

Operatie Tarra

Onderzoek naar planlast Eindrapport

Departement Onderwijs en Vorming



Vlaanderen
is onderwijs & vorming

INHOUDSOPGAVE

Inleiding.....	3
Hoofdstuk 1: Context.....	5
1.1 Aanleiding.....	5
1.2 Situering en onderzoeksvragen.....	7
Hoofdstuk 2: Verloop van het onderzoek.....	10
2.1 Algemene bevraging van het veld via mailbox.....	10
2.2 Thematische focusgroepen.....	10
Focusgroep 1-14.....	13
Focusgroep 15-17	16
Verloop van de focusgroepen.....	16
2.3 Verwerking van de voorstellen tot planlastvermindering.....	18
Hoofdstuk 3: Algemene bevindingen.....	20
3.1 Wanneer worden sommige taken als planlast ervaren?.....	20
3.2 Thematische synthese van de ervaringen en voorstellen.....	21
Curriculum	21
Kwaliteitszorg	24
Rechten en plichten	27
School als organisatie	29
Zorg.....	33
Digitalisering.....	35
Communicatie.....	36
3.3 Leidende principes voor planlastreductie.....	37
Inleiding.....	37
Drie basisprincipes.....	37
Principes met betrekking tot leerkrachten(teams).....	40
Principes met betrekking tot school als organisatie	43
Principes met betrekking tot beleidsmakers (overheid, onderwijskoepels, ...)	46
Principes met betrekking tot digitalisering.....	56
Hoofdstuk 4: Naar een gedragen actieplan.....	59
4.1 Inleiding.....	59
4.2 Zeven actieterreinen voor planlast.....	60



Actieterrein 1: Niet-onderwijsgebonden regelgeving	61
Actieterrein 2: Informatie en communicatie	62
Actieterrein 3: Loopbaan	62
Actieterrein 4: Kwaliteit en inspectie	62
Actieterrein 5: Curriculum	63
Actieterrein 6: Ondersteuning en beleidsvoerend vermogen	63
Actieterrein 7: Informatisering (in de scholen)	64
<i>4.3 Plan van aanpak</i>	<i>65</i>
Bijlagen	66
<i>Bijlage 1: Geraadpleegde literatuur</i>	<i>67</i>
<i>Bijlage 2: Samenstelling van de begeleidingscommissie</i>	<i>72</i>
<i>Bijlage 3: Afkortingen</i>	<i>73</i>

Minister van Onderwijs Hilde Crevits heeft van de reductie van planlast, met de naam 'operatie Tarra', een absolute beleidsprioriteit gemaakt. De minister wil de onderwijswereld hierbij actief betrekken. Het onderzoek, dat uitgevoerd werd door het departement Onderwijs en Vorming en dat tot dit rapport leidde, vertrekt dan ook van een bevraging van het onderwijsveld naar de ervaringen met betrekking tot planlast. Het bouwt voort op het rapport van professor Kenis¹. In een volgende fase zullen in overleg en samenwerking met de stakeholders acties opgezet worden die voortvloeien uit dit rapport.

In dit rapport vindt u toelichting bij het opzet van dit onderzoek en wordt er een samenvatting gegeven van de ervaringen en voorstellen zoals die uit focusgroepen en de mailbox van operatie Tarra zijn gekomen. Op basis van de analyse van alle ervaringen en voorstellen worden een reeks leidende principes voor de aanpak van planlastvermindering geformuleerd. Tot slot wordt een plan van aanpak voor een actieplan, met verschillende actieterreinen, gepresenteerd.

We ontvingen tijdens dit onderzoek meer dan 700 voorstellen van mensen uit het onderwijsveld om planlast aan te pakken. Daarbij waren er enkele terugkerende vragen: "Besteden we momenteel onze tijd wel aan de juiste zaken? Hoe kunnen we het werk zo organiseren dat dit wel het geval is? Op welke wijze kunnen we onze krachten bundelen?". Heel wat reacties hebben betrekking op de algemene werkcondities van leerkrachten. Deze reacties tonen een sterke betrokkenheid.

We zijn in dit onderzoek uitgegaan van een brede definitie van planlast die ruimer gaat dan het 'bijkomend of nutteloos papierwerk' waar vaak eerst aan gedacht wordt als we het over planlast hebben. Het gaat in dit rapport dan ook, in navolging van Kenis e.a. (2013), om het geheel van ter discussie gestelde verplichtingen, die het onderwijspersoneel veelal ervaart als een belemmering van de kerntaak. Een dergelijke brede definitie doet volgens ons beter recht aan de vaststellingen uit drie maanden onderzoek naar planlast.

¹ Kenis, P., Michielsens, P. & van Andel, W. (2013) *Kom op tegen planlast! Onderzoek naar initiatieven die de planlast [irriterende regeldruk] voor scholen en leerkrachten in het leerplichtonderwijs kunnen verminderen*, Antwerp Management School

Het antwoord op alle ervaringen en voorstellen die in het kader van dit onderzoek zijn geformuleerd, kan er alleen komen via een coherente aanpak met acties op korte, middellange en lange termijn, en via een partnerschap tussen alle partners die samen onderwijs maken.

HOOFDSTUK 1: CONTEXT

1.1 Aanleiding

In de beleidsnota Onderwijs verwoordt minister Crevits haar ambitie om te *“komen tot een globale aanpak tegen planlast en wil hierbij vertrekken van de beleidsaanbevelingen die voortkwamen uit de twee onderzoeken naar planlast in het leerplichtonderwijs en het hoger onderwijs. Die hebben betrekking op verschillende facetten van de schoolorganisatie zoals de interne kwaliteitszorg, het extern toezicht op kwaliteit (onder andere het toezicht op maat, het doorlichtingskader expliciteren), het inzetten op verdere professionalisering van de directie en het personeel, de interne organisatie van de instellingen zelf en allerhande sturingsmechanismen en regels die op macro-, meso- én microniveau worden opgelegd.”* (O.D. 3.8.1, p. 47). Met andere woorden, alle vormen van planlast die de leerkracht en de schoolleider beperken in hun ruimte en in hun professionaliteit moeten aangepakt worden. Deze strijd tegen planlast werd door de minister uitgeroepen tot **operatie Tarra**.

In het kader van deze operatie Tarra vond voorliggend onderzoek plaats om een inzicht te krijgen in welke opdrachten, activiteiten, processen leiden tot planlast en vooral welke acties ondernomen kunnen worden om deze planlast te reduceren. Hierbij werd de onderwijswereld volop betrokken: schoolleiders, leerkrachten, secretariaatsmedewerkers, het middenkader in scholen, algemeen en coördinerend directeurs, schoolbesturen en intermediaire organisaties die scholen ondersteunen weten immers het beste waar de oplossingen liggen.

Voorliggend onderzoek resulteert niet alleen in ingrepen op korte termijn maar ook in engagementen op langere termijn, zowel voor de overheid, als ook voor leerkrachten, schoolleiders, schoolbesturen en andere actoren zoals koepels, begeleidingsdiensten en ook andere overheden.

De diverse recente studies omtrent de problematiek van planlast en gerelateerde thema's illustreren dat het een zeer brandend thema is². Prof. dr. Kenis en zijn team voerden in

² Kenis, P., Michielsens, P. & van Andel, W. (2013) *Kom op tegen planlast! Onderzoek naar initiatieven die de planlast [irriterende regeldruk] voor scholen en leerkrachten in het leerplichtonderwijs kunnen verminderen*, Antwerp Management School.

2012-2013 in opdracht van het departement Onderwijs en Vorming een onderzoek uit naar planlast in het leerplichtonderwijs. Hiervoor werden in 19 scholen (9 basisscholen en 10 secundaire scholen) aan de hand van interviews de ervaring van planlast en de oorzaken ervan in kaart gebracht en vonden er gesprekken plaats met centra voor leerlingenbegeleiding, onderwijsinspectie en pedagogische begeleidingsdiensten. Dit onderzoek is het vertrekpunt geweest voor voorliggend onderzoek.

Op 24 maart 2015 werd het startschot van operatie Tarra gegeven tijdens een **collectieve startsessie**, waarin zowel de belangrijkste resultaten van het onderzoek van Kenis e.a. gepresenteerd werden als de methodiek en gewenste output van de thematische focusgroepen toegelicht werden.

Na afloop van de thematische focusgroepen werden alle voorstellen tot aanpak geïnventariseerd en geanalyseerd. Dit resulteert in voorliggend **rapport** met onderbouwde voorstellen tot aanpassing en een voorstel tot verdere uitrol.

Om de betrokkenheid van belangrijke actoren te versterken – naar analogie met het eerdere planlastonderzoek – werd met een **begeleidingscommissie** gewerkt. Deze commissie bestaat uit vertegenwoordigers van het GO! en de koepelorganisaties en de vakorganisaties, de adjunct-kabinetschef onderwijs; de leidend ambtenaren van het beleidsdomein Onderwijs en Vorming; de inspecteur-generaal; ... Deze groep heeft drie keer vergaderd: bij aanvang van het traject, om zowel de aanpak en geïdentificeerde thema's te adviseren; vervolgens na de focusgroepen om de inventaris van de voorstellen te bespreken en tot slot is er een bijeenkomst naar aanleiding van de oplevering van het rapport in het kader van de uitrol van de verdere aanpak van planlast. De samenstelling van deze begeleidingscommissie vindt u in bijlage 2. De coördinatie van dit onderzoek lag bij de afdeling Strategische Beleidsondersteuning van het departement Onderwijs en Vorming.

Ballet, K., & Kelchtermans, G. (2008). Worstelen met werkdruk. De ervaring van intensificatie bij leerkrachten in het basisonderwijs. *Pedagogische Studiën*, 85, 32–48.

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*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs en Vorming.

1.2 Situering en onderzoeksvragen

Wat is planlast ?

Leerkrachten en scholen hebben bij herhaling gewezen op overlast die het gevolg is van opdrachten en administratieve verplichtingen waarvan de noodzaak of de zinvolheid niet of nauwelijks wordt gevoeld. Dit geheel van ter discussie gestelde opdrachten en verplichtingen, die leerkrachten veelal ervaren als een belemmering van hun kerntaak, wordt gevat in het begrip '**planlast**' (zie ook Kenis e.a., 2013). Een belangrijke vaststelling is dat planlast vele ladingen dekt: het is een **containerbegrip**.

In dit onderzoeksproject begrijpen we planlast als het geheel van ter discussie gestelde verplichtingen en werkcondities die onderwijspersoneelsleden veelal ervaren als een belemmering van hun kerntaak. Deze brede definitie houdt in dat planlast meer is dan enkel 'bijkomend of nutteloos papierwerk'.

Planlast leidt tot stress en het gevoel van hoge werkdruk. Het bijkomend papierwerk levert geen bijdrage tot de kwaliteit het onderwijs. Bovendien komt de professionaliteit van de leerkrachten steeds meer in het gedrang: leerkrachten voelen zich tot uitvoerder gemaakt van plannen van anderen en voelen daardoor een beperking van hun autonomie (Kenis e.a., 2013).

Planlast is in grote mate **individu- en contextgebonden**. Bij wijze van voorbeeld: waar het invullen van het leerlingvolgsysteem door de ene leerkracht omwille van de reflectiekansen als belangrijk wordt ervaren om de opdracht als leerkracht kwaliteitsvol uit te voeren, is het voor een andere leerkracht zinloos papierwerk. Wat in de ene school beschouwd wordt als een middel tot een goede en efficiënte werking, veroorzaakt in een andere school de ervaring van grote aandacht voor uitgebreide rapportering als doel op zich.

Kenis e.a. merken op dat de leerkrachten een opeenstapeling van en een onevenwicht tussen drie categorieën van taken ervaren. Het *professioneel werken met kinderen en jongeren in de klas* wordt daarbij overwegend als kerntaak gezien. Daarnaast zijn er ook '*zinnige*' bijkomende dingen en '*onzinnige*' bijkomende dingen (wat Kenis e.a. "irriterende regeldruk" noemen). Samen vormt dit *het werk* van de leerkracht. De opeenstapeling van deze taken en een onevenwichtige verdeling ervan zorgen voor een hoge werkdruk en versterken het gevoel van planlast.

De specifieke institutionele *context* van het werk van het onderwijspersoneel is in het afgelopen decennium voortdurend veranderd. Daarnaast is er ook de *organisatie van het werk (of de organisatorische context, waarin schoolbestuur en schoolleiding een belangrijke rol spelen)* die de complexe, veranderende context vertaalt naar een werkzame situatie in de klas. In de praktijk echter blijkt dit niet altijd zo te zijn. Zo kan er een *mismatch* zijn tussen de complexe, immer veranderende *institutionele context van het werk*, en de capaciteiten en mogelijkheden om de *organisatie van het werk* daaraan aan te passen.

Kenmerkend voor planlast is ook het gebrek aan autonomie en het gebrek aan inspraak in de wijze waarop men moet tegemoet komen aan alle verwachtingen die vaak de vorm van regels aannemen. Opvallend is dat schoolleiders en leerkrachten niet zozeer deze verwachtingen en regels in vraag stellen. Het is vooral de wijze waarop deze regels vertaald worden naar onder meer administratieve verantwoording, die leerkrachten en schoolleiders irriteert. Er zijn dus heel wat factoren en processen die bijdragen tot de ervaring van planlast en die ervoor zorgen dat een bepaald proces als planlast ervaren wordt. Uit het rapport van Kenis e.a. blijkt dat in de eerste plaats vaak gekeken wordt naar de (centrale) overheid als veroorzaker van die planlast, maar uit dit rapport zal blijken dat dit een verantwoordelijkheid is van alle niveaus (zie ook Ballet & Kelchtermans, 2008). Ook de manier waarop de school het werk organiseert en de rol die de schoolleider speelt, dragen bij tot planlast.

In het onderzoek van Kenis e.a. kwamen volgende **bronnen van planlast** voor: schooldoorlichtingen, interne kwaliteitszorg, de invulling van het curriculum (de cascade eindtermen - vakoverschrijdende eindtermen – leerplannen – leerlijnen - vakdossiers), de rechten én verwachtingen van ouders en leerlingen (omtrekt evaluaties en attesteringen, tuchtmaatregelen), de toepassing van de inschrijvingsregels, het voeren van een personeelsbeleid (inzetbaarheid, rechtspositie en nascholing), het organiseren van een zorgbeleid en van leerlingenbegeleiding, de wijze waarop schoolinterne en schooloverstijgende structuren functioneren, ... Deze bronnen werden gebruikt om de aanpak van het onderzoek te structureren.

Onderzoeksvragen

In dit onderzoek werden volgende **onderzoeksvragen** gesteld:

- (1) Welke opdrachten, activiteiten, processen met betrekking tot de reeds

vastgestelde thema's (zie hoger) leiden tot planlast en/of tot een ervaring van gebrek aan autonomie door regeldruk?

- (2) Welke reductie van bronnen van planlast is mogelijk, zowel op korte als op lange termijn, rekening houdend met de verschillende verantwoordelijkheden van de verschillende relevante actoren (overheid, ...)?

Voor het uitwerken van een opzet zijn we uitgegaan van de volgende **wenselijke/noodzakelijke randvoorwaarden**:

- (1) Maximaal gebruik maken van het reeds gevoerde onderzoek van prof. Kenis e.a. zodat de focus gelegd kan worden op de tweede onderzoeksvraag, namelijk het identificeren van concrete mogelijkheden om de bronnen van planlast aan te pakken;
- (2) Multi-perspectief aanpak: vanuit verschillende soorten functies in een school (leerkracht, middenkader, schoolleider, secretariaatsmedewerkers én schoolbestuur) naar de oorzaken van planlast kijken;
- (3) Geen te grote belasting voor de deelnemende leerkrachten, schoolleiders, secretariaatsmedewerkers, schoolbesturen, ... ;
- (4) Belang van het engagement van de minister van Onderwijs, het beleidsdomein Onderwijs en Vorming, de inspectie, de vakorganisaties, de onderwijskoepels, het GO! en andere relevante actoren... om samen planlast aan te pakken elk vanuit de eigen organisatie.

HOOFDSTUK 2: VERLOOP VAN HET ONDERZOEK

Voortbouwend op de inzichten uit het onderzoek van prof. dr. Kenis en zijn onderzoeksteam werden gegevens verzameld via twee kanalen:

- (1) een algemene oproep gericht aan het gehele onderwijsveld om voorbeelden van planlast en eventuele oplossingen via een mailbox te melden;
- (2) een gerichte bevraging via thematische focusgroepen met verschillende actoren.

2.1 Algemene bevraging van het veld via mailbox

Het zwaartepunt van de dataverzameling lag bij de focusgroepen met leerkrachten, schoolleiders, secretariaatsmedewerkers en middenkader (zie verder). Om echter iedereen in het Vlaamse onderwijs de kans te geven om voorbeelden van planlast en eventuele oplossingen mee te delen, werd een algemene webpagina gecreëerd, <http://www.onderwijs.vlaanderen.be/operatie-tarra>, met uitleg omtrent het onderzoek en een ideeënbus. Deze website en ideeënbus werden samen met de algemene opzet van het onderzoek voorgesteld op een kick-off op 24 maart 2015 en nadien nog eens via Lerarendirect. Tijdens de kick-off werden ook al enkele voorstellen gedaan door de deelnemers.

10

Tot midden juni 2015 ontvingen we via de mailbox 191 berichten, met in het totaal 296 verschillende voorstellen. Aangezien er niet gevraagd werd om persoonsgegevens te verstrekken, beschikken we niet over het profiel van de respondenten. Al deze voorstellen werden in de verdere analyse meegenomen.

2.2 Thematische focusgroepen

Om ideeën en voorstellen rond planlast in zowel de breedte als de diepte te kunnen uitwerken, organiseerden we 17 focusgroepen. De eerste 14 waren gericht op leerkrachten en middenkader in scholen, schoolsecretariaten, schoolleiders, coördinerende directeurs, algemene directeurs en schoolbesturen uit zowel het gewoon als het buitengewoon leerplichtonderwijs. Daarnaast werden er twee focusgroepen ingericht met de pedagogische begeleidingsdiensten, de vakorganisaties en de koepels en het GO! en één met directeurs van diverse centra voor leerlingenbegeleiding om vanuit hun schooloverstijgend perspectief te kijken naar planlast. Elk van deze focusgroepen was rond een specifiek thema georganiseerd, met als doelstelling om de

verschillende bronnen van planlast zoals deze door Kenis e.a. werden naar voor geschoven, zo goed mogelijk te voorzien van voorbeelden en oplossingen (zie verder).

