou bestaan, dan zouden we ze ook niet missen.” Directie secundair onderwijs

Zonder uitzondering wijzen alle directies erop dat de scholengemeenschap oorzaak is van zeer veel vergaderingen. In een aantal gevallen leiden die vergaderingen ook tot zinvolle resultaten. De directies wijzen dan op de afspraken die zorgen voor praktische ondersteuning van het dagelijks schoolleven: ICT-ondersteuning en –aankopen, opvolging van juridische evoluties, financieel beleid. Ook positief ervaren de directies de scholengemeenschap als forum voor het delen van ervaringen. Dankzij de scholengemeenschappen zijn scholen ook partners geworden, stellen de directeurs. Uitzondering hierbij is één directie die het falen van de scholengemeenschap daarentegen juist toeschrijft aan het feit dat men concurrenten blijft. Naast de nuttige gevolgen van de scholengemeenschap wijzen de directies echter ook op heel wat minpunten. Zo vermelden ze tal van vergaderingen die geen meerwaarde betekenen voor de betrokken scholen. Directies klagen ook over onnuttige besprekingen, waar niet-relevante themata te sprake komen. Een directeur betreurt ook dat diepgaande ondersteuning niet geboden wordt door de scholengemeenschap: de scholengemeenschap draagt niet bij tot coaching van directies, verhoogt de motivatie niet. Maar bovenal zorgt de scholengemeenschap voor regeldruk: extra documentatie die moet voorbereid worden, heel veel vergaderingen, tal van (soms weinig zinvolle) werkgroepen, een aanslag op de te schaarse tijd.

Leerkrachten in zowel het basis- als het secundair onderwijs hebben weinig voeling met de scholengemeenschap. Leerkrachten in het basisonderwijs spreken zich er niet over uit, terwijl leerkrachten in het secundair onderwijs – voor zover ze een uitspraak doen over de betekenis ervan in het kader van hun opdracht – zich eerder negatief uitdrukken. Een leerkracht secundair onderwijs oordeelt dat de scholengemeenschap niet werkt omdat zijn school er een te kleine speler is, terwijl een andere leerkracht secundair onderwijs vaststelt dat de scholengemeenschap ervaren wordt als de uitbreiding van het directieteam. Deze leerkracht vraagt zich dan af:

“Een scholengemeenschap, schaf dat af, we hebben daar niets aan ... Wat hebben wij daar nu aan? Voor dat begon, hadden we twee directeurs, nu hebben we er vier, en directiesecretarissen, beleidsmedewerkers ... Ik vraag me serieus af of de leerling daar beter van wordt.” Leerkracht Chemie-Biologie secundair onderwijs

CLB

Op het vlak van onthaal en begeleiding van leerlingen zijn twee decretale verplichtingen essentieel : enerzijds de verplichting dat scholen contractueel moeten samenwerken met een erkend centrum voor leerlingenbegeleiding (CLB), anderzijds de verplichting om voor de inschrijving van leerlingen de decretaal vastgelegde procedures te respecteren (zie hiervoor bij ‘generatieleerlingen’). Het decreet van 1 december 1998 betreffende de centra voor leerlingenbegeleiding bepaalt de samenwerkingsrelatie tussen een school en een centrum op het vlak van leerlingenbegeleiding. Het centrum heeft een subsidiaire rol op het vlak van leerlingenbegeleiding. Het werkt – uitgezonderd voor het decretaal bepaald verzekerd aanbod – vraaggestuurd. De samenwerking met de school (modaliteiten, bijzondere verwachtingen en dergelijke) wordt gespecificeerd in een gezamenlijk beleidsplan of een beleidscontract.

Wat de verplichting tot samenwerking betreft kan gesteld worden dat basisscholen dit principe niet echt in vraag stellen, terwijl secundaire scholen dit wel aanvaarden, maar zich tegelijk kritisch afvragen waartoe deze verplichting eigenlijk dient. Zowel het basis- als het secundair onderwijs heeft verder vooral kritiek op de organisatie van die verplichte samenwerking, en de extra lasten die eruit voortvloeien.

De onderzochte basisscholen verschillen onderling van mening over de betekenis van het CLB voor hun school. Zo legt een directie een verband tussen de wijze waarop de interne leerlingenbegeleiding (eerstelijnszorg) is georganiseerd en de waarde van de bijdrage van het CLB. Het CLB werkt dan complementair en de geboden hulp en ondersteuning wordt als waardevol ervaren. Niet alle scholen in het basisonderwijs zijn ervan overtuigd dat het CLB een meerwaarde kan betekenen voor de realisatie van de doelstellingen van de school.

Het CLB wordt dan ervaren als een instantie die te weinig bijdraagt. Een directie stelt dat het CLB interpreteert, maar remedieert onvoldoende. Het CLB wordt er als afstandelijk ervaren. De communicatie verloopt moeilijk. Zowel in deze school als in andere scholen wordt opgemerkt dat voor de samenwerking met het CLB geregeld overleg noodzakelijk is. Maar wel worden vragen gesteld over de “administratieve verplichtingen” die het CLB de scholen oplegt.

“CLB: altijd maar meer taken voor de leerkrachten en zij doen alleen maar interpretatie van bepaalde testen. Die produceren meer last dan ze verhelpen. Dat is misschien ook afhankelijk van het ene CLB tegenover het andere.” Directie basisonderwijs

Ook in het secundair onderwijs blijkt het CLB niet gepercipieerd te worden als een cruciale actor op het vlak van leerlingenbegeleiding. Een directeur wijst erop dat hij te weinig vat heeft op de werking van de CLB-medewerker(s) en vindt dat de sturing beter bij hem dan bij de directie van het CLB zou liggen. Meermaals wijzen directies er ook op dat de inbreng van het CLB te beperkt of te weinig effectief is. Dat is in het bijzonder het geval wanneer scholen met gedragsproblemen van hun leerlingen worden geconfronteerd. Voor gedragsproblemen en de daarmee verbonden disciplinaire aanpak bieden CLB-medewerkers geen enkele hulp. Een specifiek gegeven in secundaire scholen betreft de leerlingen die ouder dan 18jaar zijn. Omdat zij de jure niet meer leerplichtig zijn, hoeft het CLB voor deze leerlingen geen ondersteuning meer te bieden aan de school. En nochtans veroorzaken juist deze leerlingen heel wat problemen o.m. op het vlak van spijbelen.

Leerkrachten in het basisonderwijs doen er hun beklag over dat zij voor het CLB zoveel documenten moeten invullen vooraleer er van concrete CLB-medewerking sprake is. Meest opvallend is evenwel de eensgezindheid bij leerkrachten over de beperkte invloed van de CLB-medewerking. Algemeen zijn ze ervan overtuigd dat de inbreng van de zorgcoördinator en van de betrokken leerkrachten veel effectiever is dan die van de CLB-medewerker. In het secundair onderwijs stellen leerkrachten unaniem dat juist zij zelf bepalend zijn voor de begeleiding van hun leerlingen (op alle vlakken). Daarnaast blijkt dat deze leerkrachten het centrum voor leerlingenbegeleiding veeleer als een noodzakelijk, maar niet zinvol ondersteuningsgegeven ervaren. Het CLB staat voor de leerkracht ver van de schoolwerkelijkheid en dientengevolge is er bij leerkrachten ook weinig vertrouwen in de zinvolheid van haar werking.

Tenslotte wijzen enkele directies en leerkrachten in zowel het basis- als secundair onderwijs erop dat het voortdurend wisselen van CLB-medewerkers in de school en de beperkte aanwezigheid ervan op school een goede samenwerking ernstig belemmert.

4.4 De organisatie van het werk

Zoals hierboven uitgebreid geïllustreerd kunnen institutionele factoren leiden tot irriterende regeldruk. Maar uiteraard heeft ook de organisatie van het werk een belangrijke invloed op de mate waarin iets als irriterende regeldruk wordt ervaren. de organisatie van het werk heeft tweeërlei effecten:

1. de manier waarop het werk georganiseerd kan de mate van irriterende regeldruk beïnvloeden.
2. de manier van het organiseren van het werk kan de institutionele factoren die tot irriterende regeldruk kunnen leiden modereren. Dat betekent dat door de aard van de organisatie van het werk het effect versterkt of juist verzwakt kan worden.

Figuur 2 Beïnvloedende factoren



De organisatie is reeds in verschillende van de hiervoor beschreven context factoren aangehaald. In het vervolg zal de organisatie van het werk worden omschreven aan de hand van drie belangrijke spelers: het schoolbestuur, de directie en de leerkrachten.

Schoolbestuur

Het schoolbestuur kan als inrichtende macht een belangrijke rol spelen in de organisatie van het werk. In het veld blijkt deze rol echter per situatie zeer te verschillen. Zowel in het basis- als in het secundair onderwijs zijn sommige directies content met de ondersteuning die zij krijgen van het schoolbestuur, al vereist het wederom verschillende vergadermomenten. Dat gaat dan met name over de professionele expertise die zij inbrengen in bepaalde gebieden, zoals infrastructuur, boekhouding en juridische zaken. Anderzijds zijn er ook schoolbesturen waarvan de directies eigenlijk geen ondersteuning ontvangen, en het bestuur vooral uit welwillende vrijwilligers bestaat.

“Het schoolbestuur, dat zijn ook maar vrijwilligers. Goede betrokkenheid, maar eigenlijk geen hulp.” Directie basisonderwijs.

Verschillen tussen schoolbesturen hebben natuurlijk ook te maken met het statuut van het schoolbestuur. In het Go! treedt de scholengroep als feitelijk bestuur op: de interviews hebben ons geleerd dat de sturing, maar ook het veroorzaken van (irriterende) werkdruk, sterk kan verschillen. De ene school spreekt zich uitermate positief uit over de bestuurlijke harmonie tussen individuele school en scholengroep, terwijl een andere school er haar beklag over doet dat de scholengroep betuttelend optreedt en veel nutteloze formalismen oplegt.

In de gesubsidieerde officiële scholen is het beeld vergelijkbaar. Gemeentelijke en provinciale scholen bevestigen wel dat een deel van hun (irriterende) regeldruk inherent is aan de regelgeving

waartoe hun bestuur is gehouden: sommige beslissingen moeten nu eenmaal formeel genomen worden door het officieel bestuur en dus is het evident dat de directie voor dergelijke beslissingen ook het 'officiële dossier' voorbereidt. Maar daarnaast was het toch ook treffend dat de reglementaire ijver van sommige besturen wel eens als overdreven wordt beschouwd: scholen moeten dan - bijv. omwille van interne veiligheidsregels - formulieren bijhouden of procedures volgen die sensu strictu nergens in de Vlaamse regelgeving zijn voorzien, maar louter afhankelijk zijn van beslissingen van het lokale bestuur.

