

Advies ‘Nieuwe oproep voor een volwaardig toekomstplan basisonderwijs’

Een stand van zaken van het toekomstplan basisonderwijs

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

www.vlor.be
info@vlor.be

Advies op eigen initiatief

Uitgebracht door de Raad Basisonderwijs op 8 december 2021 met eenparigheid van stemmen.

Vorbereiding door de werkgroep Toekomstplan Basisonderwijs op 27 mei 2021, 17 juni 2021, 27 augustus 2021, 21 september 2021, 5 oktober 2021, 23 november 2021 en 26 november 2021 onder voorzitterschap van Anne Verhoeven

Tussentijdse bespreking op de Raad Basisonderwijs op 9 juni 2021

Dossierbeheerder: Katrien Persoons

Inhoud

1	Situering.....	2
1.1	De vraag naar een toekomstplan basisonderwijs.....	2
1.2	Het antwoord: enkele stappen, maar ook besparingen.....	2
1.3	Bredere context	3
2	De balans: op weg naar een volwaardig toekomstplan basisonderwijs?	3
2.1	Spoor 1 'De basisfinanciering'	4
2.1.1	Werkingsmiddelen kleuteronderwijs: gelijktrekking gerealiseerd.....	4
2.1.2	Werkingsmiddelen basisonderwijs in zijn geheel: dringend verhogen	4
2.2	Spoor 2 'De leraar en het team' (het primaire proces).....	4
2.2.1	Bijkomende kinderverzorg(st)ers en zorgleraren: verder uitbouwen.....	4
2.2.2	Structureel meer tijd in de opdracht van een leraar voor overleg en professionalisering: kleine opstap	5
2.2.3	Masters specifiek voor het basisonderwijs?.....	5
2.3	Spoor 3 'Beleidskracht en schoolorganisatie' (het secundaire proces)	5
2.3.1	Betere administratieve, pedagogische en beleidsondersteuning.....	5
2.3.2	Een directeur zonder lesopdracht	6
3	Samenhangend langetermijnbeleid ontbreekt.....	6
	Bronnen.....	8



1 Situering

1.1 De vraag naar een toekomstplan basisonderwijs

De Vlor ijvert al langer voor een toekomstgericht plan voor het basisonderwijs. Tijdens de vorige legislatuur gebeurde er heel wat voorbereidend werk, zowel in als buiten de Vlor.

In 2017 gaven we, op vraag van de toenmalige minister van Onderwijs Hilde Crevits, onze inbreng voor de opmaak van een toekomstplan.¹ Dat advies putte uit een strategische verkenning van de Vlor over de missie en troeven van het basisonderwijs en de krachtlijnen voor een sterk basisonderwijs.²

In de loop van 2018 bouwden de sociale partners (onderwijsverstrekkers en vakbonden) verder op dat voorbereidende werk van de Vlor. Ze stelden in de Commissie Onderwijs van het Vlaams Parlement hun ‘principes en ambities voor een sterk, duurzaam en veerkrachtig basisonderwijs’ voor.³ Dat plan wordt ook gedragen binnen de Vlor, waar het brede onderwijsveld is vertegenwoordigd.⁴

1.2 Het antwoord: enkele stappen, maar ook besparingen

De oproep vanuit het onderwijsveld voor een toekomstplan basisonderwijs kreeg gehoor. Op 24 april 2019 stelde het Vlaams Parlement een resolutie op dat de nieuwe Vlaamse Regering opriep om een nieuw plan basisonderwijs te initiëren. De Vlor was tevreden met die politieke consensus over een reeks eerste maatregelen, maar riep de nieuwe Vlaamse Regering ook op om zich daartoe niet te beperken.⁵

De Vlor keek dan ook met verwachting uit naar het regeerakkoord (2019-2024) en de beleidsnota Onderwijs (2019-2024). Die kondigden enkele noodzakelijke injecties in het basisonderwijs aan, al bleven die onder de verwachtingen die de resolutie gecreëerd had.⁶ Ook de recente collectieve arbeidsovereenkomst voor onderwijs (cao XII) bevat enkele beleidsimpulsen voor het basisonderwijs.⁷

¹ Vlor, Raad Basisonderwijs. [Advies over een toekomstplan voor het basisonderwijs](#), 8 maart 2017.

