



ITINERA
INSPIRING LEADERS



SIMPLIFY EDUCATION

**De schoolleider als spil voor kwaliteitsvol
leerplichtonderwijs in Vlaanderen.**



INSPIRATIEDOCUMENT

Julien De Wit - Kristien Bruggeman | AUGUSTUS 2026

Executive Summary en aanbevelingen

Kernboodschap

Vlaanderen behoorde bij de eeuwwisseling tot de wereldtop in onderwijs. PIRLS 2021, PISA 2022 en TIMSS 2023 legden een forse terugval bloot, met een van de grootste prestatiekloven tussen sterke en zwakke leerlingen binnen de OESO. De terugval situeert zich op alle getoetste domeinen, maar is het scherpst bij lezen en hogere-orde denkvaardigheden: niet de basisautomatismen, wél het redeneren en begrijpen valt terug. De Vlaamse Toetsen bevestigen dit patroon. In de A-stroom van het tweede secundair haalt 67% de minimumdoelen leesbegrip, en slechts 13% die voor wiskundige problemen oplossen.

Dit rapport vertrekt van één centrale stelling: **onderwijskwaliteit wordt niet bepaald door de kwantiteit van regelgeving, maar door de vraag of de schoolleider voldoende tijd, bevoegdheid en decretale erkenning krijgt om onderwijskundig leiderschap te tonen.** De kwaliteitscrisis is in de kern een governance-crisis. Elke bestuurslaag, van overheid over koepel tot schoolbestuur, stapelt eigen interpretaties, rapporteringsverplichtingen en kwaliteitskaders bovenop wat van hogerop komt. Dit “lasagnemodel” holt precies de functie uit die kwaliteit op de klasvloer moet borgen.

Pijnpunten in kaart

1. Het bestuurlijk lasagnemodel verstikt onderwijskundig leiderschap.

De schoolleider staat niet aan het hoofd van een autonome organisatie, maar op het kruispunt van twee gezagslijnen: verantwoording aan het schoolbestuur enerzijds, regelgeving en verwachtingen van overheid en koepel anderzijds. Nevenactoren zoals de VLOR, vakbonden met veto- en onderhandelingsrecht op drie niveaus en lokale schoolraden fragmenteren die beslissingsruimte verder. Hoe dikker de lasagne, hoe minder tijd voor de kerntaak: leraren begeleiden, feedback geven, lestijd beschermen.

2. Het personeelsstatuut is een verouderd instrument, het directeursambt een blinde vlek.

De rechtspositiedecreten van 1991 zijn na decennia ad-hoc-beleid onoverzichtelijk geworden en niet aangepast aan de huidige context. Ze regelen de rechtspositie van leerkrachten tot in detail, maar behandelen het directeurschap als een bevorderingsambt, een administratieve promotie binnen de lerarenloopbaan, zonder eigen competentievereisten of professioneel profiel. Het TABD-TADD-VB-traject is in de praktijk vrijwel de enige hefboom waarmee een schoolleider de samenstelling van het team stuurt. Het TABD-TADD-VB-traject vormt de wettelijke loopbaanstappen die een personeelslid in het Vlaamse onderwijs doorloopt om van een tijdelijke startbaan naar een vaste benoeming (VB) te groeien.

3. Structurele perceptiekloof en rol-mismatch met het schoolbestuur.

Onderzoek (OBPWO 23.02) toont dat schoolleiders op vrijwel elke dimensie van de samenwerking systematisch minder positief scoren dan de bestuursleden van het schoolbestuur zelf. Besturen ambiëren vaker een actieve, beleidsbepalende rol, terwijl directies nood hebben aan een bestuur dat toezicht houdt, faciliteert en ondersteunt. Het "reflectief vermogen", het systematisch monitoren van de eigen samenwerking, scoort bij beide partijen het laagst.

4. Kritieke planlast en burn-outsrisico.

18,4% van het onderwijspersoneel vertoont acute burn-outsymptomen (SERV), met werkdruk als doorslaggevende factor. De gemiddelde werkweek van een voltijdse leerkracht bedraagt meer dan 50 uur. Formele neventaken zoals het wettelijk toezicht op de leerplicht en afwezigheidscontroles blijven onverkort op het bord van de schoolleider liggen. Kleinere scholen, waar de directeur vaak zelf lesgeeft zonder middenkader, worden het hardst getroffen. Al lijden ook grotere scholen zichtbaar onder de planlast.