Wat de vrije scholen betreft, werden geen expliciete verwijzingen genoteerd waaruit zou moeten blijken dat schoolbesturen rechtstreeks oorzaak zijn van (irriterende) regeldruk. Wél blijkt - zoals eerder reeds gesteld - dat de ondersteuning die scholen van hun bestuur krijgen, sterk afhankelijk van de professionaliteit van het bestuur: goede intenties worden gewaardeerd, maar professionele sturing en ondersteuning vergt meer dan goede bedoelingen.

Samenvattend kan gesteld worden dat scholen in het algemeen een grote autonomie van het schoolbestuur krijgen. Er is vaak geen sturende, hiërarchische lijn, eerder het tegenovergestelde waarbij directies aan het schoolbestuur komen uitleggen wat er eigenlijk gebeurt in een school.

“Het bestuur geeft ons geen last, eerder een grote vrijheid.” Directie secundair onderwijs.

Leerkrachten in zowel basis- als secundair onderwijs hebben weinig te maken met het schoolbestuur, en noemen deze niet in relatie tot hun werkzaamheden.

Directie

Directies in zowel basis- als secundaire scholen moeten leiding geven aan complexe organisaties. De complexiteit heeft te maken met het feit dat ze rekening moeten houden met veel heterogene factoren omgevingsfactoren en welke op een directe manier het functioneren van de school beïnvloeden. Naast sturing en invulling geven aan het pedagogische proces op een school zijn de directies verantwoordelijk voor een veelvoud aan taken, waaronder strategie, organisatie, administratie en het uitdenken en implementeren van een lange termijn visie. Hierbij worden zij geconfronteerd met hoge en uiteenlopende eisen en verwachtingen vanuit de hiervoor omschreven context. De directie van een school vervult een cruciale rol in het vertalen van deze eisen en verwachtingen naar de eigen situatie.

Een concreet voorbeeld waaruit blijkt dat een duidelijke strategie en een goede organisatie kunnen leiden tot een betere werking in een school is de samenwerking met het CLB. Deze samenwerking is zoals eerder uiteengezet in veel van de bezochte scholen moeizaam gebleken. Gebleken is echter dat de samenwerking met CLB wel goed werkt als de directie de eigen zorgorganisatie op punt heeft. In die scholen was er een doordacht beleid omtrent zorg dat breed gedragen werd door de directie en leerkrachten en deel uitmaakte van het totale kwaliteitszorgbeleid. Binnen een dergelijk beleid wordt het CLB als partner binnen de organisatie genomen om samen met de leerkrachten en directie de uitvoering van het kwaliteitszorgbeleid vorm te geven. Op een zelfde wijze kan een directie binnen haar interne kwaliteitszorgbeleid de samenwerking met andere externe partijen structureren in dergelijke partnerschappen en het daarmee internaliseren.

Hierbij is opgevallen dat zowel in het basis- als in het secundair onderwijs de ondersteuning vanuit de directie omtrent de kwestie van irriterende regeldruk sterk verschilt. Dit uit zich op verschillende

manieren. Zo verschilt per situatie sterk de mate waarin de directie uitleg geeft over de noodzaak van de uitvoering van bepaalde taken. Daarnaast is de mate waarin directies leerkrachten rechtstreeks beschermen van of geconfronteerd laten worden met context-gerelateerde factoren die tot (irriterende) regeldruk kunnen leiden zeer uiteenlopend. Een aantal directies ziet het als kerntaak om de van allerhande opgelegde externe verplichtingen te mediëren naar de leerkrachten toe, terwijl andere directies deze externe verplichtingen in hoge mate direct doorspelen, en soms nog versterken, naar hun leerkrachtenkorps.

Het kwaliteitsdecreet van 2009 legt de verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit bij de scholen. Dit betekent in de praktijk dat de directie van de scholen de verantwoordelijken zijn voor het ontwikkelen en uitvoeren van het 'interne kwaliteitszorgsysteem'. Een effectief en efficiënt kwaliteitszorgsysteem waarin op een doordachte wijze de interne noden met de externe omgeving worden gelinkt is een cruciaal element in de organisatie van een school en wordt door sommige directies als kerntaak gezien. Een helder school- en kwaliteitszorgbeleid stelt een directie in staat de zin en onzin van regels te plaatsen en helder te maken naar de leerkrachten toe. Bij veel directies in zowel het basis- als het secundair onderwijs is het denken in dergelijke constructies en het gevoel van 'eigenaarschap' van het kwaliteitszorgsysteem echter niet aangetroffen. Een gebrek aan een kwaliteitszorgbeleid en -systemen kan leiden tot veel onzekerheid en irritatie over regels en opgelegde taken waarvan leerkrachten de 'zin' niet kunnen inzien.

Directies beschikken voor hun werkzaamheden door ondersteunend personeel, in het secundair onderwijs meer dan in het basisonderwijs, en door de aanwezige infrastructuur. Hierbij is opgevallen dat het ondersteunend personeel niet altijd opgewassen is tegen de huidige eisen van een moderne organisatie. De hoeveelheid en complexiteit van taken neemt ook voor ondersteunend personeel snel toe, waarbij met name op het gebied van administratie, ICT en (technisch en facilitair) onderhoud de capaciteiten en beschikbare uren vaak ontoereikend zijn.

Het werk dient uitgevoerd te worden binnen een bepaalde faciliterende infrastructuur. Bij veel basis- en secundaire scholen is de infrastructuur echter structureel niet toereikend. Veel schoolgebouwen zijn verouderd waarbij (renovatie) werkzaamheden vanwege dossiervorming vaak (te) lang op zich laten wachten. Traag (of niet) werkende computers en internetverbindingen kunnen zorgen voor frustratie en een onvermogen om taken efficiënt en effectief uit te voeren. Tenslotte zorgen (te) complexe online informatieverzamelsystemen voor veel onbegrip bij leerkrachten.

Leerkrachten

De leerkrachten zelf spelen uiteraard een belangrijke rol in de organisatie van het werk. Zij zijn uiteindelijk de actoren die uitvoering geven aan de organisatie van het werk in de klaslokalen. De taken van deze leerkrachten zijn reeds eerder besproken in de sectie omtrent de ervaren regeldruk in de context van het werk van leerkrachten (voor een overzicht van alle door de leerkrachten genoemde taken verwijzen we naar Appendix C).

In de observaties in de scholen is opgevallen dat leerkrachten vrijwel altijd een actieve rol krijgen toebedeeld in het organiseren van de school. Zonder uitzondering werkten alle scholen met een vorm van werkgroepen, waarbij een veelvoud aan organisatorische taken door de directie worden uitbesteed aan de leerkrachten. Meningingen omtrent deze werkgroepen liepen sterk uiteen. Veel leerkrachten spraken zich uit over de verplichtingen die deze werkgroepen met zich meebrachten: vergaderingen, verslagen van vergaderingen, activiteiten die voortkomen uit de werkgroepen, etc.

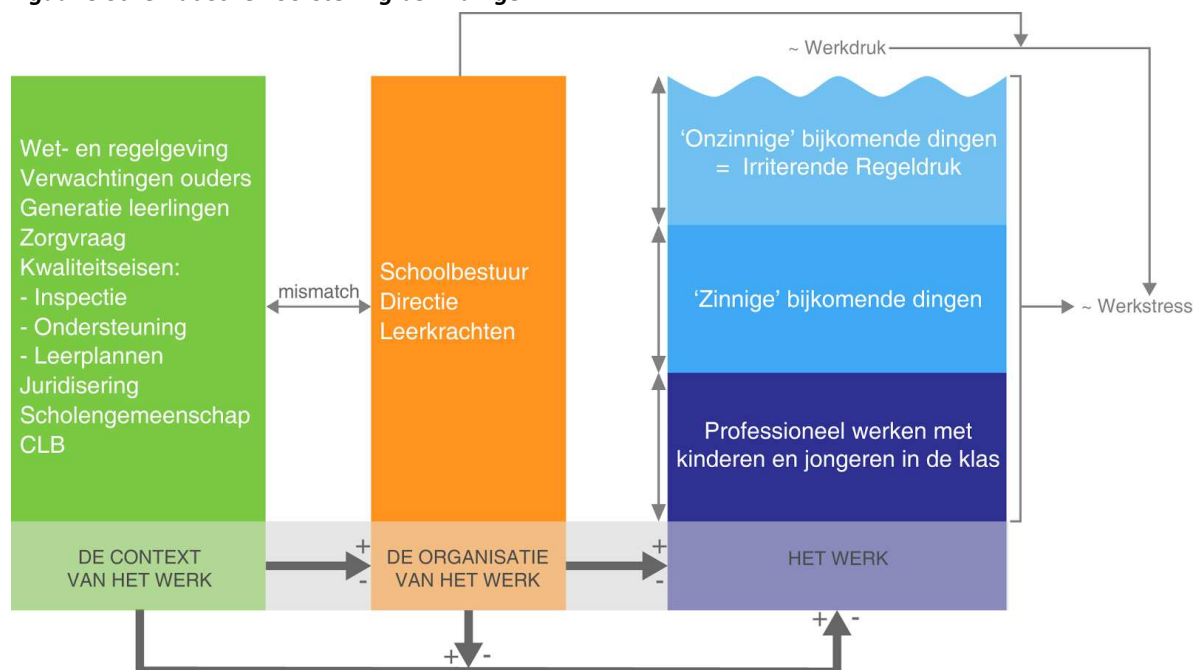
Ook de effectiviteit van de werkgroepen werd vaak in vraag gesteld. Deze werkgroepen werden in veel scholen door de directie opgelegd, waarbij - soms onder sociale drang, soms onder expliciete schoolregels - leerkrachten verplicht in een of meerdere werkgroepen moeten plaatsnemen. In scholen waar de werkgroepen duidelijk waren gekaderd binnen een beleid dat door alle leerkrachten begrepen en gedragen werd, leken deze op het gebied van acceptatie en (zelf-verklaarde) effectiviteit meer gewaardeerd te worden.

Buiten de werkgroepen om hebben leerkrachten uiteenlopende meningen omtrent de mogelijkheid om input te leveren omtrent de organisatie van het werk. Regelmatig werd door zowel leerkrachten in het basis- als in het secundair onderwijs geopperd dat men bij de directie niet terecht kon met suggesties voor verbeteringen.