² Vlor (2015). *De basisschool als fundament voor ontwikkelen en leren. Een strategische verkenning van de missie en de troeven van het basisonderwijs in Vlaanderen*. Acco.

Vlor, Raad Basisonderwijs. [Advies over de krachtlijnen voor een sterk basisonderwijs](#), 16 september 2015.

³ [Verslag van de hoorzitting namens de Commissie voor Onderwijs over het toekomstplan over het basisonderwijs van de sociale partners ‘Naar een sterk, duurzaam en veerkrachtig basisonderwijs. Principes en ambities van de sociale partners’](#), Parl. St., VI. Parl., 1956 (2018-2019) nr. 1, 12 april 2019.

⁴ Vlor, Raad Basisonderwijs. [Tijd voor een volwaardig toekomstplan voor het basisonderwijs](#), 29 mei 2019.

⁵ Vlor, Raad Basisonderwijs. [Tijd voor een volwaardig toekomstplan voor het basisonderwijs](#), 29 mei 2019.

⁶ Vlor, Algemene Raad. [Advies over de beleidsnota Onderwijs 2019-2024](#), 28 november 2019.

⁷ [CAO XII \(10 september 2021\). Protocol van de onderhandelingen die gevoerd werden betreffende een akkoord van sectorale sociale programmatie voor de jaren 2021-2024 voor de sector “Onderwijs” van de Vlaamse Gemeenschap tussen de Vlaamse Regering en de representatieve vakorganisaties ACOD, FCSOD \(en ACV Voeding en diensten\) en VSOA](#).

In de Septemberverklaring 2021 werd echter een besparingsoefening voor het beleidsdomein Onderwijs en Vorming aangekondigd.⁸ Geplande investeringen worden daarbij geschrapt. De Vlor is heel bezorgd over de impact van die besparingen op het toekomstplan basisonderwijs en op de kwaliteitsvolle werking van het basisonderwijs op lange termijn.

1.3 Bredere context

Een aantal componenten van een toekomstplan basisonderwijs ondersteunen een aantrekkelijke werkplek, maar volstaan niet om het lerarenberoep op lange termijn te versterken. Het lerarentekort in de (basis)scholen is bijzonder nijpend. Er is dringend nood aan het *loopbaanpact* dat in het regeerakkoord werd aangekondigd.⁹ Geëngageerde professionele schoolteams zijn een cruciale voorwaarde voor een sterk (basis)onderwijs.

Vertrekkende vanuit een inclusiegedachte, vraagt de raad ook bijzondere aandacht voor het *buitengewoon basisonderwijs*. Dat moet telkens mee in de scope van beleidsmaatregelen genomen worden.

2 De balans: op weg naar een volwaardig toekomstplan basisonderwijs?

In voorliggend advies maakt de Vlor een stand van zaken op van de investeringen om het basisonderwijs kwaliteitsvol te versterken. We kiezen ervoor om dit op een beknopte manier te doen. Voor een inhoudelijke onderbouwing van de noden verwijzen we naar eerdere adviezen.¹⁰

Om deze stand van zaken op te maken hanteert de raad als toetsingskader zijn aanbevelingen uit zijn meest recente advies over een toekomstplan voor het basisonderwijs.¹¹ Daarin vraagt de raad voor het basisonderwijs een legislatuuroverschrijdend investeringsbeleid rond drie sporen:

- 1 de basisfinanciering (zie 2.1)
- 2 de leraar en het team (het primaire proces) (zie 2.2)
- 3 de beleidskracht en de schoolorganisatie (het secundaire proces) (zie 2.3)

Het onderscheid dat de raad daarbij maakt tussen het primaire en het secundaire proces is belangrijk. Het is positief dat de sociale partners en de overheid nu ook samen dat onderscheid verder zullen definiëren.¹²

⁸ [Septemberverklaring van de Vlaamse Regering betreffende de algemeen maatschappelijke situatie en betreffende de krachtlijnen van de begroting 2021](#), 31 (2020-2021) nr. 1

⁹ Vlor, Vast Bureau. [Boodschap naar aanleiding van de Beleids- en begrotingstoelichting voor Onderwijs en Vorming 2022](#), 10 november 2021.