Tabel 2.1: Overzicht van de focusgroepen

Focusgroepen	Respondenten	Onderwijsniveau/onderwijsorganisatie	Thema	Aanwezig
Focusgroep 1	Leraren en middenkader, directeurs	Gewoon basisonderwijs	Curriculum	7
Focusgroep 2	Leraren en middenkader, directeurs	Gewoon secundair onderwijs	Curriculum	16
Focusgroep 3	Leraren en middenkader, directeurs	Buitengewoon basis- en secundair onderwijs	Curriculum	8
Focusgroep 4	Leraren en middenkader, secretariaten en directeurs	Basisonderwijs (gewoon en buitengewoon)	Rechten en plichten	6
Focusgroep 5	Leraren en middenkader, secretariaten en directeurs	Secundair onderwijs (gewoon en buitengewoon)	Rechten en plichten	14
Focusgroep 6	Leraren en middenkader	Basisonderwijs (gewoon en buitengewoon)	Schoolorganisatie	4
Focusgroep 7	Leraren en middenkader	Secundair onderwijs (gewoon en buitengewoon)	Schoolorganisatie	17
Focusgroep 8	Directeurs en secretariaten	Basisonderwijs (gewoon en buitengewoon)	Schoolorganisatie	7
Focusgroep 9	Directeurs en secretariaten	Secundair onderwijs (gewoon en buitengewoon)	Schoolorganisatie	15
Focusgroep 10	Leraren en middenkader, directeurs	Gewoon basisonderwijs	Kwaliteitszorg	6
Focusgroep 11	Leraren en middenkader, directeurs	Gewoon secundair onderwijs	Kwaliteitszorg	10
Focusgroep 12	Leraren en middenkader, directeurs	Buitengewoon basis- en secundair onderwijs	Kwaliteitszorg	6
Focusgroep 13	Schoolbestuur aldi's codi's	Basis- en secundair onderwijs	Curriculum + rechten en plichten + kwaliteitszorg	10
Focusgroep 14	Schoolbestuur aldi's codi's	Basis- en secundair onderwijs	Schoolorganisatie	6
Focusgroep 15	PBD/koepels en vakorganisaties	Basis- en secundair onderwijs	Curriculum + Kwaliteitszorg	10
Focusgroep 16	PBD/koepels en vakorganisaties	Basis- en secundair onderwijs	Rechten en plichten + Schoolorganisatie	11
Focusgroep 17	CLB-medewerkers	Koepel en onderliggend	alle thema's	7

Algemeen

Elke focusgroep diende gemiddeld zo'n 10 deelnemers te hebben. Om dit te bereiken nodigden we voor de eerste 12 focusgroepen 180 deelnemers uit waarvan de helft (90) uit het gewoon en buitengewoon basisonderwijs (70-20) en de andere helft uit het gewoon en buitengewoon secundair onderwijs (70-20). Er werden respondenten geselecteerd uit een **steekproef** van 35 scholen gewoon basisonderwijs, 12 scholen buitengewoon basisonderwijs, 35 scholen gewoon secundair onderwijs en 12 scholen buitengewoon secundair onderwijs. Gelet op de beperkte initiële respons, werd er tevens twee even grote reservesteekproeven getrokken. Om een zo divers mogelijk publiek aan te trekken, werden volgende strata bij beide steekproeftrekkingen gehanteerd: ligging (centrumsteden, niet-centrumsteden), net, schoolgrootte, onderwijsvormen in het secundair onderwijs.

Na een eerste introductiemail ontvangen te hebben, werden alle scholen opgebeld door medewerkers van het departement Onderwijs en Vorming. Aan de schoolleiders van de geselecteerde scholen werd gevraagd of zij zichzelf, middenkader, leerkrachten en secretariaatsmedewerkers bereid zagen om actief deel te nemen aan één focusgroep. Aan de schoolleiders werd ook gevraagd om contactgegevens te geven van leden van hun schoolbestuur en van algemeen en coördinerend directeurs. Deze gegevens vormden de lijst met mogelijke respondenten voor de twee focusgroepen met deze specifieke doelgroepen (zie verder). Bij de samenstelling van de focusgroepen werd de regel gehanteerd om, in de mate van het mogelijke, geen twee personeelsleden van eenzelfde school in eenzelfde focusgroep toe te laten om zo divers mogelijke groepen te creëren. Scholen kregen ook een herinneringsmail.

Focusgroepen 1-12

In totaal namen 49 verschillende **scholen** deel aan de eerste 12 focusgroepen, 18 uit het basisonderwijs (13 uit het gewoon en 5 uit het buitengewoon basisonderwijs) en 31 uit het secundair onderwijs (23 uit het gewoon en 8 uit het buitengewoon onderwijs). Minimum 1 en maximum 5 personeelsleden per school waren aanwezig. Dit waren in totaal **116 individuele respondenten**. Dit impliceert dat we 65% van het vooropgestelde respondentenaantal bereikt hebben. Niet-deelname had vooral te maken met de timing

van het onderzoek (april en mei 2015). Veel scholen gaven aan overbevraagd te zijn.

Wanneer we de basisgegevens van de deelnemende scholen bekijken, zien we in vergelijking met onze oorspronkelijke opzet een oververtegenwoordiging van het secundair onderwijs. Door het actief wervingsproces namen 13 scholen uit het buitengewoon onderwijs deel aan de focusgroepen. Wanneer de netten bekeken worden, zien we in het basisonderwijs een oververtegenwoordiging van het vrij gesubsidieerd onderwijs en een ondervertegenwoordiging van het officieel gesubsidieerd onderwijs. Voor het secundair onderwijs zien we eveneens een ondervertegenwoordiging van het officieel gesubsidieerd onderwijs. De meeste scholen vinden we terug in grootsteden (2/3).

Tabel 2.2 Basisgegevens scholen focusgroepen 1-12

Kenmerken	Scholen basisonderwijs	Scholen secundair onderwijs	Totaal
Gewoon	13	23	36
Buitengewoon	5	8	13
Totaal	18	31	49
GO!	11%	23%	18%
Officieel gesubsidieerd onderwijs	11%	3%	6%
Vrij gesubsidieerd onderwijs	78%	74%	76%
Totaal	100%	100%	100%
Centrumsteden	67%	61%	63%
Niet-centrumsteden	33%	39%	37%
Totaal	100%	100%	100%
Klein (0-200 lln.)	61%	20%	35%
Middelgroot (201-400 lln.)	33%	32%	32%
Groot (401-2000 lln.)	6%	48%	33%
Totaal	100%	100%	100%

ASO/multilaterale school	-	65%	-
BSO/TSO/HBO	-	35%	-
Totaal gewoon		100%	
Eén OV (OV1 of OV3)	-	50%	-
Meerdere OV's (OV1-OV4)	-	50%	-
Totaal buitengewoon		100%	-

Qua schoolgrootte zijn de deelnemende scholen representatief voor het Vlaamse onderwijsveld. Wat betreft de onderwijsvormen in het secundair onderwijs zien we een oververtegenwoordiging van aso of multilaterale-scholen ten opzichte van technische scholen. Wat het buitengewoon secundair onderwijs betreft (8 scholen), is er een evenredige verdeling van kleinere scholen waar ofwel 1 (OV1 of OV3) ofwel meerdere (combinaties van OV1-OV2-OV3-OV4) onderwijsvormen aangeboden worden.

Uit de 49 scholen namen in totaal 32 schoolleiders, 21 leden van het middenkader (bijvoorbeeld. ICT-coördinator, zorgcoördinator, ...), 48 leerkrachten en 15 secretariaatsmedewerkers deel aan de eerste 12 focusgroepen. Met betrekking tot het onderwijsniveau stellen we vast dat meer onderwijspersoneel uit het secundair dan uit het basisonderwijs deelgenomen heeft. Een derde van de respondenten is afkomstig uit het buitengewoon onderwijs.

15

Tabel 2.3 Basisgegevens respondenten focusgroepen 1-12

<i>Basisonderwijs</i>	<i>Buitengewoon</i>	<i>Gewoon</i>	<i>Totaal</i>
<i>Functie</i>			
Schoolleider	8%	11%	10%
Leerkracht	12%	16%	14%
Middenkader	3%	2%	3%
Secretariaat	3%	1%	2%
Totaal	26%	30%	29%
<i>Secundair onderwijs</i>	<i>Buitengewoon</i>	<i>Gewoon</i>	<i>Totaal</i>
<i>Functie</i>			
Schoolleider	12%	20%	17%
Leerkracht	35%	23%	27%

Middenkader	15%	16%	16%
Secretariaat	12%	11%	11%
Totaal	74%	70%	71%
<i>Eindtotaal</i>	<i>100% (34)</i>	<i>100% (82)</i>	<i>100% (116)</i>

Op basis van de zelf gerapporteerde ervaring in hun ambt, hebben de deelnemende schoolleiders gemiddeld 23 jaar ervaring, leerkrachten 14 jaar, middenkader 17 jaar en secretariaatsmedewerkers 12 jaar. Hieruit kunnen we afleiden dat de aanwezige respondenten gemiddeld reeds geruime tijd in het onderwijsveld actief zijn.

Focusgroepen 13-14

Voor **focusgroepen 13 en 14** met coördinerende directeurs, algemene directeurs en schoolbesturen werd, zoals eerder aangegeven, gebruik gemaakt van de gegevens doorgegeven door de deelnemende scholen. Er werden contactgegevens verzameld van 30 coördinerende directeurs, 23 algemene directeurs en 31 voorzitters van schoolbesturen. Na telefonische contactname vonden we 16 personen bereid deel te nemen. De helft zijn leden van schoolbesturen, de andere helft coördinerend en algemeen directeurs.

16

Focusgroep 15-17

Om het schooloverstijgend perspectief in het onderzoek mee te nemen, organiseerden we verder 2 focusgroepen met de pedagogische begeleidingsdiensten, de vakorganisaties, de koepels en het GO!. De clb's maakten deel uit van een volgende focusgroep met 7 directeurs verspreid over de diverse centra in Vlaanderen.

Verloop van de focusgroepen

De 17 focusgroepen werden georganiseerd in de periode april – mei 2015. In elk van deze sessies werd diepgaand ingegaan op welke opdrachten, activiteiten, processen, en formaliteiten leiden tot de ervaring van planlast..

Op basis van het eerdere onderzoek van Prof. Kenis e.a., werden vier thema's vooropgesteld:

- 1) de invulling van het curriculum (eindtermen en ontwikkelingsdoelen –

vakoverschrijdende eindtermen – leerplannen – leerlijnen – lesvoorbereidingen);

2) rechten en plichten van leerlingen en ouders (leerlingvolgsysteem, juridisering tucht, attestering en beroepen, inschrijvingsrecht);

3) de school als organisatie: o.a. het voeren van een personeelsbeleid (aanwerving, inzetbaarheid, rechtspositie, professionalisering, ...);

4) interne en externe kwaliteitszorg met aandacht voor de niet-onderwijsgebonden regelgeving.

De deelnemers werden uitgenodigd om ter voorbereiding van de focusgroep te reflecteren over planlast volgens de ruime definitie, en het specifieke thema waarvoor ze werden uitgenodigd. Er werd geen uitgebreide noch papieren voorbereiding gevraagd.

Er werd gekozen samen te werken met externe procesbegeleiders (Levuur) om vanuit een extern perspectief de gesprekken in goede banen te leiden. De focusgroepen verliepen op een gelijkaardige manier. Er waren naast de externe procesbegeleider telkens twee verslaggevers aanwezig (één medewerker van het departement Onderwijs en Vorming en één medewerker van het agentschap voor Onderwijsdiensten, AgOD). Dit leidde tot een gezamenlijk verslag in een vast sjabloon, waarin alles wat aangehaald werd in thematische clusters werd ondergebracht, met behoud van de letterlijke bewoordingen. Er vond in deze fase geen correctie van eventuele feitelijke onjuistheden plaats en er was ook geen selectie op basis van wat wel of niet onder de brede definitie van planlast valt. De verslagen werden ter kennisgeving aan de focusgroepsleden en de begeleidingscommissie bezorgd. Op basis van de verslagen werden 391 individuele planlastvoorstellen gedistilleerd (zie verder voor een opdeling per thema).

17

Tijdens de eerste 16 focusgroepen werd gewerkt in vier rondes. In de eerste ronde gaven de deelnemers een voorbeeld van planlast waarmee zij zich al dan niet recent geconfronteerd voelden. Dat hoefde niet met het thema van de focusgroep te maken te hebben. Op die manier konden de deelnemers alle bekommernissen die ze vanuit hun school meebrachten, meedelen. In de tweede ronde gaven de deelnemers telkens nog andere voorbeelden van planlast die wel met het thema verband hielden. De voorbeelden uit beide rondes zijn in de thematische verslagen terug te vinden in de rubriek “Algemene lijst van problemen met planlast”. Tussen de tweede en derde ronde gaven de deelnemers punten aan de items waarvoor ze een voorstel tot oplossing uitgewerkt wilden zien. In de derde ronde werd voor elk gekozen item een sjabloon ingevuld waarin de deelnemers onder meer moesten aangeven wat precies het probleem is, welk resultaat zij wensen en wat daarvoor door wie

wanneer gedaan zou moeten worden. De ingevulde sjablonen werden in de verslagen opgenomen in de rubriek “Uitgewerkte voorstellen”. In de vierde ronde ten slotte werden de voorstellen plenair besproken. Deze informatie is opgenomen ofwel bij de voorstellen zelf, ofwel in de rubriek “Plenaire bespreking”. Ter afronding werd ook aan de deelnemers gevraagd hoe de school van hun dromen eruit ziet en/of met welk gevoel zij huiswaarts zouden keren. Deze informatie is terug te vinden in het laatste stuk van het verslag.

Niet in alle focusgroepen kon het vooropgestelde draaiboek strikt gevolgd worden, bijvoorbeeld omdat de tijd te beperkt was of omdat de groep te groot was. Dit resulteert dan in een lichtjes afwijkende structuur van het desbetreffende verslag.

Tot slot vond er een apart overleg plaats met educatieve uitgeverijen, die vanuit hun perspectief naar planlast keken.

2.3 Verwerking van de voorstellen tot planlastvermindering

Per voorstel werd een **fiche** opgemaakt.

De fiches, opgesteld op basis van voorstellen in de digitale ideeënbus (296) en de 17 focusgroepsgesprekken (391), werden geclusterd in 59 metafiches. Deze **metafiches** beginnen met een beschrijving van de probleemstelling en geven beleidsmedewerkers uit het departement en agentschappen met thematische expertise ruimte om na een uitgebreide analyse van het probleem, te komen tot mogelijke oplossingen op korte, middellange en lange termijn. Als we de vier vooropgestelde thema's beschouwen, kunnen we voor curriculum 6, voor kwaliteitszorg tevens 6, voor school als organisatie 22 en voor rechten en plichten 8 metafiches onderscheiden. Voor school als organisatie werd een opdeling gemaakt tussen organisatorische aspecten (6 metafiches), personeelsaangelegenheden (13 metafiches), en overige schoolaspecten (3 metafiches). Echter, op basis van de vele planlastvoorstellen, werden bijkomende thema's onderscheiden: digitalisering (3 metafiches), zorg (9 metafiches) en een algemene categorie overige met thema's die nergens anders een plaats vonden (5 metafiches).

Verder in het rapport vindt u, naast een korte beschrijving van de zeven thema's en een analyse (hoofdstuk 3). De methodologie om tot die analyse te komen, kan u lezen in 3.2. In hoofdstuk 4 is er een oplistijng van de oplossingen die we op korte en lange termijn

voorstellen (hoofdstuk 4), rekening houdend met een aantal overkoepelende principes (3.3).

HOOFDSTUK 3: ALGEMENE BEVINDINGEN

In dit hoofdstuk analyseren we op systematische wijze de voorstellen die via de mailbox of in de focusgroepen geopperd werden. Daarbij wordt eerst stilgestaan bij de kenmerken van de ervaring van planlast. Vervolgens worden deze ervaringen en voorstellen thematisch beschreven. Zo komen we uiteindelijk tot enkele leidende principes die de richting aangeven voor de aanpak van planlast.

3.1 Wanneer worden sommige taken als planlast ervaren?

Uit het onderzoek bleek dat planlast begrepen kan worden als het **samenspel** van uiteenlopende ervaringen van een individu binnen een specifieke context. Het gaat hierbij om veel meer dan zinloos papierwerk, maar - aansluitend op het onderzoek van Kenis e.a. (2013) - om:

- ✓ de ervaring van niet met de kern van onderwijs bezig te kunnen zijn door allerhande (administratieve) taken die niet essentieel lijken. Belangrijk hierbij is op te merken dat het gaat om hoe men zelf de kern van de opdracht ziet. Leerkrachten filteren immers de ervaringen of verwachtingen doorheen hun persoonlijke opvattingen over zichzelf en hun taak;
- ✓ de ervaring van beperkte autonomie. Leerkrachten hebben hierdoor niet altijd een gevoel van eigenaarschap. Men doet iets omdat het moet en omdat het wordt gevraagd, niet omdat men het belangrijk of een meerwaarde vindt;
- ✓ de ervaring enkel uitvoerder te zijn in situaties waar weinig of onvoldoende informatie over het waarom van de (administratieve) taken gegeven wordt en welke de gevolgen van deze taken zijn. Leerkrachten ervaren daardoor een beperkt vertrouwen in hun professionaliteit.

Uit het onderzoek bleek ook dat de context hierin een belangrijke rol speelt. Het betreft zowel de schoolorganisatorische context (structuur en cultuur van de school) als schooloverstijgende context (vragen vanwege overheid, onderwijskoepels, externen, ...). De ervaring van planlast werd gekoppeld aan deze context

- ✓ waarin men de doelstellingen niet altijd als (voldoende) helder of de regelgeving of bepaalde processen als te complex ervaart;
- ✓ waarin men niet altijd voldoende vertrouwen ervaart;
- ✓ waarin men niet altijd voldoende ondersteuning ervaart om als een professional op autonome wijze kwaliteitsvol onderwijs te kunnen bieden.

Uit de focusgroepen bleek dat de schoolorganisatorische kenmerken zowel een bron van als een rem op de ervaring van planlast kunnen zijn. Zo gaven sommige leerkrachten aan dat het sterke leiderschap door hun schoolleider ertoe leidde dat deze een buffer was tegen heel wat vragen naar verantwoording. Tegelijk werden er voorbeelden gegeven waar de schoolleider om rapportering en verantwoording vroeg die niet door de overheid of andere externe instanties verwacht worden.

Samenvattend, een bepaalde situatie/verwachting kan door verschillende leerkrachten totaal verschillend ervaren worden, precies omwille van de interactie tussen zijn/haar taakopvatting en de specifieke schoolcontext.

3.2 Thematische synthese van de ervaringen en voorstellen

Op basis van de metafiches brengen we de verschillende voorstellen en verzuchtingen samen die gedaan werden in de focusgroepen en via de mailbox aan de hand van de volgende thematische clusters: curriculum, kwaliteitszorg, rechten en plichten, school als organisatie, digitalisering, en zorg.

In dit hoofdstuk wordt enkel (beschrijvend) het (subjectief) perspectief van de respondenten weergegeven die stellen dat een bepaald gegeven planlast is. Elke verzuchting is meegenomen en is geclusterd binnen één thema (zie ook 2.3 voor uitleg bij de metafiches). Tot slot stelden we vast dat, net als bij het onderzoek van Kenis, de focus steeds gekleurd wordt door het moment van bevraging. Zo werd de vervroeging van de vaste benoeming als een bron van planlast voorgesteld. Ook de implementatie van het M-decreet werd aangehaald tijdens de focusgroepen.

De verdere uitwerking richting mogelijke oplossingspistes voor de hier genoemde thema's komen in hoofdstuk 4 aan bod.

Curriculum

Leerkrachten en schoolleiders voelen zich geconfronteerd met een steeds complexere relatie tussen (vakoverschrijdende) eindtermen en ontwikkelingsdoelen, leerplannen, handboeken, leerlijnen en lesvoorbereidingen. Er werden dan ook heel wat opmerkingen geformuleerd over de huidige opbouw, aanbieding en toepassing van het curriculum.

In het Vlaamse onderwijssysteem worden de kwaliteit en de uitkomsten van onderwijs gegarandeerd via het bepalen van eindtermen en ontwikkelingsdoelen die dienen bereikt of nagestreefd te worden. Die doelen kunnen, afhankelijk van onderwijsniveau, richting en specifieke doelgroepen leerlingen, andere vormen aannemen. Het concretiseren van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen via leerplannen, leerlijnen en in lesvoorbereidingen wordt door heel wat leerkrachten als tijdsintensief en complex ervaren en als planlast aanzien. De verwachting dat alles omtrent het curriculum op papier moet gezet worden, wordt gevoeld als een extra vorm van verantwoording die een gebrek aan vertrouwen impliceert. Voorbeelden hiervan zijn gedetailleerde jaarplannen, met collega's overleggen omtrent het aangeboden curriculum, het koppelen van eindtermen en ontwikkelingsdoelen en leerplandoelstellingen aan handboeken, extra cursusmateriaal, toetsen, taken, examens, enz. Leerkrachten en schoolleiders zijn het erover eens dat een zekere papieren neerslag en verantwoording wel noodzakelijk is voor de interne en externe kwaliteitszorg, maar vragen om een meervoudige en herhaalde registratie van dezelfde zaken in het mate van het mogelijke te vermijden. Een voorbeeld hierbij is de registratie van de jaardoelen zowel in de jaarplannen als in de klasagenda.