4.5 Conclusie bevindingen

De door veel leerkrachten ervaren hoge werkdruk is afkomstig van een opeenstapeling van drie categorieën van taken. Er is het *professioneel werken met kinderen en jongeren in de klas* wat men als kerntaak ziet. De taken die hierbij horen worden echter aangevuld met 'zinnige' bijkomende dingen en 'onzinnige' bijkomende dingen (irriterende regeldruk). Samen vormt dit *het werk* van de leerkracht. De opeenstapeling van deze taken (waarvan de (subjectieve) kwantiteit sterk varieert), zorgt voor een hoge werkdruk. De variatie komt voort uit de specifieke institutionele *context* waarin het werk zich situeert, welke in het afgelopen decennium sterk is veranderd. De *organisatie van het werk* dient de moeilijke, veranderende context te vertalen naar een werkzame situatie in en om de klas. In de praktijk blijkt echter dat dit niet altijd een positief effect heeft. Dit kan voorkomen doordat er veel situaties zijn waarbij er een *mismatch* is tussen de moeilijke, immer veranderende *institutionele context van het werk*, en de capaciteiten en mogelijkheden van de *organisatie van het werk*. In dat geval wordt de context niet positief gemedieerd, maar heeft het juist een negatief effect op het werk van de leerkrachten. Het effect op de werkdruk dat wordt veroorzaakt door de opeenstapeling van taken uit de drie verschillende categorieën is dan niet verminderend, maar juist versterkend, waardoor werkdruk uiteindelijk werkstress kan veroorzaken.

Figuur 3 Schematische voorstelling bevindingen



In wat volgt formuleren we aanbevelingen. De aanbevelingen hebben tot doel een bijdrage te leveren aan het verminderen van de irriterende regeldruk. We doen dit door diegene aan te spreken die hierin een belangrijke rol kan spelen.

5. Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande bevindingen kunnen een aantal specifieke en heldere aanbevelingen geformuleerd worden. De presentatie van aanbevelingen zouden we op verschillende manieren kunnen structureren maar we hebben ervoor gekozen dit in de geest van de titel van dit rapport te doen: *Kom op tegen Planlast!* We spreken dus op een directe manier die partijen aan die een bijdrage kunnen leveren aan het verminderen of vermijden van de irriterende regeldruk. Dat zijn niet noodzakelijk die partijen die 'schuld' hebben aan irriterende werkdruk maar wel diegenen die een verantwoordelijkheid kunnen opnemen in het verminderen of het vermijden ervan.

Volgende partijen zijn in ons onderzoek naar voren gekomen als diegenen die een verantwoordelijkheid kunnen opnemen in het verminderen of vermijden van irriterende regeldruk:

1. Schooldirecties
2. Schoolbestuur en scholengemeenschap
3. Ministerie van Onderwijs
4. Netten en koepels
5. Onderwijsinspectie
6. Pedagogische begeleiding
7. Centra voor Leerlingenbegeleiding (CLB)

Wat de aanbevelingen betreft dient de lezer nog met een aantal aspecten rekening te houden:

- De lijst van partijen is in de eerste plaats tot stand gekomen n.a.v. gesprekken die we gevoerd hebben met directies en leerkrachten. De genoemde partijen zelf zijn slechts geraadpleegd via de begeleidingscommissie en in drie gevallen door middel van een enkel gesprek van een aantal uren. In een toekomstige fase van implementatie van aanbevelingen is het belangrijk dat er nauw overleg is met de betrokken partijen.
- We beginnen onze lijst van aanbevelingen met de schooldirecties en daarna de schoolbesturen en schoolgemeenschappen. Niet omdat we vastgesteld zouden hebben dat zij de grootste veroorzakers zijn van irriterende regeldruk maar omdat we vastgesteld hebben dat zij een zeer belangrijke rol kunnen spelen in het verminderen van irriterende regeldruk. Ze staan het dichtst bij de leerkrachten en kunnen zo direct irriterende regeldruk vaststellen. Ze kunnen door de organisatie van het werk (waarin zij een grote mate verantwoordelijkheid nemen) interne irriterende werkdruk vermijden en ze kunnen in principe veel van de irriterende regeldruk uit de institutionele context van de school mediëren of weghouden. Na de schooldirectie gaan we in een willekeurige volgorde te werk bij het presenteren van de actoren die hun verantwoordelijkheid kunnen opnemen in het verminderen en vermijden van irriterende regeldruk.
- Er is geen eenduidige manier om aanbevelingen te formuleren. Op basis van dit onderzoek moeten we stellen dat het per definitie afschaffen van regeldruk niet noodzakelijk de beste oplossing is. Meestal worden regels door sommigen als irritant ervaren en niet door anderen. Daarvoor kunnen twee redenen bestaan. Het kan zijn dat de irritante regels niet zichtbaar worden voor de leerkrachten en dus ook niet ervaren kunnen worden. Maar het kan ook zo zijn dat regels voor sommigen niet als irritant worden ervaren omdat ze een verband zien tussen regels en legitieme doelen die kunnen worden bereikt met de regels. De leerkrachten die deze relatie zien zullen geen irritatie ervaren. Dat is bijvoorbeeld zo als leerkrachten

regels kunnen plaatsnemen binnen de missie van de school. Taken die in de ene school als zinnig worden ervaren omdat ze passen binnen het beleid en missie van de school, worden in een andere school juist als onzinnig of irritant ervaren omdat ze geen herkenbare plaats hebben binnen het schoolbeleid.

In wat volgt presenteren we onze beleidsaanbevelingen per actor.

1. Schooldirecties

Bij de schoolbezoeken is meermaals de tegenstelling tussen directies en leerkrachten gebleken. Die tegenstelling viel vooral op in scholen waar irriterende regeldruk sterk ervaren wordt, terwijl scholen waar minder geklaagd wordt over regeldruk ook minder verschillen tussen directie en leerkrachten ervaren werden. Directies zijn zich soms niet bewust van de lasten die ze veroorzaken bij hun leerkrachten.

Maar het valt ook op dat leerkrachten zich vaak weinig bewust zijn van de wijze waarop directies 'moeten' functioneren en zich moeten verantwoorden. Het staat buiten kijf dat directies cruciale actoren zijn: het beleid dat zij voeren – o.m. op het vlak van interne kwaliteitszorg – en de wijze waarop zij omgaan met externe verwachtingen is – vanuit het perspectief van de leerkrachten – bepalend voor de mate waarin die irriterende regeldruk en taken als onzinnig en irritant ervaren. De wijze waarop externe actoren – overheid, koepels – verwachtingen formuleren ten aanzien van scholen (i.c. via of rechtstreeks aan de directie) heeft in deze benadering in relatie tot de 'persoonlijkheid' van de directie (hoe vult de directie haar eigen missie in en hoe ziet ze die onder haar leiding geïmplementeerd worden) een grote invloed op de professionele cultuur binnen de school (mate van autonomie van de leerkracht, mate van zelfstandigheid van de school versus verschillende overheden, mate van uitstraling van de school ten aanzien van de lokale gemeenschap).

Het bannen van irriterende regeldruk kan eigenlijk op bijzonder eenvoudige wijze gerealiseerd worden met name door van de directies meer verantwoording te vragen en ze daar ook expliciet op te beoordelen. Een dergelijke zeer eenvoudige aanbeveling is evenwel veel te veralgemenend, houdt geen rekening met de druk of invloed van andere actoren op schoolleiders en zou ten onrechte als culpabilisering kunnen gelezen of door betrokkenen ervaren worden. Dit onderzoek wil evenwel een duidelijke boodschap formuleren aan de directies: Kom op tegen Planlast!

Daarom moet geïnvesteerd worden in initiatieven die gericht zijn op versterking van specifieke competenties op het vlak van leiderschap en kwaliteitsbeleid en of die directies aanmoedigen om werk te maken van een dynamisch HRM-beleid. De betrachting om in de scholen de ervaring van irriterende regeldruk te verminderen (te laten verdwijnen) impliceert dat initiatieven worden genomen die bijdragen tot een leiderschapstype dat vanuit een persoonlijke professionele kracht de school stuurt.

Beheers de problematiek van irriterende regeldruk via professionalisering

De overheid wordt aanbevolen een vormingsinitiatief voor alle directies te nemen dat expliciet aansluit bij dit rapport. Tijdens dit vormingsinitiatief leren de deelnemende directies inzien welke mechanismen en actoren bepalend zijn bij het tot stand komen van irriterende werkdruk. Tijdens deze vorming wordt gewezen op de neveneffecten van irriterende regeldruk, op werkdruk, ontevredenheid ... Daarbij wordt duidelijk gemaakt welke betekenisvolle rol een directie speelt.

Dit initiatief kan volgend schooljaar (2013-2014) door het ministerie i.s.m. de onderwijskoepels uitgewerkt en gepromoot worden. De onafhankelijkheid van de vormingsinstantie t.a.v. beleidsactoren en evt. andere 'regeldrukactoren' is een conditio sine qua nog voor het welslagen ervan.

Maak werk van een dynamisch HRM-beleid

De autonomie van scholen op het vlak van inzetbaarheid van personeel is erg groot. Toch stelden we vast dat de inzetbaarheid van personeelsleden vooral vanuit klassieke denkpatronen wordt aangepakt. Daarbij worden haast uitsluitend 'objectieve' criteria gehanteerd en durft men liever niet raken aan verworven gewoontes. Directies en leerkrachten erkennen het belang en de zinvolheid van vele nieuwe uitdagingen waarmee ze geconfronteerd worden op het vlak van oudercommunicatie, leerlingenrechten, zorgbehoeften, gelijke kansen enz. In samenspraak met de leerkrachten moet op schoolniveau gezocht worden op welke wijze de verwachte inzetbaarheid van personeelsleden op een haalbare wijze kan gerealiseerd worden. Drie vaststellingen zijn bij het zoeken naar oplossingen prioritaire uitgangspunten: de vaststelling dat niet alle leerkrachten op dezelfde wijze met (al) deze uitdagingen geconfronteerd worden, de vaststelling dat de tijdsbelasting die deze uitdagingen met zich brengen omwille van de specifieke opdracht (titularis, coördinator, aard van het vak ...) ook niet voor alle leerkrachten gelijk is en de vaststelling dat inzetbaarheid niet altijd en automatisch kan uitgedrukt worden in een systeem van contacturen. Op schoolniveau moet onderzocht worden of (voor de leerkrachten) het traditionele patroon van 'lessenroosters' niet vervangen kan worden door een concept van globale werkroosters. Dergelijke delicate maar noodzakelijke discussies kunnen evenwel pas slagen voor zover de directie tegelijk ook waakt over de materiële context (beschikbaarheid van ruimte en middelen) en voor zover binnen de school door alle partijen een open participatieve attitude wordt aangenomen.