¹⁰ Vlor, Raad Basisonderwijs. [Advies over een toekomstplan voor het basisonderwijs](#), 8 maart 2017.

Vlor, Raad Basisonderwijs. [Tijd voor een volwaardig toekomstplan voor het basisonderwijs](#), 29 mei 2019.

¹¹ Vlor, Raad Basisonderwijs. [Tijd voor een volwaardig toekomstplan voor het basisonderwijs](#), 29 mei 2019.

¹² [CAO XII \(10 september 2021\). Protocol van de onderhandelingen die gevoerd werden betreffende een akkoord van sectorale sociale programmatie voor de jaren 2021-2024 voor de sector "Onderwijs" van de Vlaamse Gemeenschap tussen de Vlaamse Regering en de representatieve vakorganisaties ACOD, FCSOD \(en ACV Voeding en diensten\) en VSOA.](#)

Om tot onderwijskwaliteit te komen en te zorgen voor maximale ontplooiingskansen voor elk kind, is het noodzakelijk dat *elk van de drie sporen voldoende gefinancierd wordt*. Daarbij moeten *leerlingenkenmerken worden meegenomen* in de berekening van het lestijdenpakket en de werkmiddelen in het gewoon basisonderwijs, zodat scholen een krachtige leeromgeving kunnen scheppen die goed is voor alle leerlingen en in het bijzonder voor leerlingen afkomstig uit gezinnen met een lage socio-economische status (SES).

2.1 Spoor 1 ‘De basisfinanciering’

2.1.1 Werkingsmiddelen kleuteronderwijs: gelijktrekking gerealiseerd

Sinds het schooljaar 2019-2020 zijn de werkmiddelen van het kleuteronderwijs gelijk aan het huidige niveau van de werkmiddelen van het lager onderwijs. Die structurele maatregel is een belangrijke realisatie.

2.1.2 Werkingsmiddelen basisonderwijs in zijn geheel: dringend verhogen

Bijkomend dringt de raad erop aan om de werkmiddelen van zowel het gewone als het buitengewone basisonderwijs te verhogen. De historische achterstand groeit momenteel niet verder aan, maar blijft substantieel. De Vlor vraagt *een inhaalbeweging* via:

- een herstel van de oorspronkelijke koopkracht zodat basisscholen met de werkmiddelen per leerling elk jaar eenzelfde pakket aan goederen en diensten kunnen aankopen als dat het geval was in 2008-2009. In de afspraken van 2007 werd daar immers van uitgegaan met inbegrip van de bandbreedte voor leerlingenkenmerken – zoals aangegeven in het decreet van 4 juli 2008 betreffende de werkbudgetten in het secundair onderwijs en tot wijziging van het decreet Basisonderwijs van 25 februari 1997.¹³
- een consequente indexering van de werkingstoelagen in het basisonderwijs.

Voor het gewoon basisonderwijs stellen we vast dat het aantal leerlingen dat scoort op leerlingenkenmerken over heel Vlaanderen substantieel groter wordt.¹⁴ De Vlor vraagt dan ook aandacht voor een financieringsmechanisme dat voor alle leerlingen gelijke kansen op kwaliteitsvol onderwijs garandeert.