Een aantal terugkerende vragen hebben te maken met de **onduidelijkheid van de eindtermen/ontwikkelingsdoelen of leerplandoelen** die ook overlappend of te talrijk zijn. Veelal wordt in de voorstellen om bijkomende ondersteuning gevraagd aan collega's in dezelfde of andere scholen of aan de pedagogische begeleidingsdiensten (bijvoorbeeld het verspreiden van goede praktijkvoorbeelden, handleidingen, ...). Respondenten suggereren de ontwikkeling van netoverstijgende leerplannen als mogelijk antwoord. Een voorwaarde volgens respondenten in de focusgroepen is dan wel dat leerkrachten meer dan vandaag het geval is, openstaan voor informatie- en inspiratie-uitwisseling. Men vraagt ook meer uitwisseling tussen leerkrachten, en meer ondersteuning door uitgeverijen (voor de opmaak). Van de onderwijsinspectie vraagt men een soort kwaliteitslabel van het materiaal. Er wordt ook gevraagd om de eindtermen en ontwikkelingsdoelen en leerplannen niet te vaak te veranderen omdat dat betekent dat leerkrachten dan hun lesvoorbereidingen opnieuw daaraan moeten aftoetsen.

Een aantal voorstellen hebben te maken met de **evaluatiepraktijk in scholen en dan meer specifiek de rapportering en registratie**. Een veel gestelde vraag is of het echt noodzakelijk is dat een leerkracht voor elk leerplandoel apart dient te registreren of dit door de leerling al dan niet behaald werd.

Heel wat scholen maken ook gebruik van diverse soorten toetsen en testen zoals SALTO-testen, toetertesten ... Sommige leerkrachten geven aan dat daar eveneens veel registratiewerk mee gepaard gaat waarbij men in vraag stelt of het doel, met name leerlingen in hun leerproces helpen oriënteren, wel gerealiseerd wordt. Er wordt gevraagd om leerkrachten meer vertrouwen te geven bij het zelf uitwerken van een evaluatiepraktijk en om ook leerlingen meer te betrekken in de opvolging van hun eigen ontwikkeling.

Een veel terugkerende klacht betreft het inventariseren van en rapporteren over de vakoverschrijdende eindtermen (VOET'en). De meerderheid van de respondenten vindt de maatschappelijke thema's die behandeld worden in de VOET'en belangrijk en vindt het geen probleem om die mee te nemen in het curriculum. Ze klagen echter aan dat er te veel tijd gaat naar het inventariseren ervan ten koste van het opvolgen van het leerproces en leerresultaten op dit vlak bij de leerlingen. Men vraagt dan ook om het aantal vakoverschrijdende eindtermen te herbekijken, de uitgebreide registratie ervan terug te dringen, en indien mogelijk te integreren in de vakgebonden eindtermen. Leerkrachten ondervinden wel een nood aan bijkomende ondersteuning bij het evalueren van de VOET(en).

23

Een aantal voorstellen hebben te maken met de toenemende **maatschappelijke vraag** dat het onderwijs rond een veelheid aan thema's met de leerlingen werkt. Voorbeelden hiervan zijn veiligheidscertificaten (VCA) en het theoretisch rijbewijs. Leerkrachten en schoolleiders vragen zich af of dit de taak is van onderwijs. Er wordt daarbij aangegeven dat de mate waarin de media of politiek aandacht hebben voor een bepaald maatschappelijk fenomeen, leidt tot andere, maar steeds bijkomende vragen aan het onderwijs.

Vanuit het secundair onderwijs wordt aangegeven dat het inoefenen van competenties op een werkplek buiten de school impliceert dat er extra rapportering en verantwoording dient geleverd te worden. Zo is er vaak een overlap met de geïntegreerde proef in het tso en bso, moeten er stagedocumenten bijgehouden worden en is er de moeilijke zoektocht naar relevante werkplekken waarbij ook begeleiding door leerkrachten en mentoren gegarandeerd moet worden.

De interne kwaliteitszorg en externe kwaliteitscontrole, alsook de niet-onderwijsgebonden regelgeving bleek bij alle deelnemers van de focusgroepen een groot aandeel te hebben in het ervaren van planlast.

Een eerste groot thema dat we uit de vele voorstellen kunnen onderscheiden betreft de externe kwaliteitscontrole met een grote aandacht voor de **doorlichtingen**. Vooral de papieren rapportering die volgens respondenten aan een doorlichting voorafgaat, zorgt voor een gevoel van planlast bij personeelsleden. Het betreft het aanleveren van cijfermateriaal (puntenlijsten, ...), cursussen, evaluaties, verslagen, beleidsplannen, pedagogische documenten, enz. Veel van deze documenten worden ook door andere onderwijs- en niet-onderwijsactoren opgevraagd, maar veelal in een licht andere vorm, waardoor scholen toch meermaals moeten rapporteren over dezelfde onderwerpen.

Bij de scholen, maar ook bij de pedagogische begeleidingsdiensten is er **onduidelijkheid over wat er juist aan de inspectie moet voorgelegd worden in het kader van een doorlichting**. Dit zou volgens schoolleiders en leerkrachten verschillen naargelang het inspectieteam dat op doorlichting komt. Als gevolg daarvan worden meer documenten aangemaakt dan nodig (onder het motto 'liever te veel dan te weinig'). Met deze overdaad aan documenten proberen scholen een antwoord te bieden op het gevoel dat men zich moet verantwoorden ten aanzien van de onderwijsinspectie. Men vreest dat het niet registreren aanzien zou kunnen worden alsof een bepaald proces niet heeft plaatsgevonden. "Als het niet op papier staat, bestaat het niet", werd meermaals gezegd.

Niet alle papieren verantwoordingsstukken worden als zinloos beschouwd. Een voorbeeld is de klasagenda, dat een handig planningsinstrument is volgens de respondenten. Belangrijk is dat er geen overlap is met andere documenten (bijvoorbeeld een persoonlijk jaarplan). Het meest wordt geklaagd over de bewijslast met betrekking tot jaarplannen en -doelstellingen, (vakoverschrijdende) eindtermen en ontwikkelingsdoelen. Het continu turven van het bereiken van deze onderwijsdoelen, wordt als tijdsverlies ervaren. Dit is tijd die men niet kan spenderen aan de onderwijstaken. De handleidingen en sjablonen die voor het registreren van het bereik van onderwijsdoelen zijn opgemaakt, worden als ontoereikend beschouwd.

De administratieve bewijslast bij de specifieke doorlichting omtrent de gelijke onderwijskansen (GOK) wordt als zwaar en nutteloos ervaren.

Zo werd verplicht om elke GOK-cyclus opnieuw een analyse van de beginsituatie op te stellen, een nieuwe planning te maken en een zelfevaluatie uit te voeren door middel van uitgebreide modeldocumenten. Men vraagt om de GOK-doorlichting te vereenvoudigen en deze te integreren in de gewone doorlichting. Er wordt gevraagd om de evaluatiebepalingen uit het GOK-decreet te integreren in het kwaliteitsdecreet.

Een algemene vraag met betrekking tot doorlichtingen is om de focus te verleggen van het controleren van documenten naar het meer ervaren van de schoolcultuur. Dit kan door meer lessen bij te wonen en meer nadruk te leggen op gesprekken met leerkrachten, leerlingen en ouders. Men vraagt ook dat een doorlichting leidt tot meer bruikbare feedback ter ondersteuning van de klaspraktijk en het schoolbeleid. Hierbij kan er meer afstemming zijn met de pedagogische begeleidingsdiensten die de scholen na een doorlichting verder dienen te begeleiden. Doorlichtingen mogen, volgens de respondenten, tevens niet te zwaar doorwegen in de kwaliteitszorg aangezien ze het resultaat zijn van een momentopname. Inspecteurs hebben volgens de respondenten ook niet altijd genoeg voeling met de klaspraktijk of het schoolgebeuren, en dit omdat ze - vooral in het secundair onderwijs - geen specialist kunnen zijn voor elk vakgebied. Men vraagt vooral nuttige kritiek en praktische tips na een doorlichting, en dit via een heldere en opbouwende feedback.

25

Er wordt gevraagd om meer vertrouwen aan schoolleiders en leerkrachten te geven en om meer te investeren in de interne kwaliteitszorg. Deze interne kwaliteitszorg kan de kwaliteit van onderwijs in Vlaanderen het meest adequaat verbeteren. Men denkt hierbij aan het regelmatig uitvoeren van zelfevaluaties, het uitbouwen van een afdoend HRM-beleid en het meer bepreken van beleidsthema's tussen schoolleider en leerkrachtenteams. Respondenten geven aan dat men ondersteuning van de pedagogische begeleiders en onderwijsinspecteurs noodzakelijk acht. Ze geven tegelijk aan dat de begeleiders en de onderwijsinspecteurs zich blijvend moeten professionaliseren en de voeling met de klas- en schoolpraktijk niet mogen verliezen. De respondenten geven aan dat een gevolg van deze voorstellen is dat de inspecteurs een doorlichting niet lang op voorhand moeten aankondigen en meer frequent kunnen doorlichten.

De onderwijsinstellingen worden geconfronteerd met veel **niet-onderwijsgebonden regelgeving**, vaak met administratieve planlast tot gevolg. Voorbeelden zijn het opvragen van een brandweerverslag, de verantwoording met betrekking tot het bewerken en consumeren van eetwaren, de auteursrechten, het

veiligheidsregister, het globaal preventieplan, de risicoanalyse, de keuring van de elektriciteit, het onderhoud van de verwarmingsinstallatie, de keuring van de speeltoestellen, het ongediertebestrijdingsplan, ... Hierbij dient men rekening te houden met regelgeving afkomstig van verschillende instanties op Europees, federaal, Vlaams en lokaal niveau. Deze regelgeving wordt ook continu aangepast wat het moeilijk maakt om alle ontwikkelingen te blijven opvolgen. Een gevolg is dat men – om alle risico's uit te sluiten – aan een overrisicobeheersing op het vlak van preventie en veiligheid doet. Men wil immers in orde zijn om een gunstig inspectieverslag te krijgen. Hiertoe worden ook heel wat professionaliseringsactiviteiten gevolgd.

Daarbij wordt niet zo zeer de noodzaak aan regelgeving zelf in vraag gesteld, maar wel de wijze waarop men kan aantonen of men er aan voldoet. De Europese, federale en Vlaamse niet-onderwijsgebonden wetgeving is, volgens alle betrokkenen, veelal niet aangepast aan de onderwijscontext. Als voorbeeld wordt vaak het EHBO-register in het basisonderwijs en de verplichting tot het aanhouden van een dubbele boekhouding vermeld. De respondenten vragen dat de verschillende overheden in eerste instantie afspraken maken om de diverse beleidsplannen en de meervoudige registratie die daarmee samenhangt, terug te dringen. Het bijhouden van aanwezigheden van leerlingen is hier een voorbeeld van. Dit dient geregistreerd te worden voor de school zelf, in functie van de brandveiligheid, voor de scholengemeenschap, voor de verificatie en voor de inspectie. Ook sommige documenten met betrekking tot welzijn dienen drievoudig geregistreerd te worden (in Lars, in Sisto en in Domino). Goede praktijken die in dit kader vermeld worden, zijn de afspraken met het agentschap Binnenlands Bestuur en met BLOSO. Sommige federale regelgeving houdt, volgens diverse betrokkenen, vernieuwende en planlastreducerende initiatieven binnen onderwijs tegen. Voorbeeld is de privacywetgeving die een betere samenwerking tussen scholen en clb's en tussen scholen onderling - bijvoorbeeld voor de opvolging van leerlingen over de hele schoolloopbaan - moeilijk maakt, waardoor problemen soms te laat gedetecteerd worden.

Een aantal verplichtingen omtrent veiligheid en preventie worden door leden van de focusgroepen in vraag gesteld. Dat geldt bijvoorbeeld voor het jaarlijks op te maken actieplan en het Integraal milieujaarverslag voor basisscholen. Andere voorbeelden zijn: de verzekeringsdocumenten die verzameld moeten worden bij elke verplaatsing met de auto, een aparte registratie en bijhorend document voor elke medische handeling, een papieren bewijs voor elk toestel op de schoolcampus (fiche, gebruiksaanwijzing, HACCP) en de strenge veiligheidsvereisten voor technische

handelingen (zo mag een personeelslid met certificaat BA4 een nieuwe lamp indraaien enkel als een personeelslid met certificaat BA5 er bij staat). Men vraagt meer duidelijkheid omtrent het kader waarin en de opdrachten waarmee een preventieadviseur op een school aan de slag kan gaan.

Ook de **wet op de overheidsopdrachten** wordt als complex ervaren. Het opstellen van een aanbestedingsdossier, het opvragen van vergelijkbare offertes en het doorlopen van de administratieve procedure worden als belastend ervaren. Men vraagt zich af of samenwerking op een hoger niveau, met een voorkeur voor een Vlaamse invulling (bijvoorbeeld één loket, groepsaankopen, een opdrachtcentrale op regionaal niveau), kan zorgen voor meer helderheid en ook een soepelere omgang met deze regelgeving.

Om tegemoet te komen aan de vele onduidelijkheden wordt gevraagd om alle informatie over niet-onderwijsgebonden regelgeving die van toepassing is op scholen te bundelen op één plaats, bijvoorbeeld in een centrale databank waar duidelijk is weergegeven wat men wel en niet moet doen, wat men moet bijhouden en welke sjablonen de meest geschikte zijn. In de focusgroepen wordt aangegeven dat men hierbij met de specificiteit van onderwijs dient rekening te houden en dat het moet mogelijk zijn minder strenge regelgeving toe te passen in scholen in vergelijking met commerciële bedrijven. Daarbij vraagt men ook meer en betere professionalisering van onderwijspersoneel omtrent de toepassing van niet-onderwijsgebonden regelgeving en een regelmatige toetsing van onderwijsimplicaties wanneer nieuwe regelgeving wordt opgemaakt of reeds bestaande wordt aangepast.

27

Rechten en plichten

De algemene tendens tot verantwoording en de daarmee samenhangende toename van het belang van het recht in de samenleving wordt aangeduid met de term 'juridisering'. In de focusgroepen en in de mailboxberichten wordt deze tendens tot verdere juridisering in het onderwijs bevestigd en geïllustreerd.

In de focusgroepen wordt vastgesteld dat de nieuwe, digitale communicatiemiddelen ervoor zorgen dat ouders permanent vragen aan leerkrachten kunnen stellen. Dit leidt tot een druk bij leerkrachten om hun beschikbaarheid uit te breiden. De ontdubbeling van informatieverstrekking aan gescheiden ouders wordt eveneens gemeld als taakverzwarend.

De tendens tot verdere juridisering heeft er onder andere toe geleid dat de relatie tussen ouders en school en hun wederzijdse rechten en plichten in een **schoolreglement** worden vastgelegd. Over dit schoolreglement geeft men aan dat het een zeer omvangrijk document is geworden dat gehanteerd wordt om zich juridisch in te dekken terwijl ouders eigenlijk nood hebben aan een beknopte en leesbare versie. Een wijziging aan het schoolreglement vergt bovendien een lange inspraak-, overleg-, en administratieve procedure.

De juridiserende trend gaat verder dan het vastleggen van rechten en plichten van ouders, leerlingen en de school als organisatie. Van het komen tot een goede “onderwijs”uitkomst (lees: prestaties van de kinderen) wordt door ouders een degelijke kwaliteit verwacht. Indien die niet de verwachte kwaliteit heeft of meer nog niet het beoogde resultaat met zich meebrengt, wordt de school ter verantwoording geroepen. De verantwoordingsplicht bij het nemen van beslissingen over de studievoortgang van leerlingen zorgt voor **formalisatie en uitgebreide rapportering**. Aangeboden remediëring moet aangetoond worden, beslissingen gemotiveerd, verslaggeving van oudercontacten en deliberaties wordt uitgebreider en formeler. Bij de motivering van attesten wordt het formaliseren van het deliberatieproces in de klassenraad, het ontbreken van vastgelegde deliberatiecriteria en het afchecken van het al of niet behalen van de leerplandoelstellingen vermeld als planlast. Niet alleen beslissingen van klassenraden met betrekking tot studievoortgang maar ook beslissingen inzake tucht moeten vandaag beter dan ooit gedocumenteerd en onderbouwd worden.

28

De vrees om procedurefouten te maken komt sterk naar boven in de gesprekken. Soms stelt men de vraag om beter ondersteund te worden bij tuchtprocedures. In andere gevallen geeft men aan dat het naleven van formaliteiten verlamvend kan werken en men daardoor afziet van het nemen van bepaalde maatregelen. Het naleven van de opgelegde regelgeving wordt ervaren als niet altijd haalbaar in de praktijk.

Dezelfde tendens kan worden vastgesteld op het vlak van personeelsbeleid. Zo is er onzekerheid en schroom over het aanleggen van een formeel en juridisch sluitend dossier ingeval wordt vastgesteld dat een leerkracht niet goed functioneert. Bijkomend wordt voor het personeelsbeleid gesteld dat de opgelegde formaliteiten en de reglementair vastgelegde modaliteiten van dien aard zijn dat zij een effectief personeelsbeleid onmogelijk maken.

Er is duidelijk een spanningsveld tussen het zich **verantwoorden als professional** voor genomen beslissingen en het garanderen van de rechtszekerheid en faire behandeling van de leerlingen. De leerkracht voelt zich in zijn professionaliteit aangetast wanneer beslissingen worden overruled of wanneer ouders adviezen naast zich neergeleggen. Wanneer daarnaast leerlingen en ouders hun plichten niet nakomen of onvoldoende inspanningen leveren, dan creëert dit extra frustratie voor leerkrachten. Tot slot worden er in het kader van rechten en plichten van ouders en leerlingen opmerkingen gemaakt over de doorlooptijd van sommige inspraakprocessen, de zinvolheid ervan en de overlap tussen de overleg- en inspraakorganen.

School als organisatie

Het thema “school als organisatie” omvat verschillende onderwerpen zoals de opdracht en inzetbaarheid van het onderwijspersoneel, de rechtspositieregeling van de leerkracht en de verschillende organisatiestructuren binnen onderwijs (scholengemeenschap, schoolbestuur, ...). Voor de leesbaarheid worden eerst de voorstellen met betrekking tot personeel behandeld en wordt in tweede instantie gekeken naar schoolorganisatorische aspecten.

De opmerkingen en vaststellingen over personeelsmateries vertrekken zowel van het perspectief van de werkgever (schoolbestuur, en bij uitbreiding schoolleider, scholengemeenschap) als dat van de werknemer (personeelslid op de school, zowel onderwijzend personeel, secretariaatsmedewerkers als middenkader). De werkgever schetst daarbij vaker problemen die van toepassing zijn op de eigen school (vervangingen, tijdelijke aanstelling voor doorlopende duur (TADD), vaste benoeming, ziekte) en veelal centraal geregeld worden. Werknemers daarentegen kijken meer vanuit de dagdagelijks praktijk en geven problemen weer die vaak een gevolg zijn van schoolintern beleid zoals een ongelijke werkverdeling tussen leerkrachten of de verwachtingen van de schoolleiders ten aanzien van aanwezigheid van leerkrachten tijdens het weekend of na de schooluren.

Heel wat voorstellen hebben betrekking op de **vaste benoeming**, waarbij er enerzijds een groep is die pleit om de vaste benoeming af te schaffen omdat ze een flexibel personeelsbeleid in de weg staat en anderzijds een groep die pleit om de vaste benoeming net te behouden maar een aantal modaliteiten te wijzigen. Binnen deze laatste groep is er een grote diversiteit aan voorstellen waarbij sommigen pleiten voor een vereenvoudiging van het bestaande systeem of het

toekennen van een vaste benoeming op het niveau van de scholengemeenschap. Anderen beklemtonen het belang van evaluaties en het feit dat meervoudige negatieve evaluaties makkelijker tot ontslag moeten kunnen leiden dan nu het geval is.