Zoek opportuniteiten door samen te werken met partners

Zoals uit de bevindingen blijkt, zijn er een veelheid aan externe partijen waarmee een school en een schooldirectie dagelijks in aanraking komen. Uitgaande van haar eigen kwaliteitszorgbeleid kan een directie op een assertieve wijze opportuniteiten zoeken en benutten om deze externe partijen onderdeel te laten maken van de (interne) organisatie van de school. Directies moeten hierbij de externe partijen zien als een mogelijke partner om het beleid te kunnen uitvoeren, eerder dan alleen actoren die allerlei verplichtingen opleggen. Het CLB kan bijvoorbeeld een belangrijke partner vormen in het succesvol uitvoeren van het intern nagestreefde zorgbeleid. Op dergelijke wijze kunnen ook partnerschappen met andere externe partijen (pedagogische begeleiding, schoolbestuur, ouders, wijk- en integratiecentra, etc.) gevormd worden. Door actief te zoeken naar dergelijke partnerschappen – met de uitvoering van het interne kwaliteitszorgbeleid als finaliteit in gedachten – heeft een directie vergrootte mogelijkheden om het eigen beleid binnen de (institutionele) context te kaderen en daardoor onzinnige, irriterende regeldruk te verminderen.

Wees assertief in het verbeteren van operationele processen

Directies kunnen een enorme winst behalen in het herbekijken van operationele processen. Hierbij dient de directie innovatief na te denken over de manier waarop operationele situaties momenteel worden aangepakt. Deze operationele processen lijken vaak kritiekloos van jaar tot jaar te worden overgenomen, zonder dat deze in vraag worden gesteld, of worden geëvalueerd in het licht van de veranderende complexiteit van de taak van een school. Tijdens het onderzoek zijn we een aantal interessante observaties van procesinnovaties tegengekomen. Zo kostte het een basisschool

dagelijks veel tijd en moeite om tijdens de pauze met alle kinderen het lokaal te verlaten en naar een verderop gelegen refter te gaan om gezamenlijk te eten. Hierbij werd na overleg besloten deze eetpauze voortaan in het klaslokaal zelf te laten doorgaan, waardoor de pauze soepeler verloopt voor zowel de kinderen als de leerkrachten. Door als directie assertief en creatief te zijn in het zoeken naar dergelijke verbeteringen in operationele processen (denk bijvoorbeeld aan het herdenken van processen als het organiseren van de toezicht, registreren van de aanwezigheden, geld inzamelen, etc.) kan een directie het werkproces soepeler laten verlopen en de ervaren irriterende regeldruk verminderen.

2. Schoolbestuur en scholengemeenschap

Word partner van de directeur

Het onderzoek was te kort en de onderzoeksgroep te beperkt om diepgaand de problematiek van schoolbesturen (grootte, impact op dagelijkse schoolwerking, ...) grondig af te toetsen. Ook m.b.t. de scholengemeenschap kunnen – op basis van dit onderzoek – enkel bescheiden conclusies en aanbevelingen geformuleerd worden.

Opvallend is in ieder geval de uitdrukkelijke vraag van een aantal ondervraagde directies om t.a.v. sommige niet-pedagogische taken (juridische dossiers, bouwdoSSIers, financieel beleid) ondersteuning te kunnen krijgen vanuit hetzij het schoolbestuur, hetzij de scholengemeenschap. In het licht van actuele discussies over schaalvergroting van schoolbesturen en/of de vorming van professioneel-sterke scholenassociaties moet zeker verder nagedacht worden over schooloverstijgende organisatie modellen die het mogelijk maken professionele deskundigheid vanuit een schooloverstijgend niveau in te schakelen voor beheersopdrachten.

Verfijn de begeleiding en benoeming van directies

Een beter organisatie model voor schoolbesturen zal evenwel niet volstaan om in de scholen een cultuur te creëren waar niet-zinnige taken en formalismen zullen verdwijnen. Die uitdaging heeft immers ook met het dagelijks pedagogisch en didactisch beleid van de school te maken, waarvoor de directie/het directieteam verantwoordelijk is. De selectie van directieleden en hun permanente vorming moeten daarom meer gericht zijn op versterking van het beleidsvoerend vermogen.

Het is bovendien aangewezen de vaste benoeming van directies mede afhankelijk te maken van een (kwalitatief bewaakt) specifiek vormingstraject. We laten daarbij buiten beschouwing of deze vorming als pre-service of als in-service moet aangeboden worden. Belangrijker is dat deze vorming kwalitatief bewaakt wordt en dat de bijdrage van en de verwerking door de deelnemers wordt geëvalueerd.

Schoolbesturen hechten vandaag erg veel belang aan de wervingsprocedures voor nieuwe directies. Daarbij worden (meestal op inductieve wijze) de leiderschapscapaciteiten van de kandidaten ingeschat. Vaste benoemingen gebeuren na enkele jaren (hoofdzakelijk) op basis van een gunstige functioneringsevaluatie. Daarbij wordt in beperkte mate (of soms helemaal niet) rekening gehouden met de individuele professionaliseringsinitiatieven die door de te benoemen directeur werden genomen. Bovendien worden de meeste van deze initiatieven slechts beperkt kwalitatief bewaakt en wordt de verwerking van de vorming bij de individuele deelnemers niet geëvalueerd. Met eerbiediging van de autonomie van iedere koepel, zouden toch onderling afspraken gemaakt kunnen worden om bij de benoeming van directies ook rekening te houden met het vormingstraject dat de kandidaat heeft afgelegd. Tijdens dit vormingstraject moet voldoende aandacht besteed zijn aan (de

ontwikkeling van) managementcapaciteiten en specifiek aan de rol van de directie m.b.t. de regeldrukproblematiek. Essentieel is dat dergelijke vorming kwalitatief bewaakt wordt en dat de deelname van de individuele deelnemers geëvalueerd wordt.

3. Ministerie van Onderwijs

Verhoog de autonomie voor scholen op het vlak van HRM-beleid

De huidige regels m.b.t. het uitvoeren van een HRM-beleid in de school kunnen zeer rigide en dwingend zijn. Een voorbeeld hiervan zijn de functioneringsevaluatie zowel qua verplichte frequentie, als qua evaluatieprocedures. De scholen vragen meer ruimte om het HRM-beleid zelfstandiger in te vullen, mits duidelijke verantwoording tegenover de overheid (inspectie). Een regelgeving die een meer flexibel HRM-beleid (met betrekking tot onder andere de toewijzing van taken en lesopdrachten aan leerkrachten) en functioneringsbeleid mogelijk maakt, kan zo onderdeel worden van een ruimer intern kwaliteitsbeleid, in lijn met de aanbevelingen aan directies. Daarbij kunnen wel een beperkt aantal voorzorgsregels worden vastgelegd om het risico op willekeur bij de begeleiding en de beoordeling van personeelsleden door de directie te vermijden. De huidige reglementering op het vlak van functioneringsevaluatie kan als model behouden blijven voor scholen die dat wensen.

Ondersteun schooldirecties beter

Gezien de cruciale rol die directies spelen in het verminderen van irriterende regeldruk, is het aanbevolen zowel de opleiding als de werkomstandigheden van directies nog kritischer te bekijken.

Met betrekking tot opleidingen stellen wij voor dat het ministerie werk maakt van een zeer sterke, opleiding (school of education) waarin de veelvoud van competenties die een directielid als hoofd van een complexe organisatie nodig heeft aan bod komen. De opleiding zou netoverschrijdend georganiseerd kunnen worden (met eventueel specialistische modules voor de aparte netten/koepels) waardoor de deelnemers middels kruisbestuiving van elkaars verschillende invalshoeken en ervaringen kunnen leren. Om dit leertraject naderhand voort te zetten zouden coaching trajecten aan deze opleiding verbonden kunnen worden zodat beginnende directieleden praktisch kunnen leren van meer ervaren collega's.

Met betrekking tot de werkomstandigheden blijkt dat deze zeer bepalend zijn in het uitvoeren van het werk van de directies. Dit geldt met name wanneer het de mogelijkheid betreft om taken te delegeren naar specialisten (financieel, juridisch, infrastructureel, HR, etc.). Voor veel directies zijn deze mogelijkheden beperkt, onder meer vanwege de kwaliteit van het middenkader en de aanwezige profielen binnen overkoepelende schoolstructuren. Door deze werkomstandigheden te verbeteren kunnen directies beter ondersteund worden in hun activiteiten en zullen zij beter in staat zijn het beleid van de school uit te voeren.

Pas de inhoud van de lerarenopleiding aan

Zoals eerder aangegeven, illustreren de data van dit onderzoek de eerder beperkte aanwezigheid van een schooleigen kwaliteitsbeleid. Dit ontbreken van een (globaal of beperkt) kwaliteitsbeleid verklaart waarom leerkrachten tal van taken als niet zinvol, als irriterende regeldruk ervaren. Het is belangrijk dat leerkrachten in opleiding inzicht krijgen in de opdracht van de leerkracht als element van een kwaliteitsvolle organisatie. Een beter inzicht in organisatieprincipes voor scholen en in basisprincipes voor goed schoolbestuur zullen ertoe bijdragen dat de leerkracht de eigen opdracht zinnvoller kan situeren binnen het ruimere schoolbeleid. Het is vanuit die overweging noodzakelijk dat

lerarenopleidingen samen afspreken om binnen hun programma's meer aandacht te besteden aan inzichten m.b.t. schoolbeleid, schoolorganisatie, intern schoolkwaliteitsbeleid. De overheid kan als gangmaker optreden om hierover tot afspraken te komen. Zo nodig moeten de beroepscompetenties voor leerkrachten aangepast worden. Tevens moet overwogen worden om nog meer werk te maken van 'werkplaatsleren'. Naast vakbeheersing en kennis van didactische en pedagogische inzichten, is het essentieel dat de leerkracht zich specifieke sociale en relationele vaardigheden kan eigen maken. Idealiter zou het concept van de 'leraar in opleiding' veralgemeend moeten kunnen worden.

Voer een regel-toets uit bij nieuwe regelgeving

Hoewel informeel overleg en formele onderhandelingen in regel onderdeel uitmaken van de voorbereiding van nieuwe overheidsinitiatieven, toch vragen scholen om vanuit een meer realistische, schoolspecifieke invalshoek maatregelen te benaderen. De overheid zou hieraan tegemoet kunnen komen door bij de voorbereiding van nieuwe regelgeving een regel-toets uit te voeren die het risico voor irriterende regeldruk in kaart brengt.