2.2 Spoor 2 ‘De leraar en het team’ (het primaire proces)

2.2.1 Bijkomende kinderverzorg(st)ers en zorgleraren: verder uitbouwen

De Vlor is tevreden met de maatregel uit CAO XII dat er extra handen komen in de klas, gebudgetteerd door de impuls basisonderwijs. Bij definitieve goedkeuring door de Vlaamse Regering, betekent dit dat er 23 miljoen euro jaarlijks recurrent geïnvesteerd zal worden in extra

¹³ Zoals we in de Memorie van Toelichting bij dit decreet lezen (p.39), is de bandbreedte “het percentage van het deelbudget dat voor leerlingenindicatoren uitgetrokken wordt, ten opzichte van het totaal van dat deelbudget”. Het deelbudget waarvan hier sprake is, is het budget basisonderwijs.

Ontwerp van decreet betreffende de werkbudgetten in het secundair onderwijs en tot wijziging van het decreet Basisonderwijs van 25 februari 1997 wat de werkbudgetten betreft. Parl. St. 1667 (2007-2008) – Nr. 1. Memorie van toelichting.

¹⁴ Zie statistieken in Dataloep die de evolutie van het aantal leerlingen dat aantikt op de leerlingenkenmerken in het gewoon basisonderwijs schetst vanaf schooljaar 2010-2011 t.e.m. schooljaar 2019-2020.

kinderverzorg(st)ers in de klas. Dat is het equivalent van 550 voltijdse jobs. Toch is het urenpakket kinderverzorging nog niet uitgebouwd tot het punt dat *elke school* kan rekenen op de minimale noodzakelijke kinderverzorging.

Concreet vraagt de Vlor om via een gefaseerd investeringsbeleid de berekening van het urenpakket te baseren op een kinderverzorgster per 18,5 leerlingen jonger dan vier jaar. De school moet daarbij de mogelijkheid hebben om de uren in te zetten waar nodig.

Daarnaast vragen we extra lestijden voor de ondersteuning van zorgfase 0 (basiszorg) en zorgfase 1 (verhoogde zorg) in de klas om te evolueren naar een *bijkomende zorgleraar per gemiddeld 83 leerlingen*. In 2021 is 23 miljoen euro extra in het basisonderwijs geïnvesteerd via de puntenenveloppe zorg.¹⁵

2.2.2 Structureel meer tijd in de opdracht van een leraar voor overleg en professionalisering: kleine opstap

Teams hebben structureel meer tijd in hun opdracht nodig om overleg te plegen (zowel binnen als buiten het team). Bijvoorbeeld om vernieuwingen te implementeren, een samenhangend onderwijsaanbod te borgen en samen met het zorgteam of met de klassenraad leerlingen op te volgen. Dat vereist ook voldoende personeel en werkingsmiddelen bij externe partners: centra voor leerlingenbegeleiding (clb) en pedagogische begeleidingsdiensten. Daarnaast moet er ook structureel meer tijd zijn voor professionalisering.

Cao XII biedt een kleine, nog vage opstap voor die dringende nood die nog *verder geconcretiseerd en uitgebreid* moet worden. De Vlor herhaalt zijn vraag om via een gefaseerd investeringsbeleid (over maximaal twee legislaturen) te voorzien in twee bijkomende lestijden per 18,5 leerlingen. Die moet de school vrij kunnen aanwenden om structureel overleg en professionalisering van leraren(teams) te faciliteren. Daarnaast is het nodig om het aantal halve dagen pedagogische studiedagen per schooljaar structureel uit te breiden.

2.2.3 Masters specifiek voor het basisonderwijs?

We blijven vragende partij om te *onderzoeken* hoe het lerarenteam van de basisschool versterkt kan worden. Het eerdere Vlor-advies over de master basisonderwijs¹⁶ en de resultaten van het SONO-onderzoek naar masters basisonderwijs (Struyve, Frijs, et al., 2019) kunnen meegenomen worden in dat debat.

2.3 Spoor 3 'Beleidskracht en schoolorganisatie' (het secundaire proces)

2.3.1 Betere administratieve, pedagogische en beleidsondersteuning

Er is nood aan een gevoelige verhoging van de puntenenveloppe die de scholen en de scholengemeenschappen vandaag ontvangen, met aandacht voor scholen die geen deel uitmaken van een scholengemeenschap.