Een tweede belangrijk terugkerend thema betreft de **verlofstelsels en aansluitend de regelgeving inzake vervangingen**. Over het algemeen wordt de veelheid aan verlofstelsels aangeduid als een bron van planlast omdat het veel opzoekingswerk voor de schoolleider impliceert. Er wordt ook aangegeven dat de veelheid aan verlofstelsels het voeren van een contextgebonden personeelsbeleid voor de schoolleider bemoeilijkt. Het terugdringen van het aantal verlofstelsels is dan ook een vaak terugkomende vraag, evenals een betere afstemming met de RVA inzake aanvragen voor loopbaanonderbreking.

Personeelsleden die verlof opnemen, moeten vervangen worden. Ook op dit vlak geven schoolleiders en secretariaatsmedewerkers aan met veel planlast te worden geconfronteerd. Het is daarbij niet eenvoudig om een vervangleerkracht te vinden in bepaalde regio's (bijvoorbeeld in grootsteden). Zo stelt een schoolleider bijvoorbeeld dat zij "500 telefoontjes" moet doen om een vervanger te vinden. Een andere respondent haalt aan dat de "interimdatabase" van de eigen scholengemeenschap als *goed praktijkvoorbeeld* gedeeld zou kunnen worden. Hier wordt met andere woorden zowel een vraag als een antwoord door het veld aangereikt, die impliceren dat kennisdeling, samenwerking en uitwisseling van *goede praktijkvoorbeelden* een grote meerwaarde kunnen betekenen voor leerkrachten en schoolleiders.

30

Als leerkrachten omwille van ziekte of overmacht afwezig zijn, moeten ze binnen het beschikbare personeelsbestand in de school worden vervangen. De huidige regelgeving met betrekking tot de korte vervangingen wordt ook als te beperkend ervaren voor het ruimere school- en personeelsbeleid omdat een leerkracht door een collega in de school moet worden vervangen waardoor de andere opdrachten van die leerkrachten in het gedrang komen.

Met betrekking tot **HRM-beleid** worden verschillende anomalieën gesignaleerd op het vlak van het (digitaal) loopbaanoverzicht en de uitgebreide papierwinkel die door de RVA wordt gevraagd bij een deeltijdse opdracht. De "overreglementering" (als gevolg van het systeem van de vaste benoeming en de verlofstelsels) wordt aangewezen als oorzaak van de te beperkte mogelijkheden om een HRM-beleid aangepast aan de pedagogische en

organisatorische wensen/noden van de school te kunnen voeren.

De veelheid aan opdrachtnemers en tewerkstellingsbreuken zorgt volgens de respondenten voor veel planlast bij schoolleiders en voor onduidelijkheid bij leerkrachten en secretariaatsmedewerkers. De bepaling van de opdracht van hun leerkrachten wordt zo een complexe zaak, zeker wanneer leerkrachten ook deels als zorgcoördinator worden aangesteld (met andere noemers). Een zorg die op het eerste zicht eerder buiten het debat over planlast ligt, maar toch vaak werd aangehaald in de focusgroepen is de perceptie bij de burger dat de opdracht van een leerkracht enkel bestaat uit de lesopdracht en dat daarnaast geen andere taken meer worden opgenomen. Vandaar dat heel wat voorstellen gaan over de invoering van een schoolopdracht eerder dan de lesopdracht, alsook om de opdracht van de leerkracht uit te drukken in klokuren eerder dan in lestijden. Zo wil men de perceptie tegen gaan dat een leerkracht enkel voor de klas staat en gemiddeld 25 uur per week werkt.

Belangrijk binnen de focus van de schoolopdracht is dat in de focusgroepen werd aangegeven dat een **aantal taken** zoals bijvoorbeeld middagtoezichten, ict-toezichten, fietstoezichten, ... niet tot de kerntaak van een leerkracht worden gezien en dus als planlast worden beschouwd.

31

Daarnaast worden taken zoals het klastitulariatschap, interne en externe vergaderingen die niet gelinkt zijn aan de lesopdracht en oudercontacten vernoemd. Deze taken worden door leerkrachten niet zozeer in vraag gesteld, maar er worden wel kanttekeningen geplaatst bij de hoeveelheid en de timing ervan en bij soms onrealistische verwachtingen van de schoolleider. Zo wordt bijvoorbeeld de vraag gesteld of een leerkracht 24/7 beschikbaar moet zijn voor de ouders. De samenleving kijkt bovendien naar onderwijs om heel wat maatschappelijke opdrachten te vervullen: heel wat opvoedkundige taken komen op de schouders van de leerkrachten en scholen terecht, bovenop de taken die ze reeds in de klas en in de school moeten opnemen.

Ook extracurriculaire opdrachten worden als een bron van planlast genoemd en dan vooral wanneer er sprake is van een ongelijke en onduidelijke werkverdeling. Zo wordt gesteld dat deeltijdse leerkrachten benadeeld worden omdat ze worden verondersteld een deel van de extra taken op zich te nemen dat gelijkaardig is aan dat van voltijdse leerkrachten. Ook al dan niet verplichte vergaderingen worden niet altijd als efficiënt of zinvol aanzien. Tegelijk wordt aangegeven door leerkrachten en schoolleiders dat overleg over leerlingen, over lesopdrachten, ... relevant is, al is de

inplanning en de opvolging van vergaderingen niet altijd eenvoudig.

Ook de “**functionerings- en evaluatiegesprekken**” werden vernoemd waarbij het principe als dusdanig niet in vraag wordt gesteld, maar wel wordt opgemerkt dat het voeren van dergelijke gesprekken een zeer tijdrovende en soms formalistische bezigheid is die in veel gevallen ook geen directe meerwaarde heeft voor de betrokkenen.

Heel wat voorstellen gaan rechtstreeks in op het ‘**beleidsvoerend vermogen**’ van de school, waarin de schoolleider een belangrijke rol speelt. In verschillende fiches werd opgemerkt dat het leiderschap van de schoolleider belangrijk is voor (de ervaring van) planlast op school en dat schoolleiders een degelijke opleiding moeten volgen en ook ondersteund moeten worden om hun competenties verder te versterken. Schoolleiders moeten poortwachters en spelverdelers zijn en ze moeten daar de tijd en de ruimte voor krijgen.

Heel wat voorstellen pleiten voor een ‘schooloverstijgende’ en ‘netoverschrijdende samenwerking tussen scholen’, zowel op pedagogisch als op bestuurlijk vlak. Er worden kritische kanttekeningen geplaatst bij verplichte maar veelal inhoudsloze vergaderingen op bovenschools niveau. Men geeft ook aan dat men het gevoel heeft telkens opnieuw het warm water te moeten uitvinden en liever gebruik te willen maken van standaarddocumenten die aan de specifieke schoolcontext worden aangepast, bijvoorbeeld met betrekking tot taakverdeling op school.

De voorstellen over **professionalisering en samenwerken** sluiten hierbij aan, waarbij de samenwerking en het professioneel delen tussen leerkrachten dienen versterkt te worden. Zo wordt een lans gebroken voor *team teaching*. Meer in het algemeen wordt een versterking van het teamwerk gevraagd.

Er werd in de focusgroepen ook meermaals gewezen op de te **beperkte omkadering in het basisonderwijs**. Het feit dat omkadering (bijvoorbeeld zorguren, leerkracht lichamelijke opvoeding, secretariaat, ...) afhankelijk is van het aantal leerlingen wordt gezien als een extra beperking voor het voeren van een goed schoolbeleid en als een verhoging van de planlast. De taken van een schoolleider in een basisschool met 100 leerlingen zijn vaak even zwaar als de taken van een schoolleider met 200 leerlingen, maar de schoolleider en leerkrachten in een kleine basisschool krijgen minder ondersteuning. Ook klagen zowel leerkrachten als schoolleiders over de te grote klassen,

wat volgens hen een negatieve impact heeft op de kwaliteit van de lessen.

Zorg

Net zoals bij de andere thema's verwijzen verschillende bekommernissen bij het thema "zorg" naar de brede definitie van planlast.

In de focusgroepen vraagt men naar een **duidelijkere taakstelling voor het clb**. Leerkrachten en schoolleiders vinden dat clb's overbevraagd worden en daardoor niet accuraat genoeg omgaan met de vragen voor leerlingen- en schoolondersteuning. Hierdoor kan er volgens hen door het clb niet snel genoeg ingespeeld worden op acute vragen en kan de begeleiding niet intens noch duurzaam genoeg gebeuren bij écht problematische situaties.

Er wordt vaak gewezen op het feit dat **leerlinggegevens** door verschillende betrokkenen op verschillende manieren en te uitgebreid geregistreerd worden en niet vrij tussen de instellingen (scholen onderling maar ook tussen school en clb) beschikbaar of uitwisselbaar zijn. De onduidelijkheid over wat al dan niet in het leerlingvolgsysteem een plaats moet krijgen, leidt er toe dat er veiligheidshalve te veel informatie in wordt opgenomen. Men pleit voor een beperking van de registratie en formalisatie alsook voor de ontwikkeling van één gemeenschappelijk elektronisch leerlingendossier. Eén dossier voor elke jongere zou dan doorheen diens hele loopbaan gedeeld kunnen worden tussen de overheid, scholen en clb met aparte toegangen en met de mogelijkheid om bepaalde info af te schermen.

Attesten die het clb uitreikt, worden op verschillende manieren in vraag gesteld. Van sommige attesten wordt het vrijblijvende karakter aan de kaak gesteld (bijvoorbeeld advies over overkleuteren). Van andere wordt gevraagd om de vorm of de modaliteiten aan te passen (bijvoorbeeld dyslexieattesten, attest inzake onuitvoerbaarheid van tuchtklassenraad binnen de week). Tot slot wordt ook de zinvolheid van bepaalde attesten in vraag gesteld (bijvoorbeeld het verstrekken van een advies over voedselveiligheid door het clb).

Ook het **formaliseren van de samenwerking tussen school en clb** in een contract en het tot stand komen van de aanvullende bepalingen en afspraaknota's worden als planlast gezien. Men vraagt om deze verplichtingen af te bouwen en doet de suggestie om deze

formalisatie te vervangen door een verslag over een jaarlijkse afstemming tussen de school en het clb.

De implicaties van de **invoering van het M-decreet** zijn – omwille van de actualiteit - in quasi elke focusgroep het voorwerp van discussie. Het M-decreet wordt volgens de deelnemers te snel geïmplementeerd. De gevoerde communicatie stroomt onvoldoende door en biedt te weinig informatie over de concrete gevolgen. Er zijn vragen over de concrete implicaties op het vlak van de middelen en meer bepaald over de waarborgregeling. Men vraagt dat de invoering van het decreet zou gepaard gaan met meer ondersteuning en dit vooral via extra omkadering in het basisonderwijs. Men vraagt ook ondersteuning bijvoorbeeld via het ter beschikking stellen van kijkwijzers en van sjablonen voor mogelijke speciale onderwijsbehoeften of het delen van goede praktijkvoorbeelden (bijvoorbeeld inzake redelijke aanpassingen, te delen via Klasse en KlasCement).

Er heerst bij leerkrachten en schoolleiders heel wat onzekerheid over de vereisten om leerlingen naar het buitengewoon onderwijs door te verwijzen. Decretaal is bepaald dat dit via een ‘gemotiveerd verslag’ moet gebeuren. Ter ondersteuning van scholen hebben onderwijskoepels, overheid, vakorganisaties en de clb-sector samen sjablonen en schrijfwijzers gemaakt. Uit de focusgroepen bleek echter dat dit ook als planlast ervaren werd. Ook betreurde men de beperkte geldigheid van dit gemotiveerd verslag (twee jaar). Tot slot zorgt de term ‘gemotiveerd verslag’ tot heel wat verwarring bij ouders van leerlingen: het is voor hen niet duidelijk dat het gemotiveerd verslag eigenlijk het attest van doorverwijzing zelf is.

34

Ook de toenemende bewijslast met betrekking tot remediëring wordt als een vorm van planlast aangegeven, net als de onhaalbaarheid van remediëringscontracten en de grenzen aan differentiatie in een (kleuter)klas.

De beperktheid van de **GON-middelen** en de onzekerheid over de toekenning ervan worden aangekaart. De complexe procedure om deze GON-middelen te verwerven zowel wat de formaliteiten betreft (GON-formulieren, het gemotiveerd verslag) als het intens overleg met alle betrokken actoren dat hiermee gepaard gaat, wordt als taakverzwarend aangehaald.

Het opstellen van **handelingsplannen** in het buitengewoon onderwijs wordt eveneens als een vorm van planlast ervaren. Aspecten die hierbij vermeld

worden, zijn onder meer de selectie van doelen voor elke individuele leerling en het overleg dat over elk handelingsplan gevoerd moet worden. De vraag wordt gesteld om ter ondersteuning van handelingsgericht werken een uniform instrument in overleg met het onderwijsveld uit te werken.

De administratieve opvolging **van afwezigheden** wordt als taakverzwarend aangegeven. Het maandelijks overleg met het clb, de brieven met verwittigingen en andere maatregelen ten aanzien van spijbelaars lijken weinig effectief te zijn.

Digitalisering

Er is duidelijk vraag naar meer digitalisering zoals het realiseren van koppelingen tussen bestaande databanken die naast algemene documenten (zoals beleidsplannen, attesten, notulen en proces-verbalen), ook leerlingen-, leerkrachten- en schoolgegevens bevatten. Op die manier kunnen niet enkel leerlingen, ouders, leerkrachten en secretariaten maar ook andere betrokken partijen zoals overheden, inspecteurs, pedagogisch begeleiders, clb-medewerkers, werkgevers, en stagementoren inzage krijgen in bepaalde datasystemen.

De bestaande instrumenten voor **data-uitwisseling** met scholen kunnen nog verder geoptimaliseerd en uitgebreid worden. Een eerste ervan is Discimus³ waarvan in de focusgroepen wordt aangegeven dat andere actoren zouden kunnen betrokken worden zodat bepaalde processen geautomatiseerd kunnen worden (bijvoorbeeld NMBS met betrekking tot leerlingenvervoer). Ook zijn er verwachtingen omtrent de uitbouw van instrumenten als Mijn Onderwijs⁴ en KlasCement⁵. Volgens de respondenten kan binnen Mijn Onderwijs ook plaats komen voor andere type documenten (bijvoorbeeld regelgeving). Op KlasCement zouden ter inspiratie van leerkrachten onder meer

³ Het project DISCIMUS maakt het mogelijk dat onderwijsinstellingen (scholen en centra) en AgOD/constant leerlingengegevens uitwisselen. Zodra een onderwijsinstelling bepaalde leerlingengegevens inbrengt in haar softwarepakket of als ze die gegevens verandert, wordt de informatie onmiddellijk toegevoegd of veranderd in de databank van AgOD/.

⁴ Mijn Onderwijs is een voor elke onderwijsinstelling persoonlijke en beveiligde website met gegevens en informatie over en voor elke onderwijsinstelling waarin gegevens en informatie gedeeld kunnen worden met andere gebruikers.

⁵ KlasCement is het gratis platform van het departement Onderwijs en Vorming waar leerkrachten elkaar inspireren door materiaal te delen voor leerlingen van alle leeftijden (zie www.klasCement.net).

lesmateriaal, toetsen en examens geplaatst kunnen worden gebaseerd op jaarplannen en eindtermen/ontwikkelingsdoelen.

De **privacy** van de betrokken leerlingen en leerkrachten is een belangrijk aandachtspunt voor de leden van de focusgroepen. Er moeten duidelijke afspraken komen wie welke data wanneer te zien krijgt.

De respondenten uit de focusgroepen wijzen er op dat meer digitalisering vereist dat er voldoende geïnvesteerd wordt in hardware, software en ondersteuning van leerkrachten via professionalisering. Zo wordt aangegeven dat scholen gebruik maken van softwarepakketten van commerciële ondernemingen om hun personeels- en leerlingenadministratie te doen. Men geeft aan die pakketten vaak onvoldoende zijn uitgewerkt en soms niet aan de onderwijscontext zijn aangepast. Een voorbeeld daarvan is de software voor het elektronische inschrijvingsregister dat veelal de reële situatie niet voldoende weergeeft, waardoor scholen nog steeds een apart papieren register bijhouden. Een ander voorbeeld dat door respondenten werd aangegeven is dat afwezigheden in verschillende systemen ingegeven moeten worden omdat ze niet aan elkaar gekoppeld kunnen worden (bijvoorbeeld Centraal, Smartschool en Informat). Hoewel scholen vrij zijn om het softwarepakket voor hun leerlingen- en personeelsadministratie te kiezen, vragen veel leerkrachten en secretariaten zich af of de overheid geen overheidsopdracht kan uitschrijven of toch minstens de uniformiteit en compatibiliteit van de verschillende systemen kan stimuleren.

36

Communicatie

Een vraag die vaak in de focusgroepen gesteld werd, is die naar een betere communicatie en meer ondersteuning vanuit de overheid. Men heeft het gevoel te laat en soms ook niet correct ingelicht te worden over nieuwe onderwijsontwikkelingen of regelgeving alsook dat de begeleiding vanuit de overheid tekortschiet wanneer nieuwe regelgeving dient geïmplementeerd te worden.

3.3 Leidende principes voor planlastreductie

Inleiding

Zoals reeds meermaals aangehaald, hanteren we in dit onderzoek een brede werkdefinitie van planlast die ruimer gaat dan enkel ‘bijkomend of nutteloos papierwerk’. Het gaat vooral om het geheel van ter discussie gestelde verplichtingen en werkcondities, die onderwijspersoneel ervaren als een belemmering van hun kerntaak.

Vooraleer de actieterreinen voor planlastvermindering te bespreken (hoofdstuk 4), gaan we dieper in op verschillende overkoepelende principes die leidend zijn voor de reductie van de ervaring van planlast. Deze principes zijn ontwikkeld op basis van een horizontale analyse van de metafiches en overstijgen de concrete voorstellen en verzuchtingen in 3.2 die geformuleerd werden. Met horizontaal wordt bedoeld dat voor de uitwerking van de principes werd geput uit alle clusters uit 3.2. Door middel van een voortdurende vergelijking van de voorlopige conclusies met nieuwe inzichten uit de focusgroepen worden deze gepreciseerd en verfijnd (Strauss & Corbin 1998). Daarenboven werden de bevindingen en conclusies ook afgetoetst aan reeds eerder gevoerd wetenschappelijk onderzoek. Deze interpretatieve analyse is dus maximaal ingebed in het bestaand onderzoek. Zo komen we tot de overkoepelende mechanismen die aan de basis liggen van het plan van aanpak voor planlastreductie, met voorstellen op korte, middellange en lange termijn (zie hoofdstuk 4).

We onderscheiden drie basisprincipes en een reeks leidende principes die geordend zijn volgens de primaire actoren die er een rol in spelen. Deze leidende principes zijn richtinggevend voor acties die door meerdere (onderwijs)actoren kunnen opgenomen worden. Afhankelijk van de actie kunnen één of meerdere actoren aan zet zijn.

Drie basisprincipes

Eerste basisprincipe: erkenning van alle actoren als professional

In de media verschijnen vaak ongenueanceerde berichten over een te beperkte kwaliteit van de instroom in het beroep van leerkracht, de te beperkte aandacht voor professionalisering of het gegeven dat de oorzaak voor slechte resultaten bij leerlingen eenzijdig bij de leerkracht gelegd kan worden. Vaak vertrekt deze berichtgeving over

leerkrachten en onderwijs eerder van een deficit-denken over het lerarenberoep.

Leerkrachten en schoolleiders zijn echter geen passieve ontvangers of uitvoerders, maar wel geëngageerde professionals die op basis van een kritische analyse oordelen over de eigen ervaringen, verwachtingen en vragen (Kelchtermans en Ballet 2009, Kelchtermans 2012,). Dit betekent dat we met hen permanent in dialoog moeten gaan over *‘Welke uitdagingen dienen zich aan? Wat betekenen deze? Hoe kunnen we daarop antwoorden? Welke condities zijn hiervoor nodig (op alle niveaus)?’* Het voorstel tot aanpak van planlast vertrekt van dit belangrijke principe.