Creëer een lastenmonitor voor bestaande regelgeving

Het invoeren van maatregelen die irriterende regeldruk verminderen en het voeren van een sterk professioneel schoolbeleid vergt tijd en waakzaamheid. Met betrekking tot bestaande regelgeving moet ruimte gecreëerd worden om scholen (directies en leerkrachten) de kans te bieden permanent knelpunten inzake irriterende regeldruk te signaleren. Een zgn. 'lastenmonitor' kan daarbij fungeren als meldpunt, waar directies en leerkrachten altijd terecht kunnen met hun problemen op het vlak van onzinnige taaklast. Deze monitor zou best onafhankelijk ten aanzien van de beleidsactoren zelf gepositioneerd worden: in die zin kan overwogen worden deze te situeren bij de Vlaamse ombudsdienst. Via jaarlijkse rapportering wordt parlementair toezicht gewaarborgd.

Vertrouw scholen bij de uitvoering van de beleidsopdracht

Uit het onderzoek is gebleken dat directies en leerkrachten sommige regelgeving ervaren als een tekort aan vertrouwen vanwege de overheid. Hoewel de scholen weinig klagen over de regelgeving en zeker niet over de doelstellingen die daarbij betracht worden, toch stellen ze vragen bij de wijze waarop die doelstellingen in de praktijk zouden moeten gerealiseerd worden. Twee regelgevingen worden daarbij opvallend expliciet vernoemd: het recente inschrijvingsdecreet en alle regelgeving i.v.m. welzijnsbeleid. In beide gevallen wijzen scholen erop dat zij niet in hun eigenheid erkend werden/zijn. Dit leidt ertoe dat de hen opgelegde verplichtingen als overdreven en moeilijk realiseerbaar worden ervaren. Scholen wijzen er in dit verband op dat zij het aanvoelen hebben dat beleidsmakers onvoldoende inzicht hebben in de dagelijkse concrete werking van de school. Twee initiatieven worden in deze context aanbevolen:

Ten eerste kan de overheid door in gesprek te treden met het onderwijsveld zelf over een redelijke toepasbaarheid van de inschrijvingsprocedures een meer realistische (haalbare) aanpak, zonder afzwakking van de originele doelstellingen (sociale mix) onderzoeken. Ten tweede moet nagedacht worden, in overleg met andere overheden (inz. ministerie van arbeid) moet nagedacht worden over de mate waarin externe regelgeving recht doet aan de eigenheid van de school. De huidige regelgeving en het toezicht op de reglementaire voorwaarden op het vlak van bewoonbaarheid, veiligheid, gezondheid en hygiëne wordt aan de scholen opgelegd maar is niet geconcipeerd vanuit de eigenheid van de schoolse context. Bovendien suggereren sommige scholen dat (door de

inspectie) soms meer geëist wordt dan strikt wettelijk vereist is. Een gezamenlijk overleg met andere verantwoordelijke overheidsinstanties, maar met betrokkenheid van onderwijsverstrekkers en onderwijsoverheid, is nodig. In eerste instantie moet veel accurater bepaald worden hoe diepgaand en concreet de controlebevoegdheid van de onderwijsoverheid reikt. Vervolgens dient met andere overheden afgesproken te worden welke controles door hen (en niet door de onderwijsoverheid) worden uitgevoerd. Tenslotte dient hierover duidelijk gecommuniceerd te worden naar alle scholen.

Creëer een licentiesysteem voor instanties die zorglabels afgeven

Tijdens het onderzoek is gebleken dat het diagnosticeren van leerproblematieken en zorgbehoeften noch kwalitatief noch kwantitatief bewaakt wordt. Dit heeft – naar het zeggen van de scholen – geleid tot een extreme toename van het aantal leerlingen met zorgbehoeften. Om de wildgroei en de kwaliteit van instellingen en organisaties die bevoegd zijn tot het stellen van onderbouwde diagnoses, moet overleg georganiseerd worden tussen het ministerie van onderwijs en het ministerie van welzijn. Daarbij zal gezocht moeten worden naar een oplossing voor de kwalitatief niet bewaakte wildgroei van instellingen en personen die diagnoses bij leerlingen vaststellen. Dit overleg moet daarom resulteren in een (kwaliteitsgerichte) erkenningsprocedure voor personen/instellingen die bevoegdheid verwerven om specifieke leerproblematieken bij jongeren vast te stellen.

Creëer een barrière tegen de toenemende juridisering

Vooraf in het secundair onderwijs ervaren leerkrachten en directies de toegenomen rechtsregels op het vlak van attesteringen als overdreven. Ze doen er hun beklag over dat daarbij louter procedurele aspecten bepalend zijn en dat de inhoudelijke evaluatie daardoor in het gedrang komt. Er moet daarom gezocht worden naar een nieuw evenwicht tussen de rechten van leerlingen (en ouders) en de professionaliteit en de rechten van de leerkrachten. Het creëren van een onafhankelijk rechtcollege als tussenstructuur kan bijdragen tot een meer aangepaste benadering van klachten van ouders en leerlingen en kan het aantal loutere procedurebetwistingen reduceren. Met inbreng van juridische deskundigheid moet nagedacht worden over een dergelijke tussenstructuur en moet onderzocht worden op welke wijze betwistingen procedureel duidelijker omschreven kunnen worden en hoe bij de behandeling van klachten ook aandacht kan besteed worden aan de inhoudelijke weging van de capaciteiten van de leerling.

Introduceer één centraal datasysteem

Scholen wijzen erop dat data nog altijd niet centraal beheerd worden. Dit geeft aanleiding tot het herhaaldelijk opnieuw moeten doorgeven van informatie over de school aan verschillende (belangstellende) rechthebbenden. Initiatieven die al lopende zijn met het oog op één centraal datasysteem moeten versneld uitgewerkt worden. Op korte termijn moet er eindelijk één databank komen waarin alle onderwijsdata verzameld worden die – mits het inbouwen van de nodige waarborgen en het diversifiëren van de toegangsrechten – op een vlotte wijze kunnen geraadpleegd worden.

Onderzoek alternatieve financieringsbronnen en vereenvoudig procedures voor infrastructuur

Een belangrijk knelpunt dat naar voren kwam tijdens het onderzoek betrof de omslachtige en te trage procedures m.b.t. scholenbouw (nieuwbouw, aanpassingen). Wat deze problemen betreft, zijn twee soorten beleidsmaatregelen dringend nodig. In de eerste plaats moet zeer grondig nagedacht worden over financieringsbronnen. De recente discussies over capaciteitsproblemen in de

centrumsteden wijzen weliswaar op een mediagevoelige actualiteit, maar daardoor dreigen ze de ruimere problematiek van achterstand in noodzakelijke vernieuwbouw en aanpassingswerken te verhullen. Het is duidelijk dat de kern van deze problemen te maken heeft met de ontoereikende financiële middelen. Een denkoefening ten gronde over een nieuw financieringsmodel is dringend nodig. Aan financiële experts bij de Vlaamse overheid moet gevraagd worden om te zoeken naar alternatieve financieringsbronnen. Een mogelijke optie hierbij is het aanspreken van het beschikbare spaarvermogen van de Vlaamse bevolking. Daarbij kunnen verschillende formules overwogen worden zoals specifieke obligaties, volkslening Vanuit het perspectief van dit onderzoek is het belangrijk dat tegelijk ook werk gemaakt wordt van de vereenvoudiging van de procedures voor scholen.

Verbeter de beheersing van de implementatie van nieuwe onderwijsdoelstellingen

De overheid kan (in samenspraak met de begeleidingsdiensten) werk maken van een betere beheersing van de implementatie van nieuwe onderwijsdoelstellingen. Een duidelijker communicatie over de planning m.b.t. nieuwe eindtermen (of m.b.t. de bijsturing ervan) maakt het voor de scholen mogelijk zich hierop tijdig voor te bereiden. Dergelijke planning en communicatie heeft pas zin indien ook met de begeleidingsdiensten afspraken gemaakt worden over de planning die zij haalbaar achten m.b.t. de bijhorende nieuwe (of bijgestuurde) leerplannen (zie verder ook bij inspectie en bij pedagogische begeleiding).

Herzie het concept van de leergebied/vakoverschrijdende eindtermen (VOETEN)

Directies en leerkrachten ervaren de verplichting om vakoverschrijdende eindtermen te realiseren als bijzonder lastig. Het is voor hen niet duidelijk hoe ze die doelstellingen moeten/mogen realiseren, het is voor hen bovendien bijzonder moeilijk om zich over hun realisaties te verantwoorden.

Het is nodig dat van overheidswege werk gemaakt wordt van een nieuw concept m.b.t. bredere algemeen vormende doelstellingen. Sommige doelstellingen kunnen wellicht een herkenbare plaats krijgen binnen een leergebied of een vak, naast de andere eindtermen. Andere maatschappelijke verwachtingen moeten misschien op een andere wijze verplicht ingebed worden in de missie van de school. Met de inspectie moeten in ieder geval nieuwe concrete afspraken gemaakt worden over de normen die bij het toezicht gehanteerd worden.

Bied secundaire scholen meer ruimte voor een dynamisch personeelsbeleid

De huidige benadering van de leraarsopdracht in het secundair onderwijs beantwoordt niet aan het concrete takenpakket van de leerkrachten. De zogenaamde gelijke behandeling (vaste opdrachtsomschrijving in contacturen) houdt helemaal geen rekening met de vele taken die – inherent aan het lesgeven maar ook inherent aan het engagement van de leerkracht voor de school - leerkrachten op zich nemen en veronderstelt dat deze taken voor iedereen dezelfde zijn. Er is nood aan een meer realistische jobomschrijving, waarin het geheel van taken wordt gevat dat door een leerkracht wordt uitgevoerd in een weekopdracht (uitgedrukt in werkuren.) Met het oog op een zo correct mogelijk systeem dient de overheid ook te onderzoeken in welke mate de omschrijving van het omkaderingsbudget (nu uitgedrukt in een totaalpakket lesuren) moet aangepast worden.

Creëer een open communicatie over irriterende regeldruk

Zowel directies als leerkrachten hebben het aanvoelen dat zij vandaag nergens gehoor vinden voor hun klachten over onzinnige taken, formalistische eisen en irriterende regeldruk. Niet alleen ontbreekt daarvoor een forum, bovendien ervaren ze vooral defensieve reacties op hun vragen. Het

is daarom dringend nodig om een zichtbare ruimte vrij te maken waar directies en leerkrachten hun regeldruk-ervaringen publiek kenbaar kunnen maken. De redactie van Klasse zou hiervoor ruimte beschikbaar kunnen stellen in haar magazine. Op die wijze kan een maatschappelijke dialoog over zinnige en onzinnige taken, verbonden met het onderwijs, gevoerd worden en zullen beleidsmakers een scherper inzicht verwerven in wat leeft in het onderwijsveld.