Er zijn reeds eerste stappen gezet waarover de Vlor zich positief uitspreekt:

¹⁵ [Beleids- en begrotingstoelichting Onderwijs en Vorming. Begrotingsjaar 2021](#). Parl. St. VI. Parl. 13-T (2020-2021) Nr.1

¹⁶ Vlor, Algemene Raad. [Advies over de master basisonderwijs](#), 23 november 2017.

- Vanaf 1 januari 2019 is er sprake van een structurele verhoging van de administratieve punten, zowel in het gewoon als in het buitengewoon onderwijs. Op kruissnelheid gaat het om een bedrag van 20 miljoen euro.
- Vanaf 1 september 2021 worden aan basisscholen extra middelen voor beleidsondersteuning toegekend. In 2022 gaat het om 23 miljoen euro.¹⁷

Op lange termijn is een *meer verregaande investering* in administratieve, pedagogische en beleidsondersteuning nodig. In het meest optimale scenario evolueren we via een gefaseerd investeringsbeleid (over maximaal twee legislaturen) naar een puntenenveloppe van 3 punten per leerling. Daarbij moet worden aangeduid welk deel naar primaire en secundaire processen kan gaan.

2.3.2 Een directeur zonder lesopdracht

Elke school heeft recht op voldoende beleidskracht. De grootte van basisscholen wordt sterk bepaald door de maatschappelijke verwachting van een gezinsnabije lokale verankering. Dat vraagt een bijzondere benadering en ondersteuning, ook van kleine basisscholen.

Analoog aan het secundair onderwijs, pleit de Vlor in het gewoon basisonderwijs voor een directeur zonder lesopdracht vanaf 83 leerlingen.

3 Samenhangend langetermijnbeleid ontbreekt

De Vlor roept de minister op om verder te bouwen op de reeds gezette stappen en werk te maken van een samenhangend langetermijnplan voor het basisonderwijs met *duurzame maatregelen* voor elk van de drie sporen. Zo'n plan is nodig om de grote noden in het basisonderwijs – zoals de Vlor die onderbouwde in eerdere adviezen¹⁸ – te kunnen beantwoorden.

De investeringen die tot nu toe gebeurd zijn, kaderen nog te weinig in een groter geheel vanuit een sterke inhoudelijke *visie op de eigenheid van het basisonderwijs*, zoals die geconcretiseerd werd in de 'tien krachtlijnen voor een sterk basisonderwijs'.¹⁹ Bovendien zijn sommige middelen ook slechts tijdelijk van aard. De investeringen blijven onder de verwachtingen die gecreëerd waren door de resolutie van het Vlaams Parlement van 24 april 2019.

Voor dat langetermijnbeleid is het belangrijk om stil te staan bij de opdracht en de eigenheid van het basisonderwijs en wat al dan niet tot de bevoegdheden van basisscholen behoren. De middelen die worden toegekend, moeten scholen ondersteunen in hun basisopdracht (het primaire proces): het leren en onderwijzen.

¹⁷ CAO XII (10 september 2021). Protocol van de onderhandelingen die gevoerd werden betreffende een akkoord van sectorale sociale programmatie voor de jaren 2021-2024 voor de sector "Onderwijs" van de Vlaamse Gemeenschap tussen de Vlaamse Regering en de representatieve vakorganisaties ACOD, FCSOD (en ACV Voeding en diensten) en VSOA.

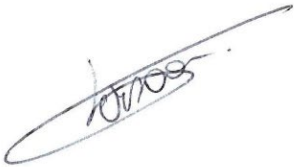
Beleids- en begrotingstoelichting Onderwijs en Vorming. Begroting 2022. Parl. St. VI. Parl. 13-I (2021-2022) – Nr.1

¹⁸ Vlor, Raad Basisonderwijs. *Advies over een toekomstplan voor het basisonderwijs*, 8 maart 2017.