Dit impliceert vooreerst een **“andere kijk op de leerkracht, schoolleiders, ... als professional”** waarbij vertrokken wordt vanuit de sterktes en het kunnen en niet langer vanuit een deficit-denken.

Het betekent ook dat er geen aanpak van planlast uitgewerkt kan worden ‘over de hoofden van leerkrachten, schoolleiders en scholen’ heen, maar dat ze volledig geïnformeerd en (waar mogelijk en relevant) direct en indirect bevraagd moeten worden. Het is niet enkel belangrijk om onderwijsactoren als professionals te erkennen, ze moeten daarop aangesproken worden én daarin ook ten volle verantwoordelijkheid opnemen.

38

Het gaat echter niet enkel over het erkennen van de expertise van de leerkrachten, maar van alle andere onderwijsactoren. Zo wordt in de voorstellen herhaaldelijk een appel gedaan aan de pedagogische begeleidingsdiensten, bijvoorbeeld om meer ondersteuning te bieden op vlak van zorgbeleid.

Tweede basisprincipe: evenwicht tussen autonomie en verantwoording

In dit onderzoek bleek dat er zich een paradox voordoet tussen de veel gestelde vraag naar meer **autonomie** voor scholen bij de implementatie van beleid en het gegeven dat daar waar die autonomie voorzien is, dit vaak gepaard gaat met een ervaring van planlast voor leerkrachten en schoolleiders. Dit is vooral het geval wanneer de autonomie geboden wordt zonder helder kader, duidelijke verwachtingen of ondersteuning (zie ook Vandenberghe 2004). Zo vraagt de overheid bijvoorbeeld aan scholen om de ontwikkeling van de leerlingen op te volgen zonder verder te bepalen hoe dat moet gebeuren. Bij scholen en leerkrachten ontstaat een gevoel van onzekerheid of men het wel goed en volgens de verwachtingen doet. Dit

resulteert dan vaak in het overregistreren van leerlingengegevens. Men hanteert hier dan bovendien vaak het principe 'one size fits all': voor alle leerlingen moet op dezelfde wijze (uitgebreid) geregistreerd worden. Dit leidt er vaak toe dat de registratie doel op zich wordt.

Maar opvallend is ook de vaststelling dat in dergelijke context bepaalde ondersteunende materialen of voorstellen van processen door de onderwijskoepel of pedagogische begeleidingsdienst ook vernoemd werden als een vorm van planlast. Door het gebrek aan referentiekader of krijtlijnen worden ondersteunende materialen en instrumenten niet altijd als hulp ervaren, maar als een verplichting en dus een instrument van sturing of controle.

Desondanks vragen leerkrachten en scholen met betrekking tot heel wat thema's (registratie in leerlingenvolgsysteem, registratie van doelstellingen, implementatie van het M-decreet, ...) **handvaten** in de vorm van richtlijnen, voorstellen van sjablonen, ... en ze kijken hiervoor in de eerste instantie naar de overheid. Bij het ontwikkelen van dergelijke handvaten is het cruciaal dat ze de autonomie van de onderwijsinstellingen en hun personeel niet in de weg staan en hen niet tot uitvoerder maken, maar hen wel als professional aanspreken (zie ook Kelchtermans & Ballet, 2009, Kelchtermans 2011). Het aanreiken van handvaten ontslaat de leerkrachten of de scholen er niet van om er reflectief mee aan de slag te gaan.

39

De vraag naar een duidelijk referentiekader wordt ook aan de onderwijsinspectie gesteld. Er is de verwachting dat de inspectie transparante criteria en normen communiceert (zie ook Penninckx, 2015).

Derde basisprincipe: afbakening van kernopdracht van onderwijzend personeel

In de discussies tijdens de focusgroepen werd regelmatig verwezen naar wat de kernopdracht is van een leerkracht, wat bijkomende administratieve taken kunnen zijn, wat er nog aan andere taken bovenop het lesgeven mag bijkomen en wat dan weer als echte 'planlast' wordt beschouwd⁶.

⁶ Wat wel en wat niet tot de taken behoort, wordt voor het basisonderwijs geregeld in de decreten rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs en gesubsidieerd onderwijs en BVR van 17-06-1997. Voor het secundair onderwijs is dit niet decretaal geregeld, maar wordt het opgenomen in het

Een zekere vorm van rapportering en verantwoording behoort tot de opdracht binnen elk beroep en is ook noodzakelijk. Het is belangrijk dat men kan toelichten waarom bepaalde keuzes gemaakt en beslissingen genomen zijn, bijvoorbeeld met betrekking tot het doorverwijzen van een leerling naar het buitengewoon onderwijs, het werken aan bepaalde eindtermen, ... Net als bij het onderzoek van Kenis e.a. (2013) stelden we vast dat de verzuchtingen in het kader van planlast niet zozeer het doel van de activiteiten in vraag stellen, maar wel de manier waarop dat georganiseerd wordt. Zo wordt de idee van een klasagenda niet in vraag gesteld, maar wel de uitgebreidheid ervan in sommige scholen.

Er is ook de maatschappelijke verwachting dat onderwijsinstellingen zich steeds meer verantwoorden voor wat ze doen, alle mogelijke risico's maximaal beheersen en oplossingen bieden aan een brede waaier aan maatschappelijke problemen zoals bijvoorbeeld pesten, racisme, radicalisering, verkeersonveiligheid, milieuvervuiling, ongezonde levensstijl, ... , ook al betreft het thema's die onderwijs niet alleen kan oplossen. Dit krijgt niet alleen een vertaling in een meer uitgebreid en divers curriculum, maar leidt ook tot de ervaring van een hogere druk bij leerkrachten.

Principes met betrekking tot leerkrachten(teams)

Versterken van de professionalisering van leerkrachten(teams)

Eén van de belangrijkste vaststellingen uit dit onderzoek is dat de leerkrachten en schoolleiders wel verzuchtingen en opmerkingen uiten over taken die leiden tot planlast, maar deze doorgaans toch blijven uitvoeren. De respondenten zeggen geen 'neen' tegen de verwachtingen die geformuleerd worden, ook al is de rationale niet duidelijk of is de oorsprong van de vragen niet duidelijk. Er blijkt een grote mate van 'gehoorzaamheid' en **plichtsbesef te zijn** (zie ook Ballet & Kelchtermans, 2008).

Uit het recente TALIS-onderzoek bleek dat er in de praktijk weinig aan samenwerkend leren gedaan wordt (Deneire, e.a., 2014). Dit staat in contrast met de vaststelling in dit onderzoek dat verschillende leerkrachten en schoolleiders net vragen naar meer ruimte om te **leren** van elkaar, onder meer door het delen van materialen, ervaringen ... en dit

arbeidsreglement van elke school. Het VSKO heeft dit voor al haar secundaire scholen vastgelegd in het algemeen reglement. De andere onderwijskoepels en GO! hebben dit niet gedaan.

zowel binnen de school als over de scholen heen. Deze wens tot meer “samen leren” staat dan weer in tegenstelling tot de veelheid aan verzuchtingen over deelname aan (vak)werkgroepen en overleg binnen de school. Een tegenstelling die kan begrepen worden vanuit het onderscheid tussen de verplichting tot overleg (“omdat het moet”) en de wens tot overleg (“omdat we het willen”). Deze verzuchtingen over (vak)werkgroepen hebben bovendien niet zozeer te maken met het overleg *an sich*, dan wel met de mogelijke invulling ervan en de ermee gepaard gaande uitgebreide verslaggeving. Meermaals lijken de verzuchtingen te wijzen op het ervaren van de werkgroepen en overlegmomenten als een doel op zich (zie ook Huyghe e.a. 2012).

Heel wat van deze bevindingen onderstrepen het belang van de leerkracht en schoolleider als een reflectief practicus. Het is belangrijk dat leerkrachten en schoolleiders een **reflectieve houding** ten aanzien van de eigen praktijk en werkcontext aannemen (Kelchtermans, 2001; Kelchtermans, 2013; Korthagen, e.a., 2002; Korthagen & Lagerwerf, 2008). Het kritisch bevragen van de ervaringen, het overleggen met collega’s en het opdoen van nieuwe inzichten zijn cruciaal voor een leerkracht en schoolleider. Het is dan ook belangrijk om hen te stimuleren om deze houding blijvend aan te nemen, niet alleen individueel, maar ook collectief als schoolteam. Individueel en samen met collega’s stilstaan bij de dagelijkse ervaringen, de verwachtingen, de wijze waarop er een antwoord gegeven wordt, en na deze **kritische analyse** duidelijke afspraken maken over de verdere aanpak is een circulair proces dat alle leden van een schoolteam continu doormaken.

41

Versterken van kennis- en expertisedeling (data, materialen,)

De onduidelijkheid over doelen en verwachtingen doet zich ook voor bij het registreren, aanleveren en bijhouden van **data**. Een voorbeeld hiervan is Discimus waarbij secretariaten heel wat tijd besteden om gegevens via webservices grondig en systematisch in te vullen, meestal voor de volledige leerlingengroep. Hierdoor worden heel wat data doorgegeven die de overheid niet enkel beleidsinformatie verschaffen over bijvoorbeeld de aanwezigheden van de leerlingen, maar ook informatie waar de leerkracht en de school mee aan de slag kunnen. Een tool die daaraan tegemoetkomt, is Mijn Onderwijs, een onderwijsportaal dat heel wat gegevens beschikbaar stelt aan scholen, maar dan op een geaggregeerd niveau. Deze informatie laat leerkrachten en schoolteams toe om te reflecteren over het pedagogisch-didactische proces, over de schoolorganisatie en zelfs over hun eigen functioneren. Uit onderzoek blijkt echter dat deze data nog niet in alle scholen ten volle benut worden ter

ondersteuning van het schoolbeleid (zie ook Van Gasse, Vanhoof, Mahieu & Van Petegem, 2015). Opdat de investeringen in Mijn Onderwijs en andere soortgelijke tools ruimer en doelgerichter zouden renderen, is het zinvol om als school na te gaan op welke wijze deze informatie ook aangewend kan worden voor interne kwaliteitszorg en professionalisering van leerkrachten en leerkrachtenteams.

Uit het onderzoek blijkt dat leerkrachten vaak geïsoleerd werken, zowel binnen de scholen als over de scholen heen. In de focusgroepen wordt veelvuldig gepleit voor het **delen van materialen**, zoals sjablonen (bijvoorbeeld in functie van leerlingendossiers, attestering, verslagen, ...), en zelfs leerplannen over de verschillende onderwijskoepels heen. Op deze wijze, zo stellen de respondenten, moeten deze materialen niet door alle leerkrachten apart en telkens opnieuw ontwikkeld worden. Tegelijk wordt door de respondenten een 'kwaliteitsgarantie' van deze gemeenschappelijke sjablonen of richtlijnen gevraagd. Zo heeft men meer zekerheid dat – bij het goed hanteren van deze instrumenten – men goed bezig is.

Naast het delen van sjablonen en richtlijnen zijn er ook heel wat vragen voor het **delen van inhoudelijke expertise**, onder meer door samenwerking. Voorbeeld hiervan is het ter beschikking stellen van ontwikkelde leermiddelen, onderzoeksresultaten, Ook werd aangehaald dat de resultaten van beleids- en praktijkgericht onderzoek nog steeds beperkt doorsijpelen naar de school- en klaspraktijk. Er dient dan ook meer werk gemaakt te worden om ook resultaten van onderzoek te delen met de onderwijspraktijk (zie onder meer Van Gasse, Vanhoof, Mahieu & Van Petegem 2015).

Het **leren in team(s) op de werkplek** wint aan belang, onder meer door gezamenlijke reflectie op de eigen praktijk, ondersteund en gevoed door deskundigen (zie onder meer Smylie, 1995; Van Veen, e.a., 2010; Verbiest, 2012). Deze ondersteuning hoeft niet enkel gegeven te worden door externen (zoals pedagogische begeleiders), ook schoolleiders en leerkrachten kunnen hiervoor aangesproken worden. Vorming en ondersteuning van deze 'interne' begeleiders (bijvoorbeeld een zorgcoördinator) is dan ook van kapitaal belang en hierin heeft de pedagogische begeleidingsdienst een belangrijke rol te spelen, zoals bleek uit de evaluatie van de pedagogische begeleidingsdiensten door de commissie Monard .

Het bundelen van kennis en expertise kan ook een antwoord bieden op verschillende vormen van planlast die ervaren worden. De complementariteit in expertise tussen de leerkrachten kan op deze wijze beter gevaloriseerd worden.

Uit divers onderzoek blijkt dat een **schoolcultuur** waarin men zich veilig voelt om te leren, om eigen praktijken en achterliggende opvattingen te delen, ter sprake te brengen en zichtbaar te maken daarin een belangrijke conditie is (Kelchtermans & Ballet, 2009; Vanhoof, Deneire & Van Petegem, 2011). Het voorbeeld dat in dit onderzoek aangehaald wordt, is onder meer het stimuleren van team teaching.

Het effectief leren van leerkrachten veronderstelt dat schoolorganisatie maximaal voorziet in de structurele en culturele mogelijkheden daartoe. Het concept '**professionele leergemeenschap**' verbindt dit permanent professioneel leren van leerkrachten in een ondersteunende schoolstructuur en -cultuur (Devos & Tuytens, 2013; Vanblaere & Devos, 2014; Verbiest, 2012). Een belangrijke rol in het tot stand komen van dergelijke professionele leergemeenschap is weggelegd voor de **schoolleider**.

In de realiteit stellen we een grote variatie aan praktijken vast en is er nog niet in alle scholen sprake van een organisatie die een collectief leerproces mogelijk maakt. De pedagogische begeleidingsdiensten hebben hierin een belangrijke ondersteunende rol. Dit geldt evenzeer voor de lerarenopleidingen die aspirant-leerkrachten opleiden tot samenwerkende en delende professionals. De overheid kan hierin faciliterend optreden, onder meer door het verspreiden van goede praktijkvoorbeelden en het mogelijk maken van overleg tussen de instellingen die instaan voor de professionalisering van leerkrachten en schoolleiders.

43

Principes met betrekking tot school als organisatie

Versterken van de professionaliteit van leiderschap en schoolbesturen

Heel wat ervaringen die in het onderzoek naar voren zijn gekomen, bevestigen de cruciale rol van de schoolleider als '**poortwachter**' (zie onder meer Kelchtermans, Piot & Ballet, 2011). Schoolleiders zijn verantwoordelijk voor het organiseren van de school als een werk- en leerplek waarin leerkrachten kansen krijgen om de eigen praktijk te onderzoeken en om in samenwerking met collega's permanent te kunnen werken aan de verbetering van de kwaliteit van hun onderwijs. De schoolleider bevindt zich op het kruispunt van belangen en agenda's van uiteenlopende actoren binnen en buiten de school. Er wordt dus verwacht dat de schoolleider doelgerichte keuzes maakt in functie van de visie, de kenmerken van de school en de uitdagingen die zich aandienen; en deze uitwerkt samen met het leerkrachtenteam (zie onder meer Piot, 2012; Verbiest, 2014).

Dit onderzoek toont aan dat niet alle schoolleiders deze rol als ‘poortwachter’ in voldoende mate opnemen. Zo geven heel wat leerkrachten aan dat de schoolleiders verwachtingen hebben waarvan de rationale niet duidelijk is of waarbij ze niet betrokken waren bij het formuleren van deze verwachtingen en/of acties. Illustratief zijn de uitgebreidheid van registratie van eindtermen, leerplandoelstellingen en informatie uit de leermiddelen die verwacht wordt door sommige schoolleiders of het uitblijven van heldere richtlijnen voor het invullen van leerlingendossiers. Ook het veelvuldig overleg in diverse werkgroepen zonder duidelijk doel wordt aangehaald. Bovendien lijken sommige schoolleiders vaak verwachtingen geformuleerd door overheid, koepels, schoolbestuur, ... door te geven zonder deze eerst te filteren of te duiden. Dit kan de druk op leerkrachten nog versterken.

In scholen waar sterker ingezet wordt op samenwerking en collectieve verantwoordelijkheid, waar de schoolleider de taken en verantwoordelijkheden meer afbakt, en duidelijker aangeeft waarom bepaalde verwachtingen geformuleerd zijn en dus het doel van de inspanningen duidelijker communiceert, wordt er minder planlast ervaren (zie ook Kenis e.a. 2013). Dat geldt ook in scholen waar ingezet wordt op gedeeld leiderschap.

Het is dan ook belangrijk om het **leiderschap in scholen te versterken**. Kwaliteitsvol onderwijs vraagt niet alleen om excellente leerkrachten, maar vergt eveneens een sterk en professioneel schoolbeleid dat een doordachte strategische visie op het onderwijsaanbod ontwikkelt en een doordacht personeelsbeleid voert (Vekeman, Devos & Valcke 2015). De schoolleider vormt in dit alles de spil. De complexiteit van onderwijs(organisaties) en de onderwijscontext is dermate toegenomen dat de oude modellen van leiderschap niet meer voldoen en dus nieuwe vormen van leiderschap nodig zijn (Verbiest 2014).

In deze context is het ook essentieel dat er een **passend personeelsbeleid** gevoerd wordt in de scholen. Heel wat verzuchtingen hadden niet onmiddellijk betrekking op een enge definitie van planlast, maar verwezen naar onderlinge relaties, functieomschrijving, taakverdeling, enzovoort. Er is enerzijds nood aan de versterking van de deskundigheid bij de schoolleiding om een doelgericht personeelsbeleid te voeren, én anderzijds nood aan een voldoende ruim regelgevend kader om een eigen flexibel personeelsbeleid te voeren.

Hoewel scholen een grote autonomie hebben in de wijze waarop ze zich organiseren, vertoont de meerderheid van hen dezelfde

organisatiekenmerken, bijvoorbeeld met betrekking tot personeelsbeleid, organisatie van het schooljaar of samenwerkingsvormen binnen de school, ... Men conformeert zich daarbij aan modellen die al lange tijd gangbaar zijn, maar misschien gelet op recente uitdagingen en ontwikkelingen (omgaan met diversiteit, nood aan differentiatie, nood aan digitalisering, ...) niet altijd meer de beste keuze zijn. Tegelijk kunnen nieuwe modellen, en de implementatie ervan, ook aanleiding geven tot (een gevoel van) planlast. Eén van de mogelijke antwoorden is het zoeken naar andere vormen van schoolorganisatie die meer flexibiliteit inhouden om met deze nieuwe uitdagingen te kunnen omgaan. Maar er is tegelijk ook nood aan het versterken van de professionaliteit bij alle betrokkenen om hiermee adequaat om te gaan. Belangrijk is dat dit altijd moet vertrekken vanuit een gedeelde visie, met duidelijke doelstellingen (Vanhoof, Deneire & Van Petegem 2011).

Tot slot wordt - naast de het belang van de professionaliteit van de schoolleiding - ook het belang van de **professionaliteit van de schoolbesturen** benadrukt. Zo wordt de nood aan gerichte ondersteuning van scholen door het schoolbestuur, de nood aan een grotere en meer gespecialiseerde expertise in het schoolbestuur op het vlak van onderwijsgebonden en niet-onderwijsgebonden regelgeving, vermeld.

45

Van registratiedrift naar intelligente verantwoording

Uit heel wat reacties blijkt dat scholen op het vlak van kwaliteitszorg een spanning ervaren tussen vertrouwen en verantwoording. Een veel gehoorde verzuchting is: *“Als het niet geschreven staat, bestaat het niet.”* Hierbij wordt verwezen naar het ‘turven’ van activiteiten, het bestaan van de klasagenda naast de jaarplannen, de uitgebreide verslaggeving van werkgroepen. Samenvattend betreft dit het uitgebreid documenteren van elk schoolintern proces. Het is bovendien belangrijk om te vermijden dat vernieuwingen in scholen enkel op papier bestaan (bijvoorbeeld aan de hand van visieteksten, plannen of verslagen), maar in de praktijk dode letter blijven. Dat schiet immers aan het doel van het beleid voorbij.