4. Netten en koepels

Sta gezamenlijk op tegen de trend van juridisering

Scholen wijzen op de goede dienstverlening die zij vanwege hun koepel ontvangen. Ook op het vlak van juridische kwesties (zoals betwistingen) rekenen ze op de juridische deskundigheid van de medewerkers van hun koepel. Juist omwille van dit grote vertrouwen, lijkt het bijzonder zinvol dat de koepels onderling accurate afspraken maken met het oog op meer gelijkgerichtheid. Koepels zijn goed geplaatst om samen na te denken over maatregelen om procedures te verminderen. Scholen moeten bevrijd worden van de druk om meer belang te hechten aan procedurele correctheid dan aan kwalitatief hoogstaand onderwijs. Samenwerking met het oog op de beheersing van de toenemende juridisering kan een belangrijk signaal zijn voor de scholen. Voor zover deze samenwerking ook zou leiden tot een meer heldere, sobere maar efficiënte regelgeving zal ze door scholen als een belangrijke bijdrage tot beheersing van het probleem ervaren worden.

5. Onderwijsinspectie

De data-analyse heeft aangetoond dat scholen regeldruk bijna automatisch linken aan de wijze waarop de inspectie scholen doorlicht en aan de (vage) normen/verwachtingen die daaraan gekoppeld zijn.

De aanbevelingen die t.a.v. de inspectie worden geformuleerd, focussen daarom vooral op meer transparantie van de kwaliteitseisen en op een kwaliteitstoezichtssysteem waar de interne kwaliteitsbewaking belangrijker wordt, waardoor de druk van het externe toezicht afneemt.

Licht gedifferentieerd door op basis van het eigen kwaliteitsbeleid van de school

Het kwaliteitsdecreet legt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van onderwijs bij de school zelf. De school is bepalend voor de mate waarin zij onderwijskwaliteit bereikt. Ze wordt geacht zich daarover te verantwoorden (accountability). Die verantwoording wordt afhankelijk gemaakt van drie kernaspecten: bereikt de school in voldoende mate bij haar leerlingen de eindtermen/leerplandoelen? Leeft de school de regelgeving na? Voert de school een eigen kwaliteitsbeleid?

De huidige doorlichtingen zoomen zeer sterk in op de eerste twee kernaspecten. Of de school haar eigen onderwijskwaliteit vanuit een eigen kwaliteitszorgsysteem bewaakt, blijkt weinig directe invloed te hebben op de wijze waarop de doorlichting wordt aangepakt. Wel wordt bij de beoordeling van het bereiken van onderwijsdoelstellingen naar aspecten van intern kwaliteitsbeleid gekeken.

Het kwaliteitsdecreet laat toe om qua 'intensiteit' en 'frequentie' de scholen aangepast door te lichten. De inspectie zou vanuit dit perspectief de scholen gedifferentieerd kunnen doorlichten waarbij de concrete aanpak van de doorlichting afhankelijk is van de weging van indicatoren die gerelateerd zijn aan de effectiviteit van het eigen kwaliteitsbeleid van de school. Daardoor kan de druk die van de doorlichting uitgaat op de individuele leerkracht in heel wat scholen verlicht worden.

Voor scholen met een sterk eigen kwaliteitszorgsysteem kan het doorlichtingsonderzoek m.b.t. de andere twee kernaspecten dan sterk gereduceerd worden. Op die wijze wordt bovendien recht gedaan aan de autonomie én de verantwoordelijkheid van de school.

Vermits de huidige doorlichtingscyclus over korte tijd voltooid zal zijn, kan de inspectie de volgende doorlichtingscyclus uitsluitend op basis van dit principe voorbereiden. Wat de lopende cyclus betreft, zou de inspectie kunnen onderzoeken of een bijsturing mogelijk is waarbij de vastgestelde tekorten in sterkere mate worden afgewogen tegenover het kwaliteitsbeleid dat de school voert. Dit zou door directies en leerkrachten ongetwijfeld ervaren worden als een blijk van groot vertrouwen en erkenning van de professionaliteit van de school.

Beperk de mogelijke doorlichtingsadviezen

De huidige regelgeving bepaalt dat de inspectie haar evaluatie van de scholen op drie wijzen kan formuleren: gunstig, beperkt gunstig of ongunstig. Uit cijfers (Onderwijsinspectie, 2012) blijkt dat de inspectie voor meer dan 30% van de doorgelichte basis- en secundaire scholen in 2010-2011 een beperkt gunstig advies formuleerde. Dit impliceert dat de school binnen een relatief korte tijd opnieuw zal geïnspecteerd worden om te controleren of de voorwaarden (de vastgestelde tekorten) zijn weggewerkt. De scholen zullen daarom onmiddellijk werk maken van het wegwerken van deze tekorten. Men moet zich afvragen of dergelijke sterke sturing een autonoom kwaliteitsbeleid van de school ten goede komt. Het inperken van de adviesmogelijkheden tot 'gunstig' of 'ongunstig' (wat decretaal niet de onmiddellijke sluiting, maar wel de mogelijkheid tot grondige bijsturing impliceert) kan het doorlichtingsteam ertoe aanzetten om bij haar besluitvorming meer rekening te houden met de mate waarin de school – op basis van haar eigen kwaliteitsbeleid – bekwaam wordt geacht zelfstandig (zonder dwingende druk) de onderwijsprocessen verder te optimaliseren.

Deze aanbeveling kan gerealiseerd worden door een aanpassing van de regelgeving, i.c. artikel 39 van het kwaliteitsdecreet, of door het vastleggen van duidelijke bindende afspraken in samenspraak met de koepels en/of de pedagogische begeleidingsdiensten.

Verbeter de afspraken tussen inspectie en begeleiding

Veelvuldig wijzen zowel directies als leerkrachten op het feit dat het niet duidelijk is welke normen door de inspectie worden gehanteerd, hoe ze worden gemeten en welke verplichtingen de leerkrachten moeten respecteren m.b.t. sommige instrumenten, die dienen ter staving van (of als waarborg voor) het bereiken van opgelegde doelstellingen. Met instrumenten worden hier herkenbare verantwoordingsstukken bedoeld die door de leerkrachten (moeten) worden voorgelegd aan de inspectie: jaarplannen, agenda's, allerlei geschreven documenten met duidelijke aanwijzingen (o.m. vakgroepverslagen, lijstjes).

Wat de 'kwaliteitsnormen' betreft, heeft een aantal directies en leerkrachten de indruk dat meer rekening wordt gehouden met tastbare bewijsstukken dan met onderwijsresultaten en onderwijspraktijk. Wat verantwoordingsstukken (instrumenten) betreft, kan erop gewezen worden dat hierover geen expliciete regelgeving bestaat. Toch leiden de scholen uit de vragen van sommige inspecteurs en/of uit de aanwijzingen van sommige begeleiders af dat er wel een 'officiële verplichting' bestaat: formeel worden ze niet opgelegd, maar wie ze niet gebruikt, heeft het bijzonder moeilijk om zich objectief te verantwoorden.

Bovendien stellen sommige de scholen vast dat de opvattingen van de pedagogische begeleiding over normen en over (de verplichting van) instrumenten niet altijd in overeenstemming zijn met de officiële communicatie hierover vanwege de inspectie.

Aan het decretaal vastgelegd permanent overlegorgaan (artikel 48 van het kwaliteitsdecreet) kan daarom gevraagd worden om voor het einde van 2013 een protocol (tussen inspectie en begeleiding) uit te werken waarin expliciet en op concrete wijze vermeld wordt welke normen door de inspectie gehanteerd worden bij de vaststelling van tekorten m.b.t. de decretale kwaliteitseisen en welke instrumenten bij de scholen kunnen opgevraagd worden ter verantwoording.

Overweeg leerplannen niet meer beperkt goed te keuren

Leerkrachten ervaren de voortdurende aanpassing van leerplannen en/of de invoering van nieuwe leerplannen als oorzaak van irriterende regeldruk. Ze wijzen erop dat een geactualiseerd of een nieuw leerplan gevolgen heeft voor de gevolgde methode (en meestal leidt tot het zoeken van een nieuwe aangepaste methode). De implementatie van een leerplan vereist de grondige beheersing ervan door leerkracht. In veel gevallen vergt dit ook het (soms volledig) herdenken van evaluatieprincipes en toetsmateriaal. Al aanvaarden scholen de noodzaak van een actualisatie van de onderwijsdoelen, toch dringen ze aan op meer consistentie en stabiliteit. Vanuit dit perspectief moet overwogen worden de invoering van nieuwe leerplannen slechts toe te laten op basis van definitief gunstig advies van de inspectie. De praktijk waarbij leerplannen voor een beperkte periode worden goedgekeurd (maar toch ingevoerd kunnen worden) wordt hierdoor onmogelijk.

6. Pedagogische begeleiding

Creëer een expertisenetwerk tussen pedagogische begeleidingsdiensten en managementexperten

Pedagogische begeleidingsdiensten doen vandaag verdienstelijke pogingen om directies te ondersteunen in hun beleidsvoerend vermogen. Daarbij is evenwel niet altijd duidelijk in welke mate die begeleidingsinitiatieven voldoende rekening houden met (kennis hebben van) eigentijdse inzichten op het vlak van management.

Met het oog op de permanente vorming van de pedagogische adviseurs zou werk gemaakt kunnen worden van deskundigheidsverhoging op dit vlak. Andere onderzoeken hebben de relatie aangetoond tussen een sterk schoolmanagement en de leerresultaten bij leerlingen. Daarom is het nodig bij de ondersteuning van schoolleiders als 'consultant' ook zelf vertrouwd te zijn met eigentijdse inzichten in effectief management, zodat deze inzichten kunnen verwerkt worden in het ondersteuningsproces. Eigentijds schoolmanagement vereist meer dan een gesloten pedagogische benadering van de vele vragen en uitdagingen waarmee scholen geconfronteerd worden. Via het uitbouwen van expertisenetwerken tussen de pedagogische begeleiding en managementexperten (te halen bij managementsopleidingen maar ook bij bedrijfsleiders) kan de professionaliteit van de ondersteuning versterkt worden.