Vlor, Raad Basisonderwijs. *Tijd voor een volwaardig toekomstplan voor het basisonderwijs*, 29 mei 2019.

¹⁹ Vlor, Raad Basisonderwijs. *Advies over de krachtlijnen voor een sterk basisonderwijs*, 16 september 2015.

De kerntaak van elke leraar is hier samen met het schoolteam op gericht. Het secundaire proces ondersteunt de basisopdracht van de school en zorgt ervoor dat die in de meest optimale omstandigheden kan verlopen.



Katrien Persoons
secretaris Raad Basisonderwijs



Anne Verhoeven
voorzitter Raad Basisonderwijs

Bronnen

[Beleids- en begrotingstoelichting Onderwijs en Vorming. Begrotingsjaar 2021.](#) Parl. St. VI. Parl. 13-T (2020-2021) – Nr. 1

[Beleids- en begrotingstoelichting Onderwijs en Vorming. Begroting 2022.](#) Parl. St. VI. Parl. 13-I (2021-2022) – Nr.1

[Beleidsnota Onderwijs en vorming. 2019-2024,](#) Parl. St., VI. Parl. 129 (2019-2020), nr. 1, 8 november 2019.

[CAO XII \(10 september 2021\). Protocol van de onderhandelingen die gevoerd werden betreffende een akkoord van sectorale sociale programmatie voor de jaren 2021-2024 voor de sector “Onderwijs” van de Vlaamse Gemeenschap tussen de Vlaamse Regering en de representatieve vakorganisaties ACOD, FCSOD \(en ACV Voeding en diensten\) en VSOA.](#)

Ontwerp van decreet betreffende de werkingsbudgetten in het secundair onderwijs en tot wijziging van het decreet Basisonderwijs van 25 februari 1997 wat de werkingsbudgetten betreft. Parl. St. VI. Parl. 1667 (2007-2008) – Nr. 1. Memorie van toelichting.

[Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2019-2024.](#)

[Septemberverslaging van de Vlaamse Regering betreffende de algemeen maatschappelijke situatie en betreffende de krachtlijnen van de begroting 2021.](#) 31 (2020-2021) nr. 1

Struyve, C., Frijns, C., Vanblaere, B., Delrue, K., & De Fraine, B. (2019). *Reviewstudie en exploratief onderzoek naar masters basisonderwijs*. Steunpunt Onderwijsonderzoek.

[Verslag van de hoorzitting namens de Commissie voor Onderwijs over het toekomstplan over het basisonderwijs van de sociale partners ‘Naar een sterk, duurzaam en veerkrachtig basisonderwijs. Principes en ambities van de sociale partners’,](#) Parl. St., VI. Parl., 1956 (2018-2019) nr. 1, 12 april 2019.

Vlor, Raad Basisonderwijs. [Advies over de krachtlijnen voor een sterk basisonderwijs](#), 16 september 2015.

Vlor, Raad Basisonderwijs. [Advies over een toekomstplan voor het basisonderwijs](#), 8 maart 2017.

Vlor, Algemene Raad. [Advies over de master basisonderwijs](#), 23 november 2017.

Vlor, Raad Basisonderwijs. [Tijd voor een volwaardig toekomstplan voor het basisonderwijs](#), 29 mei 2019.

Vlor, Algemene Raad. [Advies over de beleidsnota Onderwijs 2019-2024](#), 28 november 2019.

Vlor, Algemene Raad. [Naar een nieuw decreet leersteun. Advies over de conceptnota voor het decreet leersteun](#), 23 september 2021.

Vlor, Vast Bureau. [Boodschap naar aanleiding van de Beleids- en begrotingstoelichting voor Onderwijs en Vorming 2022](#), 10 november 2021.

Vlor (2015). *De basisschool als fundament voor ontwikkelen en leren. Een strategische verkenning van de missie en de troeven van het basisonderwijs in Vlaanderen*. Acco.