Het onderwijs zal ten aanzien van de samenleving blijvend verantwoording moeten afleggen over hoe het zijn maatschappelijke opdracht waarmaakt. Als antwoord op de uitgebreide verantwoordingsplicht die daarmee samenhangt, zijn er pleidooien voor meer **intelligente vormen van verantwoording** (Elmore 2008; Hopkins 2008; Verbiest 2014).

Intelligente verantwoording impliceert dat de school zelf verantwoordelijk is voor het bekendmaken van leerlingenresultaten en van de sterke en zwakke aspecten van de school, eventueel ook in vergelijking met andere scholen. Er wordt echter niet enkel verantwoording afgelegd. Omdat het om meer gaat dan verantwoording afleggen, wordt ook vertrouwen (in het eigen kunnen) en capaciteit opgebouwd: de professionaliteit van de leerkrachten en schoolleiders wordt immers aangescherpt.

Het is echter wel belangrijk dat de informatie die door de school gegenereerd wordt, relevant is voor het verbeteren van de onderwijsleerprocessen. Schoolleiders spelen dan ook een belangrijke rol in het ontwikkelen van deze systemen van intelligent verantwoorden, onder meer door het ontwikkelen van een structuur voor en een cultuur van collectief leren.

Een dergelijk pleidooi voor intelligente vormen van verantwoording sluit ook aan bij de zorg om de planlast voor scholen, schoolleiders en leerkrachten te reduceren. Dit onderzoek toont duidelijk aan dat schoolleiders een belangrijke rol te spelen hebben in het omgaan met planlast en de mate van planlast die leerkrachten ervaren. Daarom moet - zoals ook door Kenis e.a. (2013) aangehaald - geïnvesteerd worden in initiatieven die gericht zijn op een versterking van specifieke competenties op het vlak van leiderschap en kwaliteitsbeleid en die schoolleiders aanmoedigen om werk te maken van een flexibel personeelsbeleid. Schoolleiders moeten bijgevolg ook op dit vlak een professionaliseringsproces doormaken om de juiste keuzes te kunnen maken voor hun eigen school.

46

Principes met betrekking tot beleidsmakers (overheid, onderwijskoepels, ...)

Het versterken van overleg met en betrokkenheid van het werkveld bij de verschillende fasen in het beleid

Een veel gehoorde verzuchting in het kader van dit onderzoek is de afstand die ervaren wordt tussen de centrale beleidsmakers ("Brussel") en de scholen. Dit uit zich in vragen naar meer aandacht voor de **noden** in het onderwijsveld. Zonder te willen stellen dat aan elke individuele verzuchting tegemoet gekomen zou kunnen worden, is het belangrijk om via diverse wegen de vinger aan de pols te houden en om het onderwijsveld meer te betrekken in de beleidsontwikkeling.

Participatie, consultatie en interactie met belanghebbenden hebben immers tal van voordelen. Door beter te luisteren en meer samen te werken

met maatschappelijke actoren wordt een overheid meer open en extern georiënteerd. **Consultatie en participatie** dragen bij tot een meer transparante en onderbouwde besluitvorming en kwaliteitsvolle en vooral gedragen regelgeving. Belanghebbenden worden inspiratiebronnen voor potentiële oplossingsrichtingen en alternatieve beleidsopties. Op die manier komen we tot meer efficiënte, effectieve en zuinige beleids- en regelgevingsprocessen (zie onder meer Van Damme & Brans 2008). De focusgroepen die opgezet werden in het kader van operatie Tarra werden bijvoorbeeld door de deelnemers als een goede methodiek omschreven omdat men vond dat er naar hen geluisterd werd. Er was dan ook de vraag om dit ook te doen voor andere beleidsprocessen en –initiatieven. Daarnaast is er ook de verwachting ten aanzien van de onderwijskoepels en vakorganisaties om als intermediaire en vertegenwoordigende organisaties de eigen achterban zo goed als mogelijk te betrekken via consultatie en participatie.

Participatie en consultatie dragen niet alleen bij tot transparante en overlegde besluitvorming, maar ook tot een beter draagvlak voor het beleid. Als belanghebbenden inspraak hebben gehad in de beleidsvoorbereiding via allerlei vormen van participatie en consultatie en de ratio achter beleidsbeslissingen daardoor beter begrijpen en aanvaarden, dan verhoogt de slaagkans van het beleid (Van Damme & Brans 2010; Van Damme 2013).

47

Daarnaast is het ook een prioriteit om in partnerschap met alle onderwijsactoren de **implementatie** van beleidsmaatregelen voortdurend voor te bereiden en op te volgen. Hoe in een concrete context beleidsmaatregelen geïnterpreteerd en in de praktijk gebracht worden, draagt in belangrijke mate bij tot het succes van die beleidsmaatregel. Hier kunnen we zicht op krijgen door regelmatig de vinger aan de pols te houden (bijvoorbeeld via gebruikerstesten, een vragenloket, via thematische plaatsbezoeken, via regelmatig georganiseerde thematische focusgroepen,...). Luisteren naar en spreken met het onderwijsveld is, naast monitoring van beleidsindicatoren en (internationaal) vergelijkend en effectiviteitsonderzoek, een belangrijke bron van informatie voor beleidsevaluatie.

Ook in het kader van de planlastreductie moet de overheid haar participatie- en interactiereflex maximaal versterken, voor de gehele beleidscyclus.

In dit onderzoek vermelden heel wat gesprekspartners het **gebrek aan transparantie over de redenen** van bepaalde verantwoordingsstukken, te ontwikkelen teksten, ... Het blijkt niet altijd duidelijk voor welke doeleinden bepaalde informatie wordt opgevraagd en wat er verder mee gebeurt. Dit maakt dat leerkrachten en schoolleiders tijd besteden aan taken waarvan ze het nut niet inzien. Het is dan ook belangrijk dat de overheid, wanneer ze informatie bij de scholen opvraagt, ook duidelijk aangeeft wat er met deze informatie zal gebeuren. Er moet ook nog meer aandacht zijn voor het genereren van informatie via andere manieren dan het opvragen van informatie bij scholen.

Bovendien kwam uit het onderzoek naar voren dat er niet altijd sprake is van **consistentie** in de wijze waarop gegevens worden opgevraagd. Zo bleek er met betrekking tot personeelsaangelegenheden een grote variëteit aan manieren waarop aanvragen ingediend moeten worden (bijvoorbeeld via een aangetekend schrijven, via school, niet nader bepaald in regelgeving, ...). Een ander voorbeeld van niet-consistentie vindt men in de verschillende manieren waarop 'afstand tussen vestigingsplaatsen' berekend wordt. Het is dan ook zaak om bij nieuwe regelgeving de afstemming met eerdere regelgeving voortdurend te bewaken. Daarenboven wordt soms informatie opgevraagd die niet gewijzigd is ten opzichte van vorige jaren. Schoolleiders moeten bijvoorbeeld een formulier invullen over 'concurrentieel leerlingenvervoer' terwijl ze – om een respondent te citeren – “geen bus hebben en nooit een bus zullen hebben”. Dergelijke informatie zou alleen moeten worden doorgegeven wanneer er een wijziging optreedt. Scholen vragen ook naar een duidelijke checklist zodat ze weten welke documenten er verwacht worden en welke documenten ze al dan niet moeten aanpassen.

Uit de focusgroepgesprekken kwam ook naar voor dat leerkrachten en schoolleiders niet altijd duidelijk weten welke verwachting door wie gesteld wordt en wat die verwachtingen precies inhouden. Een doorlichting wordt bijvoorbeeld als een grote bron van planlast ervaren, deels omdat de verwachting bij diegene die doorgelicht wordt groter is dan wat de inspectie effectief aan documentatie opvraagt. Het gezagsargument “het moet van de inspectie” wordt soms ook door de schoolleider als instrument gebruikt om schoolinterne afspraken af te kunnen dwingen, waardoor de bron van planlast daar gezocht wordt (zie ook Huyghe e.a. 2011).

Het is voor de leerkrachten en schoolleiders niet altijd duidelijk wie de verwachting formuleert. In vele gevallen wordt generiek over “men” gesproken en worden de verwachtingen van “men” als dwingend ervaren. Illustratief hiervoor zijn de ervaringen over de klasagenda. Leerkrachten gaven bijvoorbeeld dwingende verwachtingen ten aanzien van een klasagenda aan, omdat “men” het vraagt. Zoals reeds eerder aangegeven, hangt de mate waarin dit tot planlast leidt voor de betrokken leerkrachten ook samen met de rol van de schoolleider als poortwachter (zie ook Huyghe e.a. 2011).

Scholen krijgen ook te maken met een **veelheid aan bevragingen door externen** (onderzoekers/overheden/...). Ze zien niet altijd de meerwaarde van de bevragingen en krijgen ook niet altijd feedback bij de resultaten. Ook vanwege de lokale gemeenschap en diverse organisaties komen vragen ten aanzien van scholen, die vaak enige vorm van registratie met zich meebrengen. Hoewel wetenschappelijk onderzoek en bevragingen relevant kunnen zijn voor het schoolbeleid of voor het algemeen beleid, is het belangrijk dat scholen niet overbelast worden met vragen tot deelname eraan. Bovendien moet er gewaakt worden over het feit dat bevraagde scholen de informatie ook in een bepaalde vorm terug krijgen en kunnen gebruiken voor hun eigen beleid (bijvoorbeeld via schoolfeedbackrapporten die de onderzoekers opmaken). De tool Mijn Onderwijs, waar data die werden aangeleverd door scholen in een geaggregeerde en verrijkte vorm terug aan scholen worden gegeven, kan eveneens als voorbeeld dienen.

49

De kwaliteit van de regelgeving verbeteren

De **bezorgdheid** over een dalende **kwaliteit**, en **toenemende kwantiteit** en **techniciteit** van de regelgeving is de afgelopen jaren, zowel internationaal, federaal, Vlaams als op lokaal niveau stelselmatig **gegroeid, ook in onderwijs** (zie onder meer SERV 2009).

Dit onderzoek geeft aan dat er zich problemen stellen met de opmaak van nieuwe regelgeving, zoals de wijzigingen die elkaar te snel opvolgen, een te grote complexiteit, het niet-aangepast zijn van de regelgeving aan de lokale situatie, de communicatie die niet voldoende op maat is van de klant en het niet beschikbaar zijn van directe hulplijnen voor specifieke casussen om gericht de concrete toepassing naar de praktijk vertalen. Tegelijk wordt in eerdere analyses (Mahieu 2004; Van Crombrugge 2010) gesteld dat de onderwijswereld eerder negatief lijkt te reageren op de toenemende impact van juridische regels en procedures op het onderwijsgebeuren en vraagt men zich af in welke mate beroepsprocedures over pedagogische beslissingen van onderwijsgevendenden geen bedreiging vormen voor de pedagogische eigenheid.

Het bewaken van de kwaliteit en de beheersbaarheid van de regelgeving is een overheidsdoelstelling die al werd vertaald in verschillende beleidslijnen en beleidsinstrumenten. Zo is er op Vlaams niveau een **reguleringsimpactanalyse (RIA)** als **formele verplichting** ingevoerd, die **als proces** kan in de beleidsontwikkeling toegepast worden voor alle beleid in een vroege fase van de beleidscyclus **en niet alleen voor regelgeving**.

Die werkwijze zou ervoor garant moeten staan staat dat vooraleer de keuze voor een concrete beleidsmaatregel wordt gemaakt, **de afweging** gebeurt of we als overheid kunnen sturen en welke **sturingsmechanismen** we hiervoor het best kunnen hanteren. **Pas daarna** komt de afweging of we hiervoor **meer, andere of minder regelgeving** nodig hebben.

Een striktere bewaking van de kwaliteit van de regelgeving doorheen heel het besluitvormingsproces is noodzakelijk, ook met het oog op de planlastreductie. Waar regelgeving dus noodzakelijk is, worden de criteria omtrent goede regelgeving⁷ **en een checklist goede regelgeving**⁸ maximaal gehanteerd.

Werken met haalbare implementatietermijnen voor nieuwe (onderwijs)regelgeving om de implementatiekwaliteit te verhogen

Uit dit onderzoek kwam naar voor dat het proces van beleidsvoering niet stopt bij de beslissing van de Vlaamse Regering of bij de communicatie door middel van een omzendbrief of nieuwsbrief. Er is duidelijk vraag naar meer en betere ondersteuning bij de implementatie van een beleidsmaatregel.

Heel wat onderzoek inzake onderwijsvernieuwing en beleidsimplementatie heeft aangetoond dat die impact van de beleidsbeslissing en -maatregel niet altijd zo eenvoudig en rechtlijnig is (zie onder meer Hopkins, 2001; Kelchtermans & Ballet, 2009;

⁷ Is de regelgeving noodzakelijk, doeltreffend, doelmatig en afgewogen? Zijn er waarborgen dat er in de praktijk gevolg aan wordt gegeven? Is de regelgeving in overeenstemming met het bestaande rechtskader en de algemene rechtsbeginselen, Is ze goed begrijpbaar, zorgvuldig voorbereid en voor langere termijn van toepassing?

⁸ Criteria hierbij zijn relevantie, noodzakelijkheid, handhaving en controleerbaarheid, uitvoerbaarheid voor de instellingen, implementeerbaarheid, dringendheid met betrekking tot de inwerkingtreding, samenhang en coherentie over de onderwijsniveaus heen, impact op andere beleidslijnen, samenhang met andere niet-onderwijsregelgeving.

Van den Berg & Vandenberghe, 1999). Vertrouwde praktijken worden in vraag gesteld en nieuwe thema's moeten opgenomen worden (Kelchtermans & Ballet, 2009). Die onzekerheid kan leiden tot onbehagen en weerstand.

Willen onderwijsvernieuwingen kunnen slagen en niet enkel resulteren in een ervaring van meer planlast, dan moeten we scholen en leerkrachten betrekken en ondersteunen bij de implementatie. Deze ondersteuning is de verantwoordelijkheid van meerdere actoren waaronder scholen, pedagogische begeleidingsdiensten, ... Ook voor de overheid is hierin een belangrijke taak weggelegd.

De tijd die nodig is om nieuw beleid te implementeren is vaak langer dan voorzien wordt. Veelal is er ongeduld om vernieuwingen te kunnen invoeren en willen de beleidsmakers snel resultaat zien. Vernieuwingen laten zich echter niet 'forceren'.

Een voorbeeld van een beleidsmaatregel die op het moment van de bevraging in de focusgroepen geïmplementeerd wordt en waar een dergelijk ondersteuningstraject cruciaal is, is het M-decreet. Met het M-decreet werd al sterk geanticipeerd op ondersteuning van leerkrachten, met competentiebegeleiders, nascholing op initiatief van de Vlaamse Regering, ... In dit beleidsproject wordt gepoogd om een coherent pakket van ondersteuning aan te bieden. Toch leven er in de onderwijspraktijk heel wat vragen, waar beleidsmakers op alle niveaus alert voor moeten zijn en waar ze een zicht op moeten krijgen. Immers, het betreft vaak onzekerheden over de impact van de verandering op het lesgeven, eventueel bijkomend administratief werk, ... Deze bezorgdheden zijn niet enkel van praktische aard (met vragen als "Hoe en wat moet er ingevuld worden"), maar betreffen ook zelfbetrokkenheid: hoe ga ik dat doen? Wat betekent dit voor mijn praktijk?

Momenteel is het mogelijk om regelgeving die voor 15 juni wordt gestemd in hetzelfde kalenderjaar in werking te laten treden. Dit betekent concreet dat regelgeving gestemd in schooljaar X in schooljaar X+1 wordt ingevoerd. Dit zorgt soms voor rechtsonzekerheid en problemen van efficiëntie en effectiviteit van de regelgeving en de implementatie ervan. Het voorstel om regelgeving uit schooljaar X (kalenderjaar X) pas in schooljaar X+2 (kalenderjaar X+1) in bepaalde welomschreven gevallen in werking te laten treden laat toe om in **begeleiding** van de **implementatie** te voorzien en om eventueel door het onderwijsveld opgemerkte **knelpunten** te kunnen beantwoorden. Dit is een suggestie om het **beleidsvoerend** vermogen echt te laten werken en het begeleidend mesoniveau (begeleidingsdiensten, koepels en het

GO!, vakbonden, ...) zijn rol te laten spelen. Bovendien laat het toe dat de onderwijsadministratie haar **communicatie** van beleidsbeslissingen optimaal kan laten functioneren en haar relaties met de afnemers van het beleid kan optimaliseren. In elk geval moeten goed onderbouwde en doordachte implementatiestrategieën worden ontwikkeld, waarbij actief wordt nagedacht over de noden met betrekking tot het implementatieproces en over de nodige condities inzake ondersteuning van dit implementatieproces.

Het verder professionaliseren van de (overheids-)communicatie met het oog op het bereiken van de volledige doelgroep

Beleid moet goed gecommuniceerd worden. Daarbij is het van fundamenteel belang dat de (overheids)informatie via een gepaste mix aan informatiekkanalen alle doelgroepen bereikt.

Veel van de verzuchtingen uit zowel de focusgroepen als de mailbox hebben te maken met inhoud, timing en format van communicatie. Inhoudelijk wordt onvoldoende helder en regelmatig gecommuniceerd over beleidsinitiatieven of nieuwe regelgeving. Dit geldt zowel voor onderwijsregelgeving als voor de niet-onderwijsregelgeving. Bovendien bereikt de boodschap de doelgroep niet altijd of slechts in onvoldoende mate. Ook zijn er opmerkingen over de timing van de communicatie: wanneer communiceer je wat en wanneer herhaal je die communicatie? Het is, in het kader van het adequaat doorlopen van de beleidscyclus, van cruciaal belang dat de communicatie van nieuwe regelgeving op het juiste moment komt zodat de gedragenheid enerzijds en de implementatie anderzijds niet in het gevaar komt.

Het probleem kan deels aangepakt worden door correcte informatie te verstrekken. Zo bleek uit de reacties dat er met betrekking tot de wet op de overheidsopdrachten nog heel wat onduidelijkheden zijn, zoals over het al dan niet met een factuur moeten werken of over het gewicht van het criterium 'prijs'. De ervaring van planlast wordt in deze gevallen vooral veroorzaakt door het niet vertrouwd zijn met of door een verkeerde interpretatie van de regelgeving. Door het feit dat de informatie onvoldoende toegankelijk is, verliest een schoolleider of een leerkracht tijd bij het zoeken naar die informatie. Er wordt verwacht van een schoolleider dat die de juiste informatie kent om beleid te maken in en met de school. Dan is het ook de taak van de overheid en de andere onderwijsactoren om er voor te zorgen dat een schoolleider snel, toegankelijk en accuraat over de nodige informatie kan beschikken.

Een bijkomende vaststelling is de **gelaagdheid** van de communicatie en acties van verschillende beleidsniveaus, bijvoorbeeld tussen overheid en onderwijskoepels. Een betere onderlinge communicatie en afstemming tussen de verschillende centrale onderwijsactoren via wederzijdse informatieverstrekking kan hieraan verhelpen. Bijkomend is expertise- en kennisdeling tussen de onderwijsactoren op het vlak van informatieverstrekking een mogelijk relevante piste.

Een open en transparante overheid communiceert niet alleen met de representatieve structuren of bevoorrechte afnemers van het beleid maar met iedereen op wie het beleid betrekking heeft en dit in de verschillende fasen van de beleidsontwikkeling tot en met het implementatietraject. Het uitwerken van een duidelijke communicatiestrategie zodat alle doelgroepen maximaal en tijdig worden bereikt, door het gericht inzetten van de bestaande communicatiekanalen, het aanbieden van de informatie in verschillende vormen en het herhalen van de communicatie is noodzakelijk. Ook het permanent monitoren van de verstrekte informatie (en het gebruik ervan) om informatiestromen gericht te kunnen bijsturen, is cruciaal. De vragen moeten worden gesteld: “Bereikt de informatie de doelgroep en begrijpt de doelgroep de informatie?” Aan de hand van de vragen die binnenkomen bij de contactpersonen vermeld op de omzendbrieven en bij diverse informatiepunten kan communicatie dan gericht aangevuld en bijgestuurd worden.