Maak leerkrachten meer vertrouwd met kwaliteitsdenken

Tijdens het onderzoek is gebleken dat leerkrachten professioneel denken over de wijze waarop ze hun onderwijsdoelen kunnen realiseren. Daarbij valt evenwel op dat heel wat leerkrachten onderwijskwaliteit reduceren tot het bereiken van de directe doelen waarmee ze vanuit hun klaspraktijk worden geconfronteerd. Een bredere expliciete visie op onderwijskwaliteit, waarbij de grenzen van het eigen vak worden doorbroken, ontbreekt dikwijls. Dat verklaart waarom leerkrachten het moeilijk hebben met heel wat kwaliteitseisen die vanuit de samenleving worden

gesteld. Daarom verdient het aanbeveling om t.a.v. leerkrachten meer in te zetten op de ontwikkeling van een zelfkritische attitude tegenover het eigen onderwijskundig handelen. Dit veronderstelt dat leerkrachten een beter inzicht krijgen in de kenmerken van het kwaliteitssysteem dat de Vlaamse gemeenschap voor haar onderwijs heeft voorop gesteld. Een beter inzicht, gepaard met een meer zelfkritische attitude, kan leerkrachten ertoe brengen assertiever om te gaan met formalismen, overbevraging en onzinnige taken.

De ondersteuning en de vormingsinitiatieven van de begeleiding kunnen bijdragen tot een versterking van de autonomie van de leerkracht. Een vormingsinitiatief dat als doelstelling heeft om leerkrachten meer vertrouwd te maken met kwaliteitsdenken en met zelfreflectie vanuit kwaliteitsperspectief kan door de pedagogische begeleidingsdiensten (samen of apart) uitgewerkt worden.

Help scholen in de implementatie van nieuwe leerplannen

Zoals hoger – bij de aanbevelingen aan de overheid – reeds gesteld, wordt de invoering van nieuwe leerplannen door scholen om meerdere redenen als oorzaak van irriterende regeldruk aangegeven. Niet alleen een beter inzicht in de planning wordt noodzakelijk geacht (zie supra), bovendien vragen de scholen ook meer ondersteuning m.b.t. de implementatie. Vanuit deze verwachting kan aan de leerplancommissies gevraagd worden om bij een leerplan ook een indicatief jaarplan te voegen. Leerkrachten zouden zich daarop kunnen inspireren voor de planning van het onderwijstraject dat zij met hun leerlingen willen afleggen. Tegelijk kan het formalisme omtrent jaarplannen (“als noodzakelijk verantwoordingsbewijs voor de inspectie”) verbannen worden.

Op het vlak van dienstverlening van begeleiding ten aanzien van scholen moet ernstig overwogen worden om n.a.v. de invoering van nieuwe leerplannen nieuwe methodes systematisch te screenen en op die wijze de keuze van methodes door scholen te vereenvoudigen.

Versterk leerplancommissies met externe deskundigen

Tijdens het onderzoek signaleerden directies en leerkrachten van technische en beroepsscholen dat een aantal leerplannen door de afnemende arbeidsmarkt als onrealistisch worden beoordeeld. Daardoor is het noodzakelijk voor deze scholen dat zij, naast de officiële doelen uit het leerplan, ook tijd en energie investeren in de doelen die door afnemende sectoren als noodzakelijk worden voorop gesteld. Het lijkt aangewezen om in samenspraak met de scholen te onderzoeken welke leerplannen vanuit dit perspectief bijgestuurd moeten worden. Bovendien kan dit probleem wellicht in de toekomst vermeden worden door de sectoren rechtstreeks te betrekken bij de ontwikkeling van leerplannen.

7. Centra voor Leerlingenbegeleiding

Word partner van de school

Het decreet betreffende de centra voor leerlingenbegeleiding van 1-12-1998 legt zeer duidelijk de relatie tussen school en centrum vast. Het centrum werkt vraaggestuurd (uitgezonderd voor de reglementair verplichte begeleiding) en subsidiair en het draagt bij tot het welbevinden van de leerling. Uit de gesprekken met scholen is gebleken dat er in de scholen – na bijna 15 jaar ! – nog altijd weinig duidelijke afspraken bestaan over een gezamenlijke visie op leerlingenbegeleiding en dat de onderlinge samenwerking meestal eerder afstandelijk verloopt. Ter illustratie kan gewezen worden op dikwijls zeer beperkte werkafspraken tussen zorgcoördinator of klasleraren en CLB-medewerkers, onduidelijkheid over aanwezigheid van de medewerker, de variabiliteit van de

aanwezigheid ... Het onderzoeksteam kreeg zelden de indruk dat CLB en school elkaars partners zijn op het vlak van leerlingenbegeleiding. Scholen moeten daarom aangemoedigd worden om op meer dynamische wijze hun samenwerking met het CLB vorm te geven. Voorwaarde daarvoor is een goede interne organisatie van het zorgbeleid en van de leerlingenbegeleiding.

Het decreet bepaalt dat school en centrum hun wederzijdse verwachtingen vastleggen in een beleidsplan of beleidscontract. Deze instrumenten kunnen in onderlinge afspraak wellicht geoptimaliseerd worden. Het moet daarbij de bedoeling zijn te komen tot afspraken die specifiek (gericht op de concrete school) en concreet zijn. Die optimalisatie is haalbaar mits bij de formalisering van deze afspraken het belang van een vlotte, meer informele samenwerking voorrang krijgt op louter formalistische en procedurele afspraken. Tegelijk moet onderzocht worden hoe de aanwezigheid van een vaste medewerker beter gegarandeerd kan worden en hoe die aanwezigheid eventueel kan uitgebreid worden.

6. Referenties

- Ballet, K., & Kelchtermans, G. (2008). Worstelen met werkdruk. De ervaring van intensificatie bij leerkrachten in het basisonderwijs. *Pedagogische Studiën*, 85, 32–48.
- Dienst wetsmatiging. (2011). *Administratieve lastenmeting beleidsdomein Onderwijs en Vorming*. Brussel: Vlaamse Overheid.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *The Academy of Management Review*, 14(4), 532–550.
- Glaser, B., & Strauss, A. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Aldine Transaction.
- Huyge, E., Siongers, J., Vangoidsenhoven, G., Elchardus, M., Kavadias, D., & Glorieux, I. (2009). *Het beroep leraar doorgelicht. Een cross-sectionele en longitudinale studie naar het profiel en de loopbaan van leraren in vergelijking met andere beroepsgroepen*. Brussel: Onderzoeksgroep TOR, Vakgroep Sociologie, Vrije Universiteit Brussel.
- Huyge, E., Van Droogenbroeck, F., Elchardus, M., Kavadias, D., Siongers, J., & De Smedt, J. (2011). *Oorzaken en motieven van de vroegtijdige uittrede van leraars*. Brussels: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs en Vorming.
- Karasek Jr, R. A. (1979). Job demands, job decision latitude, and mental strain: Implications for job redesign. *Administrative science quarterly*, 285.
- Onderwijsinspectie. (2012). *Onderwijsspiegel 2012*. Brussel: Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming.
- Van Petegem, P., Devos, G., Mahieu, P., Dang Kim, T., & Warmoes, V. (2005). *Beleidsvoerend vermogen in Vlaamse basis- en secundaire scholen*.
- Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming. (2005). Omzendbrief - Vermindering van de planlast in scholen en centra. Vlaamse overheid.
- Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming. (2012). Vlaams onderwijs in cijfers 2011-2012. Vlaamse overheid.

7. Appendices

7.1 Appendix A: Begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie voor dit onderzoeksproject bestond uit de volgende personen.

Tabel 4 Begeleidingscommissie

Naam	Instantie
Ann Bellon	Beleidsdomein OV
Paul Buyck	Overleg Kleine Onderwijsverstrekkers
Raf De Weerdt	ACOD
Kaat Huylebroeck	Departement OV
Luc Jansegers	AHOVOS
Guy Janssens	AGODI
Patrick Kenis (*)	Antwerp Management School
Wauter Leenknecht	VSOA
Peter Michielsens (*)	Ere-inspecteur-generaal
Hugo Ruymbeke	VSKO
Micheline Scheys	Departement OV
Walter van Andel (*)	Antwerp Management School
Leo Van den Bergh	COV
Jos Van Der Hoeven	COC
Brecht Vanwynsberghe	GO
Johan Vanwynsberghe	OVSG
Lieven Viaene	Onderwijsinspectie
Patrick Weyn	POV
Paul Yperman	Kabinet

(*) Onderzoeksteam

7.2 Appendix B: Selectie van instellingen

Selectiecriteria

Om de beoogde variatie in de te bezoeken scholen te verkrijgen zijn de volgende criteria gebruikt.

Criterium Onderwijsniveau

Binnen het criterium onderwijsniveau werden twee vormen onderscheiden:

- Basisonderwijs (kleuteronderwijs en lager onderwijs).
- Secundair onderwijs (inclusief DBSO)

Criterium Schooljaar

Zowel voor het basis- als het secundair onderwijs werd gekeken naar de data van het schooljaar 2011-2012.

Criterium Onderwijsnet

Hier werd zowel voor basis- als secundair onderwijs enkel rekening gehouden met het Gemeenschapsonderwijs, Vrij gesubsidieerd onderwijs, Officieel gesubsidieerd onderwijs.

Criterium Koepel

Enkel instellingen met een gekende koepel werden opgenomen.

Criterium Geografie

Als geografische kenmerken werden de provincie, landelijk/stedelijk en Brussel Hoofdstedelijk Gewest opgenomen.

Criterium Kleine – Grote scholen

Voor dit criterium werden instellingen gerangschikt op het aantal leerlingen. In het basisonderwijs kwamen enkel de instellingen in aanmerking die zowel kleuter- als lager onderwijs aanbieden. Autonome kleuter- of lagere scholen dus niet. Hierbij werd de grootte van de kleuter- en lagere afdeling apart geanalyseerd. Voor het secundair onderwijs werd ook de grootte van het DBSO meegenomen.

Criterium Verloop van personeel

Voor dit criterium is nagegaan hoeveel personeelsleden voor alle beschikbare schooljaren (5) in het datawarehouse nieuw in de instelling zijn en werd de verhouding van het aantal nieuwe personeelsleden in de instelling tot het totaal aantal personeelsleden berekend.

Criterium Instroom

Voor dit criterium werden de leerlingen geteld die instromer en neveninstromer zijn.

- Een instromer is een leerling die vanuit een andere instelling komt en inschrijft voor het volgende leerjaar t.o.v. dat in de vorige instelling.
- Een neveninstromer is een leerling die vanuit een andere instelling inschrijft in hetzelfde leerjaar t.o.v. dat in de vorige instelling.