53

Inzetten op monitoring en evaluatie van beleidsmaatregelen

Uit het onderzoek kwam naar voren dat leerkrachten en schoolleiders belang hechten aan beleidsevaluaties, zowel in het kader van de voorbereiding van nieuwe regelgeving als voor de opvolging ervan. Schoolleiders en leerkrachten gaven aan dat zij zelf aanvoelden of regelgeving in de praktijk werkte en een meerwaarde creëerde voor de kwaliteit van het onderwijs dan wel dat regelgeving vooral meer papierwerk betekende voor hen zonder meerwaarde. Men vond het dan ook belangrijk dat de centrale overheid een inspanning deed om dat aanvoelen om te zetten in algemene vaststellingen. Bovendien achtte men het belangrijk dat een gelijkaardige oefening werd gemaakt in de voorbereiding van nieuwe regelgeving. Kon een dergelijk voorstel een praktijktoets doorstaan? Kortom, men vroeg om beter na te gaan of geplande regelgeving ook in de praktijk implementeerbaar was.

Er wordt in het beleidsdomein Onderwijs en Vorming veelvuldig gebruik gemaakt van beleidsevaluaties om te zien of vooropgestelde beleidsdoelstellingen gerealiseerd zijn of om na te gaan welke de effecten zijn van een bepaalde beleidsinterventie (Pattyn 2014). Beleidsevaluaties vormen een fundamenteel onderdeel van de PDCA-cyclus die de basis vormt voor de beleidsvoorbereiding. Ze laten toe om na te gaan op welke manier scholen de acties, maatregelen en regelgeving in de praktijk hebben omgezet, of de beleidsmaatregel werkt en waar er eventueel technische en praktische aanpassingen nodig zijn. Aan de opmerkingen van schoolleiders en leerkrachten wordt dus al tot op zekere hoogte tegemoet gekomen. Voorbeelden zijn onder meer de evaluatie van het GON-onderwijs; de monitoring van de gevolgen van het M-decreet ende evaluatie en monitoring van het decreet rechtspositie van de leerlingen in het leerplichtonderwijs. Op grond van de opmerkingen uit de focusgroepen en mailbox rijst de vraag of de resultaten van dergelijke evaluaties afdoende worden gevaloriseerd

Tot dusver is de evaluatiecultuur in het beleidsdomein Onderwijs en Vorming sterk gericht op ex nunc en ex post evaluatie. Het gebruik van ex ante evaluaties is minimaal. Nochtans is een **ex ante evaluatie** een relevant instrument dat als doel heeft om strategische keuzes mogelijk te maken bij de beleidsontwikkeling, om inzicht te krijgen in de effecten van beleidsvoornemens, te leveren prestaties en in te zetten middelen en om achteraf meer systematisch verantwoording te kunnen afleggen over het gevoerde beleid (De Peuter, De Smedt, & Bouckaert 2007; Hanemaayer 2012). Ex ante beleidsevaluatief onderzoek sluit ook in de Vlaamse context heel sterk aan bij bepaalde toetsen of effectmetingen die voorzien zijn in de reguleringsimpactanalyse (zie ook eerder).

Niet-onderwijsregelgeving schoolproof maken

Er komen veel verschillende verwachtingen op scholen (schoolleiders en leerkrachten) af, die niet steeds te maken hebben met wat zij tot de kern van hun taken zien (zie ook eerder). Zo worden scholen geconfronteerd met heel wat regelgeving die niet onderwijsgebonden is, die vaak ook niet aangepast is aan de onderwijscontext en waarover schoolleiding weinig expertise heeft. Denk hierbij aan de regelgeving omtrent bijvoorbeeld stage, schoolinfrastructuur, 'bewoonbaarheid, veiligheid en hygiëne' (hetgeen door de inspectie tijdens een doorlichting wordt gecontroleerd) of auteursrechten. Elke regelgeving heeft haar eigen terminologie, eigen logica en eigen timing. Het is belangrijk, zij het niet eenvoudig, dat de afstemming op de onderwijscontext versterkt wordt en dat de planlast hieromtrent verminderd of zelfs volledig weggenomen kan worden. Uit het onderzoek blijkt

immers dat niet-onderwijsregelgeving als een belangrijke bron van planlast wordt gezien.

Het is daarom van belang om, op regelmatige tijdstippen, de niet-onderwijsgebonden regelgeving te screenen met het oog op mogelijke impact op de planlast voor scholen. Men moet voldoende vroeg de implicaties op onderwijs kunnen inschatten en eventueel bijsturen. Het is van belang om niet-onderwijsreglementering zo veel als mogelijk **schoolproof** te maken. Er moet, op het niveau van de Vlaamse overheid, beter bewaakt worden wat de impact van nakende nieuwe regelgeving op scholen is en er moeten alternatieven voorgelegd worden die meer haalbaar zijn.

Voor andere bestuursniveaus dan het Vlaamse moeten we via informeel en formeel overleg trachten aandacht te vragen voor de impact van de maatregelen op het onderwijsveld. Idealiter kan de overheid scholen bijkomend ondersteunen door beter over zulke maatregelen te communiceren en de implementatie ervan op te volgen.

Uitklaren van de relatie tussen “eindtermen en ontwikkelingsdoelen – leerplannen – leermaterialen”

55

Wat er moet geleerd worden op school, wordt door de samenleving vastgelegd in eindtermen en door onderwijskoepels vertaald naar leerplannen. Deze leerplannen worden door de uitgevers vertaald naar leermiddelen (waaronder handboeken) die leerkrachten in hun dagelijkse praktijk gebruiken. Vandenberghe (2004) noemt dit de “implementatietrap”. De onderwijsinspectie gaat na of de doelstellingen gerealiseerd worden. Het is voor de respondenten evenwel niet altijd duidelijk wat de inspectie precies nagaat: de eindtermen dan wel de leerplandoelstellingen.

Het rapporteren hierover vraagt van leerkrachten, die in hun dagelijkse praktijk vooral met handboeken en eigen leermiddelen werken, heel wat onderzoek- en bijkomend rapporteringswerk. Zo moeten leerkrachten nagaan of het handboek alle verwachte leerplandoelstellingen, eindtermen en ontwikkelingsdoelen behandelt. Daarenboven bevatten leerplannen een veelheid aan doelen die het bereiken van de eindtermen beogen maar ook doelen die deze eindtermen verbreden en verdiepen. Het is hen niet altijd duidelijk wat de essentie is en wat verbreding of verdieping is. Dit is overigens verschillend in de leerplannen van verschillende onderwijskoepels. Dit kan dan ook tot zeer overladen handboeken leiden, die soms een integratie van verschillende leerplannen beogen.

Met andere woorden, leerkrachten lijken veel tijd te besteden aan het rapporteren over en verantwoorden van het verwerken van eindtermen en leerplandoelstellingen in hun didactisch proces. Op deze wijze worden eindtermen, ontwikkelingsdoelen en leerplannen niet altijd ervaren als ondersteunend bij het inhoudelijk voorbereiden van de lessen.

Bijkomend geven leerkrachten aan dat ze bij de selectie van een nieuw handboek meer bezig zijn met het nagaan of alle eindtermen worden gehaald dan met het taxeren van het handboek op zijn pedagogische en inhoudelijke meerwaarde. Dat laatste is een bijkomende oefening.

Aangezien eindtermen gezien moeten worden als de maatschappelijke minimumnormen, zijn zij belangrijke instrumenten voor het garanderen en bewaken van de kwaliteit van onderwijs. We moeten er dan ook alles aan doen om te zorgen dat eindtermen en ontwikkelingsdoelen niet als extra administratief belastend ervaren worden. Ook blijkt uit dit onderzoek dat de nood aan een heldere formulering van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen groot is. Vaagheid in formulering brengt onzekerheid met zich mee, alsook een te grote interpretatiemarge. Dit wordt versterkt door het feit dat de controle van deze eindtermen, als erkenningsvoorwaarde, de hoofdplicht van de onderwijsinspectie is.

56

Principes met betrekking tot digitalisering

We leven in een digitale wereld. Toch zijn deze ontwikkelingen op het vlak van onderwijs nog niet sterk of ongelijk ingeburgerd. Zo worden nog heel wat kernprocessen en schoolinterne processen op papier uitgevoerd, en worden deze daarom als planlast ervaren. In sommige gevallen wordt de papieren versie later digitaal een tweede keer ingegeven. Een terugkerende vraag in het kader van dit onderzoek is de vraag naar het **maximaal, eenduidig en doelgericht inzetten op digitalisering**. Hierin worden volgende aspecten onderscheiden:

- (1) Versterking van de digitalisering in de gegevensuitwisseling tussen school en overheid;
- (2) Versterking en professionalisering van digitalisering voor processen op school.

Versterking van de digitalisering in de gegevensuitwisseling tussen school en anderen

Hierbij gaat het niet alleen om **papieren formulieren** door digitale versies te vervangen, maar er ook **maximaal gebruik** van te maken voor zoveel mogelijk gegevens. Bovendien ervaren verschillende respondenten dat er geen optimale afstemming is tussen de gegevensopvraging/aanlevering van **verschillende (federale en/of Vlaamse) beleidsdomeinen**. Het meest treffende voorbeeld is dit over de samenwerking met de RVA over onder meer de formulieren inzake loopbaanonderbreking.

Hierbij hoort eveneens de vraag om **dubbele bevragingen van scholen** te vermijden, zeker over data die reeds beschikbaar zijn binnen het ministerie van Onderwijs en Vorming. Zoals reeds aangehaald, zijn de redenen voor gegevensopvraging niet altijd **transparant**. Tot slot verwijzen we naar opmerkingen met betrekking tot de softwareleveranciers en de uitdagingen die er zich voordoen met betrekking tot de **compatibiliteit van de verschillende systemen**.

Versterking en professionalisering van digitalisering voor processen op school

Er wordt niet enkel gewezen op verbeteracties met betrekking tot de digitalisering van de externe communicatie van scholen, maar ook met betrekking tot de **interne processen op school**. Een veel voorkomende vraag betrof deze naar de zinvolheid om twee verschillende systemen (papieren en digitale documenten) bij te houden, of het op verschillende wijzen registreren van gegevens binnen de school zelf. Dit leidt vanzelfsprekend tot een grote tijdsinvestering waar men de meerwaarde niet van inziet. Bovendien gaat het overzicht op die manier verloren. Zo blijken er veel verschillende wijzen (zelfs binnen een school) te zijn voor het registreren in het leerlingvolgsysteem en worden veel verschillende verslagen gemaakt van eenzelfde vergadering, ten behoeve van verschillende dossierbehandelaars. Het voorbeeld bij uitstek is het verslag van een overleg over een leerling, dat op een specifieke wijze gerapporteerd moet worden voor het leerlingvolgsysteem, op een andere wijze voor het clb, op nog een andere wijze voor een andere dossierbehandelaar, Het gevoel van planlast betreft daarbij niet zozeer het nut of de meerwaarde van dat het leerlingvolgsysteem, dan wel het feit dat men het gevoel heeft dat de papieren of digitale documenten niet of onvoldoende worden geraadpleegd in functie van de leerling. Hierover moeten schoolintern duidelijke afspraken gemaakt worden.

Aanvullend wordt ook de behoefte gesignaleerd om de gegevenssystemen van de verschillende onderwijsniveaus en de verschillende actoren die rechtstreeks of onrechtstreeks met onderwijs te maken hebben maximaal op elkaar af te stemmen.

Wanneer leerlingen de overgang maken van basis- naar het

secundair onderwijs, maken hun relevante gegevens niet noodzakelijk mee de overstap. De gegevensbanken van de clb's sluiten niet noodzakelijk aan op die van de scholen, enzovoort. Tot slot kunnen scholen gesensibiliseerd worden om meer digitaal te communiceren met ouders.

Een algemene voorwaarde is evenwel dat er voldoende middelen voorzien worden voor het implementeren en gebruiken van digitalisering. Dit betreft zowel een vraag naar ICT-infrastructuur als naar gebruiksvriendelijke en betaalbare software.

HOOFDSTUK 4: NAAR EEN GEDRAGEN ACTIEPLAN

4.1 Inleiding

Gelet op de uitdagingen en de principes voor de reductie van planlast (zie ook onderzoeksvraag 2), is een **coherente, gedragen en gefaseerde aanpak** cruciaal. Dit kan dan ook enkel slagen met een **partnerschap** tussen alle betrokkenen, zowel de vertegenwoordigende en ondersteunende organisaties als de leerkrachten en scholen zelf, waarin ieders (complementaire) expertise erkend en ingezet wordt. Een dergelijke methodiek werd ook in Nederland gevolgd in het kader van hun regeldrukagenda voor het onderwijs⁹.

Bij de ontwikkeling van deze aanpak, stellen we voor rekening te houden met de volgende vereisten:

- Streven naar de erkenning en versterking van de professionaliteit en de expertise van alle actoren (leerkrachten, schoolsecretariaten, schoolleiders, schoolbesturen, onderwijskoepels, pedagogische begeleidingsdiensten, lerarenopleidingen, vakorganisaties, beleidsdomein Onderwijs en Vorming, ...);
- Maximale doelgerichtheid van de acties met als overkoepelend perspectief de bijdrage tot het reduceren van planlast voor leerkrachten, schoolleiders en scholen;
- Acties mogen niet leiden tot (disproportionele) planlastverhoging voor andere actoren (bijvoorbeeld clb);
- Maximale afstemming tussen de acties vanuit een gedeelde zorg voor planlastreductie, in volle respect voor de vrijheid van onderwijs en de vrijheid van onderwijsorganisatie;
- Klemtoon op interactie en overleg met de actoren en op een transparante communicatie over de acties, hun monitoring en hun evaluatie;

⁹ In Nederland werd een regeldrukagenda opgesteld waarin alle regels werden opgenomen die men zal afschaffen, verbeteren of vereenvoudigen. De verschillende werkgroepen die tot de agenda zijn gekomen werden in stand gehouden om structureel overleg met elkaar te blijven voeren, de uitvoering van de afspraken te monitoren en indien nodig te actualiseren.

Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/regelingen/2014/12/18/regeldrukagenda-onderwijs-2014-2017> (laatste raadpleging 05/09/2015).

- Uitgaan van collectieve verantwoordelijkheid voor het vormgeven, uitvoeren, opvolgen en evalueren van de acties. Nood aan een partnerschap tussen alle betrokken actoren
- Doelgericht inzetten van verschillende beleidsinstrumenten zoals communicatie, ondersteuning, expertise- en kennisdeling en regelgeving. Dit repertoire aan beleidsinstrumenten moet vermijden dat regelgeving als passe-partout wordt ingezet;
- Inzichten gebruiken uit onderzoek (bijvoorbeeld bestuurswetenschappen, psychologie en pedagogische wetenschappen, sociologie, gedragswetenschappen, neurowetenschappen, ...) en uit beleidsevaluaties.

4.2 Zeven actieterreinen voor planlast

Uit de synthese van de metafiches in het vorige hoofdstuk werden een aantal **prioritaire actieterreinen** afgeleid. Er is geen hiërarchie in de voorgestelde actieterreinen.

De zeven actieterreinen zijn:

- (1) Niet-onderwijsgebonden regelgeving
- (2) Informatie en communicatie
- (3) Loopbaan
- (4) Kwaliteit en inspectie
- (5) Curriculum
- (6) Ondersteuning en beleidsvoerend vermogen
- (7) Informatisering (in de scholen)

60

Voor elk actieterrein zal, behalve het actieterrein loopbaan (zie verder), samen met de (onderwijs)partners een **actieplan** worden opgesteld. In lang niet alle actieterreinen is de onderwijsoverheid alleen aan zet of kan de onderwijsoverheid concrete impact hebben: de autonomie van scholen blijft immers het centrale ankerpunt. In die gevallen speelt de onderwijsoverheid een ondersteunende, sensibiliserende of stimulerende rol.

De actieplannen voor de verschillende actieterreinen zullen **gefaseerd** worden ontwikkeld, dat wil zeggen dat voor elk actieterrein de onderwijspartners zullen worden uitgenodigd. Op die manier wordt er diepgaand themagericht gewerkt met de bevoegde experten..

In de opbouw van een actieplan, stellen we de volgende fasen voor.

✓ Fase 1:

In overleg met de stakeholders wordt verkend of en welke initiatieven er reeds genomen worden door de verschillende partners voor het betreffende actieterrein. Indien er reeds initiatieven zijn, kan verder geëxploreerd worden hoe de thematiek wordt benaderd door deze actoren, waar er sterktes en mogelijke hiaten zijn inzake initiatieven en kennisdeling.

✓ Fase 2:

In overleg wordt gekeken welke initiatieven voor welke doelgroepen best genomen worden. Ook wordt nagegaan welke acties de verschillende onderwijspartners kunnen ondernemen – binnen welk tijds kader en voor welke doelgroep. Vanzelfsprekend dient hierbij steeds vertrokken te worden vanuit de kerntaak van deze onderwijspartners. Zo kan de vraag gesteld worden of het een taak van de overheid dan wel de onderwijskoepels of een andere stakeholder om initiatieven te nemen.

In deze fase kan ook bekeken worden in hoeverre één actor dit alleen kan opnemen of krachtenbundeling meer aangewezen is. Cruciaal is om in overleg na te gaan hoe die krachtenbundeling het best wordt aangepakt en hoe, bijgevolg, probleemoplossend kan worden gewerkt. Het is in deze fase dat concrete acties zullen geoperationaliseerd worden.

61

Operatie Tarra heeft een belangrijke horizontale dimensie in die zin dat veel zaken die aan bod kwamen in de focusgroepen in andere beleidsprojecten van de minister worden opgevolgd. De voorstellen uit dit onderzoek worden zichtbaar meegenomen in die discussies. Actieterrein 3 – de loopbaan – is hier het meest duidelijke voorbeeld. Uit dit onderzoek (zie 3.2 School als organisatie) kwamen verschillende bronnen van planlast (bijvoorbeeld de schoolopdracht, verlopen en werkcondities) naar voor die deel uit maken van een bredere discussie.

Hieronder worden de verschillende actieterreinen kort geïntroduceerd.

Actieterrein 1: Niet-onderwijsgebonden regelgeving

Met niet-onderwijsgebonden regelgeving wordt die regelgeving bedoeld die niet onder de bevoegdheid van de minister van Onderwijs en Vorming valt en waar het ministerie van Onderwijs en Vorming bijgevolg ook niets rechtstreeks /

autonoom aan kan veranderen. Niet-onderwijsgebonden regelgeving werd als een grote bron van planlast ervaren. Schoolleiders geven direct en indirect aan dat de veelheid aan niet-onderwijsgebonden regelgeving die op hen afkomt moeilijk behapbaar is en dat, door de onzekerheid, men vaak gaat overregistreren, ook indien dit niet vereist blijkt te zijn. Deze regelgeving wordt overigens ook voortdurend aangepast, wat het moeilijk maakt om alle ontwikkelingen te blijven opvolgen.

Actieterrein 2: Informatie en communicatie

Goede informatieverstrekking en communicatie over verwachtingen ten aanzien van scholen en leerkrachten zijn van groot belang om planlast te verminderen. Leerkrachten en schoolleiders voelen zich regelmatig onvoldoende op de hoogte gebracht over beleidsinitiatieven en -beslissingen, zelfs al werd er informatie verstrekt of gecommuniceerd via de gebruikelijke kanalen. Dit leidt in vele gevallen tot planlast, onder meer door formalisatie en uitgebreide rapportering om zich permanent te verantwoorden en om 'in orde te zijn'.

Er is dus ruimte voor verbetering van de overheidscommunicatie. Ook hier zal overleg moeten uitmaken wie verantwoordelijk is voor de communicatie over de verschillende onderwijsaangelegenheden en op welke manier best kan worden gecommuniceerd met het onderwijsveld. Maximale afstemming van de informatie en communicatie enerzijds en kennis- en expertisedeling tussen alle afzenders (administratie, koepels, vakorganisaties, ...) en de ontvangers van informatie anderzijds zijn hierbij twee belangrijke doelstellingen.

62

Actieterrein 3: Loopbaan

Dit actieterrein wordt opgenomen in het loopbaandebat.

Actieterrein 4: Kwaliteit en inspectie

De onderwijskwaliteit is een belangrijke toetssteen voor de overheid bij de erkenning van scholen en bijgevolg de toekenning van middelen. Uit het onderzoek bleek dat zowel de interne kwaliteitszorg als de externe kwaliteitscontrole heel wat planlast met zich mee brengen.

Hierbij worden de papieren verantwoordingsstukken als een bron van planlast aangegeven. Formalisatie en uitgebreide rapportering worden veelvuldig ervaren.

Het actieterrein kwaliteit en inspectie heeft met de ontwikkeling van inspectie 2.0 al een sterk vertrekpunt in het kader van objectieve en subjectieve planlastreductie. In het overleg tussen de overheid (met inbegrip van de onderwijsinspectie) en de onderwijsactoren (inclusief de pedagogische begeleidingsdiensten) zullen bijkomende activiteiten ontwikkeld worden die leiden tot een directe of indirecte planlastverlaging voor scholen.

Actieterrein 5: Curriculum

Curriculum – het geheel van eindtermen, ontwikkelingsdoelen, leerplandoelen en doelstellingen, samen met de operationalisering ervan – wordt door leerkrachten en schoolleiders deels als een bron van planlast ervaren. Vooral de complexe relatie tussen deze eindtermen en ontwikkelingsdoelen, leerplannen, handboeken, leerlijnen en lesvoorbereidingen enerzijds en anderzijds de verwachting dat alles inzake het curriculum (evenals de evaluatiepraktijk) op papier moet gezet worden, worden als belastend ervaren. Zonder het debat over de eindtermen te doorkruisen, is het van belang om in overleg met onderwijsactoren (inclusief de commerciële ontwikkelaars van leermiddelen) na te gaan waar efficiëntiewinsten (bijvoorbeeld inzake registratie ervan) kunnen worden geboekt die aan individuele leerkrachten en schoolleiders ademruimte geven en hen ondersteunen in het bieden van kwaliteitsvol onderwijs in de dagelijkse klaspraktijk. De vrijheid van onderwijs is hier natuurlijk het dominante principe.

63

Actieterrein 6: Ondersteuning en beleidsvoerend vermogen

Een groot deel van de opmerkingen in dit onderzoek heeft rechtstreeks of onrechtstreeks te maken met beleidsvoerend vermogen van scholen. Zoals in het vorige hoofdstuk werd aangegeven is het belangrijk dat de schoolleider de rol van poortwachter ten volle op zich kan nemen. Zijn vertaling van de vragen van andere niveaus (de intermediaire organisaties en de overheid) heeft immers een grote rol in hoe planlast wordt ervaren door leerkrachten. Het is daarom belangrijk dat blijvend aan de versterking van het leiderschap in scholen wordt gewerkt. Hier hebben de verschillende actoren elk hun eigen rol te spelen en kan gezamenlijk naar oplossingen worden gezocht.

Scholen, schoolleiders en leerkrachten, vragen ook ondersteuning in allerlei vormen om de strijd tegen planlast aan te gaan. Sommige vormen van ondersteuning zullen van de overheid kunnen uitgaan, voor andere vormen van ondersteuning zullen andere actoren (bijvoorbeeld onderwijskoepels en pedagogische begeleidingsdiensten) alleen of gezamenlijk verantwoordelijk zijn. Naast ondersteuning moet ook gekeken worden welke efficiëntewinsten er geboekt kunnen worden in de relatie tussen de school en de ondersteunende diensten (bijvoorbeeld het CLB).

In dit actieterrein is er ruimte voor professionalisering van leerkrachten door middel van een versterking van de lerarenopleiding en de loopbaanlange professionalisering. Ook de ontsluiting van praktijkgericht onderzoek, de kennis- en expertisedeling tussen de begeleidingsdiensten en de onderwijskoepels en de scholen zelf of de versterking van bijvoorbeeld digitale kennis en informatieplatformen kan de onderwijspraktijk ten goede komen.

Actieterrein 7: Informatisering (in de scholen)

Informatisering kan heel wat planlast op scholen wegnemen. Tegelijk is informatisering niet de heilige graal die alle problemen zal of kan oplossen. Er zijn immers diverse randvoorwaarden die vervuld moeten worden vooraleer informatisering tot maximale voordelen voor leerkrachten, secretariaten en schoolleiders leidt. Informatisering en digitalisering kost ten eerste geld, zowel qua infrastructuur als qua noodzakelijke softwarepakketten. Scholen moeten voldoende ondersteund worden bij de aanschaf van ICT-materiaal en software. Ten tweede moeten personeelsleden met de softwarepakketten kunnen werken. Ten derde is ook de compatibiliteit van verschillende systemen een belangrijk aandachtspunt: digitalisering kan voor verschillende onderdelen van het schoolbeleid (leerlingvolgsysteem, leermiddelen, data-uitwisseling met de centrale overheid, ...) relevant zijn maar dat impliceert niet dat deze verschillende programma's voldoende of voldoende goed met elkaar kunnen communiceren.

De overheid communiceert zelf al met de scholen aan de hand van Discimus, Mijn Onderwijs en KlasCement. Een overleg met de stakeholders (inclusief de softwareleveranciers en de uitgeverijen) moet uitmaken op welke manier digitalisering op een volwaardige manier planlastverlagend kan werken, zonder dat de autonomie van elke school wordt aangetast of dat de betaalbaarheid van digitalisering in het gedrang komt.

4.3 Plan van aanpak

Zoals gesteld zal voor elk actieterrein in een overleg met de vertegenwoordigende en ondersteunende organisaties uit het onderwijsveld een actieplan worden opgesteld waarin acties staan opgelijst die de planlast binnen dat actieterrein moeten aanpakken.

Voorafgaand aan de ontwikkeling van de actieplannen is een **engagement** vanwege de onderwijspartners voor de aanpak van de geformuleerde actieterreinen noodzakelijk.

Om voldoende gericht te kunnen werken, worden de actieplannen **gefaseerd** uitgewerkt. Dit geeft aan alle partners de kans om zich inhoudelijk voor te bereiden en om in detail na te gaan hoe de eigen organisatie de thema's binnen elk actieterrein aanpakt. Op die manier kan het gesprek worden gevoerd zoals beschreven in 4.2.

Het verhaal eindigt niet met het uitwerken van een actieplan. Elk actieplan wordt immers **opgevolgd en geëvalueerd**. Daarom wordt voorzien in een jaarlijkse kwalitatieve monitoring waarin de voortgang in elk van de acties wordt weergegeven. Aangezien geen van de actieplannen alle bronnen van planlast zal capteren – sommige zullen bijvoorbeeld nog niet bekend zijn of zullen nog niet geregistreerd zijn – kan een dergelijke monitoring en evaluatie ook leiden tot een aanvulling en/of bijsturing van het actieplan. De precieze modaliteiten van de monitoring en evaluatie van operatie Tarra zullen in een later stadium worden uitgewerkt. Ook hier biedt het Nederlandse voorbeeld – de Voortgangsrapportage aanpak Regeldruk Onderwijs 2013-2014 – inspiratie.¹⁰

¹⁰ Zie http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2015Z02789&did=2015D05654 (laatste raadpleging 05/09/2015).

BIJLAGEN

- 1. Geraadpleegde literatuur
- 2. Samenstelling begeleidingscommissie
- 3. Afkortingenlijst

Ariely, D., (2008). *Predictably irrational. The Hidden Forces that shape our decisions*. New York: Harper Collins Publishers..

Ballet, K. & Kelchtermans, G. (2004). *Worstelen met werkdruk. De ervaring van intensificatie bij leerkrachten in het basisonderwijs*. Pedagogische Studiën, 85, 32-48..

Commissie Monard (2014). *Evaluatie van de pedagogische begeleidingsdiensten, het Samenwerkingsverband netgebonden pedagogische begeleidingsdiensten vzw, en de permanente ondersteuningscellen*. Brussel: Ministerie van Onderwijs en Vorming.

Crevits, H. (2014). *Beleidsnota Onderwijs 2014-2019. Vol vertrouwen en in dialoog bouwen aan onderwijs*. Brussel: Vlaamse Regering (VR 2014 2410 MED.0421/19BIS).

Deneire, A., Vanhoof, J., Faddar, J., & Van Petegem, P. (2014). *Denken, handelen en professionele ontwikkeling van Vlaamse leraren en schoolleiders. Eerste resultaten van de Teaching and Learning International Survey (TALIS) 2013*. Brussel: Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming.

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

De Peuter, B., De Smedt J., & Bouckaert G. (2007). *Handleiding beleidsevaluatie. Deel 1: evaluatiedesign en –management*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen. Rapport D/2006/10106/013.

Elmore, R. (2008). Leadership as the practice of improvement. In Pont B., Nusche, D & Hopkins D. (2008), *Improving school leadership. Volume 2: case studies on system leadership* (pp. 37-68), Paris: OECD

Gibson S., L. Oliver & M. Dennison, *Workload Challenge: Analysis of teacher consultation responses. Research Report, February 2015*. London: Department of Education. Link: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/401406/RR445_-_Workload_Challenge_-

[_Analysis_of_teacher_consultation_responses_FINAL.pdf](#) (laatste raadpleging 05/09/2015).

Hanemaayer, D. (2012). *Ex ante evaluatie in Nederland. De stand van zaken*. Boom: Lemma.

Hopkins, D. (2001). *School improvement for real*. London: Routledge Falmer.

Hopkins, D. (2008).. Realising the potential of system leadership. In Pont B., Nusche, D & Hopkins D. (2008), *Improving school leadership. Volume 2: case studies on system leadership* (pp. 21-36), Paris: OECD

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*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs en Vorming.

68

Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

Kahneman, D. & Tversky, A. (1979). Prospect theory: an analysis of decision under risk. *Econometrica. Journal of the Econometric Society*, 47 (2), 263-291.

Kelchtermans, G. (2001). *Reflectief ervaringsleren voor leerkrachten: een werkboek voor opleiders, nascholers en stagebegeleiders. (Reeks: Cahiers voor didactiek 10)*. Deurne: Wolters Plantyn.

Kelchtermans, G. (2009). Who I am in how I teach is the message. Self-understanding, vulnerability and reflection. *Teachers and Teaching: Theory and Practice*, 15, 257-272.

Kelchtermans, G., & Ballet, K. (2009). *Geef eens een voorbeeld*. Mechelen: Wolters-Plantyn.

Kelchtermans, G., Piot, L., & Ballet, K. (2011). The lucid loneliness of the gatekeeper: Exploring the emotional dimension in principals' work lives. *Oxford Review of Education*, 37, 93-108.

Kelchtermans, G. (2012). *De leraar als (on)eigentijdse professional. Reflecties over de "moderne professionaliteit" van leerkrachten. Notitie in opdracht van de Nederlandse onderwijsraad*. Leuven: Centrum voor Onderwijsbeleid, -vernieuwing en lerarenopleiding.

Kenis P., Van Andel W., & Michielsens P. (2013). *Kom op tegen planlast!*, Antwerp Management school.

Korthagen, F., Koster, B., Melief, K & Tigchelaar, A. (2002). *Docenten leren reflecteren: Systematische reflectie in de opleiding en begeleiding van leraren*. Soest: Nelissen.

Korthagen, F. & Lagerwerf, B. (2008). *Leren van binnenuit: Onderwijsontwikkeling in een nieuwe tijd*. Soest: Nelissen.

Mahieu, P. (2004). Juridisering en bureaucratisering: valkuilen van autonomie in onderwijs. *IVO: Informatie Vernieuwing Onderwijs*, 25(97), 33-37.

Pattyn, V. (2014). *Policy evaluation (in)activity unravelled. A configurational analysis of the incidence, number, locus and quality of policy evaluations in the Flemish public sector*. Proefschrift tot het verkrijgen van de graad van doctor in de Sociale Wetenschappen. KU Leuven: Faculteit Sociale Wetenschappen/Instituut voor de Overheid.

Penninckx, M. (2015). *Schooldoorlichtingen doorgelicht. (Doctoraatsproefschrift)*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.

Piot, L. (2012). *Andere tijden, andere leiders? Een beschrijving en analyse van leiderschapspraktijken op het bovenschoolse niveau*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.

SERV (2009). *Rapport Wetgevingsprocedures, -structuren en -instrumenten in Vlaanderen: een evaluatie van 10 jaar wetgevingsbeleid in Vlaanderen*. Brussel: SERV.

Strauss, A., & Corbin, J. (1998). Grounded theory methodology: An overview. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Strategies of qualitative inquiry* (pp. 158-183). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Smylie, M. (1995). Teacher learning in the workplace. Implications for school reform. In T. Guskey & M. Huberman (Eds.), *Professional Development in Education. New paradigms and practices* (pp.92-113). New York: Teachers College Press.

Thaler, R.H., & Sunstein, C.R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*, Yale University Press.

Tiemeijer, W.L., Thomas, C.A., & Prast, H.M. (Reds.) (2009). *De Menselijke Beslissers. Over de psychologie van keuze en gedrag*. Amsterdam University Press.

Tiemeijer, W.L., (2011). *Hoe mensen Keuzes maken. De psychologie van het beslissen of WRR, Met kennis van gedrag beleid maken*. Amsterdam University Press.

Vanblaere, B., & Devos, G. (2014). *Doen scholen ertoe bij de professionele ontwikkeling van leerkrachten? Leiderschap en schoolkenmerken gerelateerd aan percepties van professionele leergemeenschap kenmerken: een multilevel analyse*. Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen.

Vandenberghe, R. (2004): Over stuurbaarheid van het onderwijs. Een analyse van 'sturend beleid', resultaten en niet-bedoelde effecten. In G. Kelchtermans (Ed.), *De stuurbaarheid van het onderwijs Tussen kunnen en willen, mogen en moeten* (pp.89-120). Leuven: Universitaire Pers.

Van Crombrugge, H. (2010). *De eigenheid van de pedagogische relatie*. In K. Van Aeken & Van Crombrugge H. (Eds.), *Meester over meester: Een probleemverkenning over juridisering en onderwijs* (p. 31-41). Acco/ VLOR (Vlaamse Onderwijsraad), Leuven/Brussel.

Van den Berg, R., & Vandenberghe, R. (1999). *Succesvol leidinggeven aan onderwijsinnovaties. Investeren in mensen*. Alphen aan de Rijn: Samsom.

Van Damme J. & Brans M. (2008). *Interactief beleid van de Vlaamse overheid: een internationale verkenning naar visie, beleid en praktijken*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.

Van Damme J & Brans M. (2010). *Publieksconsultatie als gangmaker voor een meer legitiem beleid*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.

Van Damme J. (2013). *Handboek Interactieve beleidsplanning: Samen met burgers beter beleid maken*. Brugge: Vanden Broele.

Van Gasse, R., Vanhoof, J., Mahieu, P., & Van Petegem, P. (2015). Informatiegebruik door schoolleiders en leerkrachten. Antwerpen: Garant Uitgevers.

Vanhoof, J., Deneire, A., & Van Petegem, P. (2011). *Waar zit beleidsvoerend vermogen in (ver)scholen? Aanknopingspunten voor zelfevaluatie en ontwikkeling*. Mechelen: Wolters-Plantyn.

Van Veen, K., Zwart, R., Meirink, J., & Verloop, N. (2010). *Professionele ontwikkeling van leerkrachten. Een reviewstudie naar effectieve kenmerken van professionaliseringsinterventies van leerkrachten*. Leiden: ICLON / Expertisecentrum Leren van Docenten.

Vekeman, E., Devos, G. & Valcke, M. (2015). Human Resource Architectures for New Teachers in Flemish Primary Education. *Educational Management, Administration & Leadership*. (in press)

Verbiest, E. (2012). *Professionele leergemeenschappen, een inleiding*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

71

Verbiest, E. (2014). *Leren leiden op niveau. Onderzoek in opdracht van het departement Onderwijs en Vorming naar competenties en professionalisering van leidinggevenden in het basis- en secundair onderwijs*. Nederland: Dongen.

Vlaamse Onderwijsraad (2010). *Meester over meester? Een probleemverkenning over juridisering en onderwijs*. Leuven: Acco.

- De heer Geert Spiessens voor het GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap (GO)
- De heer Geert Schelstraete voor het Vlaams Secretariaat van het Katholiek Onderwijs (VSKO)
- De heer Patriek Delbaere voor het Onderwijssecretariaat van de Steden en Gemeenten van de Vlaamse Gemeenschap (OVSG)
- Mevrouw Brigitte Pycke voor het Provinciaal Onderwijs Vlaanderen (POV)
- De heer Paul Buyck voor het Overleg Kleine Onderwijsverstrekkers (OKO)
- Mevrouw Kathleen Bouwen voor het Christelijk Onderwijzersverbond (COV)
- De heer Koen Van Kerkhoven voor de Christelijke Onderwijscentrale (COC)
- De heer Raf Deweerdt voor het Algemene Centrale der Openbare Diensten - sector Onderwijs (ACOD Onderwijs)
- De heer Pascal Claessens voor het Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt - sector Onderwijs (VSOA - Onderwijs)
- Mevrouw Kaat Huylebroeck voor het departement Onderwijs en Vorming (DOV), secretaris van de begeleidingscommissie
- Mevrouw Micheline Scheys voor het departement Onderwijs en Vorming (DOV)
- De heer Jeroen Backs voor het departement Onderwijs en Vorming (DOV), voorzitter van de begeleidingscommissie
- De heer Guy Janssens voor het Agentschap voor Onderwijsdiensten (AGODI)
- De heer Willy Sleurs voor het Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming (AKOV)
- De heer Jean Eliaerts voor het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (Agion)
- De heer Lieven Viaene voor de onderwijsinspectie
- Mevrouw Ann Verreth voor het kabinet van de minister van Onderwijs en Vorming

Bijlage 3: Afkortingen

ASO	Algemeen secundair onderwijs
BLOSO	Agentschap ter Bevordering van de Lichamelijke Ontwikkeling, de Sport en de Openluchtrecreatie
BSO	Beroepssecundair onderwijs
CLB	Centrum voor leerlingenbegeleiding
Domino	Dossier Minderjarigen Opvolgingssysteem
GO!	Gemeenschapsonderwijs
GOK	Gelijke onderwijskansen
GON	Geïntegreerd onderwijs
HBO	Hoger beroepsonderwijs
HACCP	Hazard Analysis and Critical Control Point
HRM	Human resources management
ICT	Information and communication technology
Lars	Leerling Administratie en Registratie Systeem
lIn.	Leerlingen
LNE	Leefmilieu, Natuur en Energie
LO	Lichamelijke Opvoeding
LVS	leerlingvolgsysteem

O.D.	Operationele Doelstelling
OV (OV1, OV2, OV3, OV4)	Opleidingsvorm
OVAM	Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij
PBD	Pedagogische begeleidingsdienst
PV	Proces-verbaal
RIA	Reguleringsimpactanalyse
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
SALTO-testen	Screeningsinstrument Aanvang Lager Onderwijs Taalvaardigheid
SO	Secundair Onderwijs
STEM	Science, technology, engineering and mathematics
TADD	Tijdelijke aanstelling van doorlopende duur
TALIS	Teaching and learning international survey
TSO	Technisch secundair onderwijs
VCA	Veiligheid, gezondheid en milieu Checklist Aannemers
VOET'en	Vakoverschrijdende eindtermen

Departement Onderwijs en Vorming
Koning Albert II laan 15
1210 Brussel
<http://www.ond.vlaanderen.be/>