In het basisonderwijs is de instroom in leerjaar 1 (typisch) vergeleken met de instroom in de andere leerjaren (2 ⇔ 6, atypisch). Instellingen zonder atypische instroom kwamen niet in de geselecteerde set voor. In het secundair onderwijs werd de instroom in het eerste leerjaar van elke graad (typisch) vergeleken met de instroom in de andere leerjaren van elke graad (atypisch). We hebben ons hier beperkt tot graad 1, 2 en 3. Se-n-se en de 4^e graad werden dus niet mee opgenomen.

Criterium Middenschool – Bovenbouw – Geïntegreerde school

Dit criterium geldt enkel voor het secundair onderwijs.

We definiëren de instelling als:

- een middenschool als ze enkel de eerste graad aanbiedt.
- een bovenbouwschool als ze graad 2 en 3 aanbiedt.
- een geïntegreerde school als ze graad 1, 2 en 3 aanbiedt.

Ook hier werd geen rekening gehouden met het aanbod van Se-n-se of een 4^e graad.

Criterium Aanbod: Onderwijsvormen

Dit criterium geldt enkel voor het secundair onderwijs. Met dit criterium delen we de instellingen in volgens de combinatie van aangeboden onderwijsvormen:

- ASO
- BSO
- TSO
- KSO
- DBSO

Criterium Aanboddetail: Harde – zachte nijverheid - studierichtingen

Dit criterium geldt enkel voor bepaalde onderwijsvormen in het secundair onderwijs. Binnen de clusters harde – zachte nijverheid werden volgende studierichtingen geselecteerd:

- Harde nijverheid
 - o Mechanica-elektriciteit
- Zachte nijverheid
 - o Handel
 - o Personenzorg
 - o Voeding

Karakteristieken geselecteerde scholen

De uiteindelijke geselecteerde scholen hadden de volgende karakteristieken.

Tabel 5 Karakteristieken geselecteerde scholen basisonderwijs

School	Onderwijsnet	Koepe I	Centrumstad of BHG?	Grootte Kleuter	Grootte Lager	Aantal Leerlingen	Provincie
1	Gemeenschapsonderwijs	GO	Centrumstad	101-150	151-200	333	Antwerpen
2	Vrij gesubsidieerd	FOPE M	Centrumstad	101-150	151-200	296	Oost-Vlaanderen
3	Vrij gesubsidieerd	VSKO	Geen centrumstad of BHG	201-300	201-300	516	Limburg
4	Vrij gesubsidieerd	VSKO	Geen centrumstad of BHG	51-100	101-150	211	Vlaams-Brabant
5	Officieel gesubsidieerd	OVS	Centrumstad	151-200	51-100	242	West-Vlaanderen
6	Vrij gesubsidieerd	VSKO	Centrumstad	51-100	301-400	407	Antwerpen
7	Gemeenschapsonderwijs	GO	Geen centrumstad of BHG	51-100	51-100	156	West-Vlaanderen
8	Vrij gesubsidieerd	VSKO	BHG	51-100	101-150	193	Brussels Hoofdstedelijk Gewest

9	Officieel gesubsidieerd	OVSG	Geen centrumstad of BHG	51-100	501-600	594	Antwerpen
---	-------------------------	------	-------------------------	--------	---------	-----	-----------

Tabel 6 Karakteristieken geselecteerde scholen secundair onderwijs

School	Onderwijsnet	Koepel	Centrumstad of BHG?	Schooltype	Aanbodtype	Grootte	Aantal Leerlingen	Provincie
1	Vrij gesubsidieerd	VSKO	Centrumstad	Geïntegreerde school	ASO-BSO-TSO zonder DBSO	701-800	731	Antwerpen
2	Vrij gesubsidieerd	Steiner	Centrumstad	Geïntegreerde school	ASO-BSO zonder DBSO	901-1000	972	Oost-Vlaanderen
3	Officieel gesubsidieerd	POV	Geen centrumstad of BHG	Geïntegreerde school	Zuiver BSO-TSO zonder DBSO	401-500	474	Oost-Vlaanderen
4	Vrij gesubsidieerd	VSKO	Centrumstad	Geïntegreerde school	Zuiver ASO	1001-2000	1161	West-Vlaanderen
5	Gemeenschapsonderwijs	GO	Geen centrumstad of BHG	Middenschool		201-300	233	Antwerpen
6	Vrij gesubsidieerd	VSKO	Geen centrumstad of BHG	Bovenbouwschool	ASO-BSO-TSO zonder DBSO	501-600	558	Limburg
7	Officieel gesubsidieerd	OVSG	Geen centrumstad of BHG	Geïntegreerde school	Zuiver BSO-TSO zonder DBSO	401-500	404	Vlaams-Brabant
8	Officieel gesubsidieerd	OVSG	BHG	Geïntegreerde school	Zuiver BSO-TSO met DBSO	301-400	551	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
9	Gemeenschapsonderwijs	GO	BHG	Geïntegreerde school	ASO-KSO-TSO zonder DBSO	301-400	318	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
10	Vrij gesubsidieerd	VSKO	Geen centrumstad of BHG	Geïntegreerde school	Zuiver ASO	701-800	783	Vlaams-Brabant

7.3 Appendix C: Overzicht taken van leerkrachten

In onderstaande tabel staat een opsomming van de verschillende taken van leerkrachten zoals deze in de focusgroepen zijn benoemd.

Tabel 7 Overzicht taken leerkrachten

Leerkrachten basisonderwijs	Leerkrachten secundair onderwijs
Lesgeven/klas - Basisvaardigheden aan kinderen bijbrengen - Onderwijzen - Lesonderwerpen voorbereiden - Waarden overbrengen - Circuit / hoekenwerk - Themafiches opstellen - Per thema: woordenlijst, weekschema - Componentenschema voor godsdienst - Klastitularis - Filmpjes zoeken voor tijdens de les Lesplanning - Overeenstemmen van jaarplanning met parallelklassen - Agenda bijhouden - Weekplannen bijhouden - Jaarplannen bijhouden - Reflectie schrijven - Klasbezoeken plannen - Lesroosters uitschrijven en indienen aan directie - Agenda koppelen aan ontwikkelingsdoelen - Klas-schrift bijhouden Overleggen - Werkgroepoverleg - Verslagen van werkgroepen - Paralleloverleg - Verslagen van paralleloverleggen - Overleggen met leerkracht die je opvolgt - Personeelsvergadering - Vergadering met alle locaties - Lerarenraad - Schoolraad - Leerlingenraad - Evaluatiegesprekken Speciale Leerlingbegeleiding - Dossiers maken/verwerken voor zorgleerlingen - Heen-en-weer schriftjes - Zorgmap bijhouden - Kindvolgsysteem bijhouden - Overeenstemmen met zorgleerkracht - Persoonlijk bewegingsrapport - Ongevallen registratie Werkgroepen (en activiteiten) - LOC-CPBW - SLIM - Sport - Feest - Taal / leesbevordering - Solidariteitstocht - Pastoraal - Wereldoriëntatie - Cultuur - Sociale vaardigheden / pap - Pedagogische ICT - Pictogrammen - Spelkoffers/speelplaats - Actieve werkvormen	Lesgeven/klas - Leerlingen klaarmaken voor bedrijfsleven - Lesgeven - Leerstof bijbrengen - Klas managen - Leerlingen op gemak laten voelen - Motiveren voor gekozen richting - Jobfierheid bijbrengen - Leerlingen opvangen - Leerdoelen bereiken - Vaardigheden aanbrengen - Opvoeden - VOETEN bereiken - Stages begeleiden - Remediering taken maken, registreren, opvolgen, corrigeren - Klastitularis - Rapporten - Cursusmateriaal maken - Puntenlijsten - Managen van de klas Lesplanning - Leerlingdossiers doornemen, aanmaken, bijhouden - Klassendagen voorbereiden - Planningsagenda bijhouden (online) - Jaarplanning opmaken - Jaarvorderingsplan - Agenda - VOETEN invoeren in online systeem (per lesuur) - Leerlijnen bijhouden - Leerlingvolgsysteem bijhouden Overleggen - Functioneringsgesprekken - Verticaal en horizontaal afspreken - Projectdagen - Nascholing - Vakvergaderingen (+ verslag) - Avondstudie - Leerlingraad begeleiding - Klassenraad - Ouders adviseren Speciale leerlingbegeleiding - Voor zorgleerlingen extra samenvattingen maken, bijkomende oefeningen, extra overlopen van de stof - Extra Uitleg - Leerlingvolgsysteem bijhouden - Afstemmen met zorg/CLB/GOM begeleiding Werkgroepen (en activiteiten) - Schoolpastoraal - Festiviteiten - Klasdagen - Gezondheidszorg - Interne kwaliteitszorg - Infodagen - GWP - Eerste schooldagen

- Dyslexie - MDO - Mentoren - Sinterklaas - Kerstfeest / kerstmarkt - Sportdag - Eindfeest - Projectweek - Carnaval - BBQ - Herfstfeest - Preventie - Misviering wapenstilstand - Pannenkoeken - Halloween - Zeeklassen - Kaas- en wijnavond - Geld inzamelen voor de parochie - Veldloop - Vlaaienslag - Cultuursnoepdag - Car wash - Lokaal/school schilderen - Grootouderfeest - Spaghettiaavond - Bingo - Schoolreizen - Halloween - Kippenfestijn - Onthaalbrochure - Quiz - Vriendendag Overig - Rekruteren - Pedagogische studiedagen - Mails uit online systeem bekijken - Toezicht houden - Vervangingen - Nieuwe collega's begeleiden - Bijscholing - Vervangingen - Klasoverschrijdende activiteiten - Speeltijdtoezicht - Verpleegster zijn, mama spelen, ouder, psycholoog, leerkracht en dokter zijn - Toezicht op "zoen en vroemzone" - Busplaatsen van kinderen registreren - Meubilair aankopen	- Open deur dagen - Muziekavond - Sportdagen - Welzijn coördinatie (preventie en gezondheid) - Buitenlandse Reizen - Schoolfeest - Pastorale dagen - Open Deur - Infodagen - Taartverkoop - Publiciteit / schoolpromotie - Socio-culturele activiteiten - Capoeira - Integratieweek - Assertiviteitstraining - Bedrijvendagen - Kippenfestijn - Fietsproject - Afvalproject - Preventieproject - Onthaalweek Overig - Wachturen - Bedrijfsbezoeken - Grondstoffen aankopen - Machines beheren, aankopen - Vakoverschrijdende initiatieven - Taalbeleid - Studietoezicht - Geld inzamelen - Enquêtes houden van schoolreizen
--	---