5. Verouderde overheidssystemen als vermijdbare planlast.

Personeels- en leerlingenadministratie draait op (IT)systemen met een architectuur uit de jaren zeventig en tachtig. Trage interfaces, onuitlegbare foutcodes en lange laadtijden voegen een laag toe aan het lasagnemodel die niet voortkomt uit te veel regels, maar uit slecht onderhouden uitvoeringsinstrumenten. Dat vraagt dan ook een ander type oplossing.

6. Monitoring zonder tanden.

Sinds “Inspectie 2.0” opereert de onderwijsinspectie louter stimulerend: inspecteurs stellen diagnoses maar mogen geen dwingende aanbevelingen doen. Onderzoek van Edubron (UAntwerpen, 2023) bij 44 schoolleiders en meer dan 600 leraren in 97 scholen toont de inefficiëntie: 84% van de scholen onderneemt actie na een doorlichting, 60% zegt dat het tot reflectie aanzet, maar **slechts 35% vindt dat de inspectie de onderwijskwaliteit ook effectief verhoogde**. Het systeem verzamelt veel data; de vertaling naar bijsturing op de klasvloer faalt. Het gebruik van Vlaamse toetsresultaten bij evaluatie is bovendien decretaal verboden, wat kwaliteitsmonitoring structureel ontkoppelt van persoonsgerichte evaluatie.

7. Het ASA-selectie-effect: wie houdt het ambt vol?

De combinatie van planlast en verouderde systemen heeft een minder zichtbaar maar structureel effect op wie directeur blijft. Conform de Attraction-Selection-Attrition-theorie haakt het onderwijskundig gedreven profiel sneller af, net dat profiel dat het sterkst samenhangt met leerkrachtenretentie en kwaliteit, terwijl het bureaucratisch georiënteerde profiel beter aansluit bij wat de functie in de praktijk vraagt.

8. Erosie van vertrouwen tussen overheid en koepels.

Het arrest van het Grondwettelijk Hof (2022) dat de eindtermen voor de tweede en derde graad secundair vernietigde, is geen incident maar een patroon: de overheid stuurt centraal bij, koepels verzetten zich met een beroep op de vrijheid van onderwijs, het geschil eindigt bij het Hof of in een politiek compromis. Elke episode kost tijd, voedt scepsis over de houdbaarheid van de volgende maatregel, en verhoogt de onzekerheid waarmee scholen hun planning moeten maken.

Bijkomende vaststelling: Vlaanderen benut de beleidsruimte die de Grondwet biedt niet volledig (Timbermont, 2023). Ook koepels en schoolbesturen laten bestaande autonomie liggen. Veel van wat schoolleiders als verplicht ervaren, is historisch gegroeid binnen koepels of besturen en is niet decretaal opgelegd.

Aanbevelingen

Werf 1: verankering van een decretaal statuut voor de schoolleider

Probleem: de juridische positie van de schoolleider is te afhankelijk van de willekeur en de gelaagdheid van individuele schoolbesturen.

- **Creëer een autonoom, decretaal verankerd statuut voor het ambt van schoolleider**, los van het bevorderingsambt binnen de lerarenloopbaan.
- **Voorzie expliciete operationele en onderwijskundige doorzettingsmacht**, zodat de directeur soeverein kan ingrijpen in personeelsbeleid en pedagogische koers.
- **Bescherm de functie tegen bestuurlijke en politieke micromanagement-inmenging** door de operationele leiding los te koppelen van de loutere hiërarchie van het schoolbestuur.
- **Definieer eigen competentievereisten en een professioneel profiel** voor het ambt. Vandaag ontbreken die in beide rechtspositiedecreten. Het kernprofiel voor schoolleiderschap van Geert Devos (UGent) kan dienen als vertrekpunt.
- **Faciliteer gedeeld leiderschap in het statuut**. Onderwijskundig leiderschap kan ook worden opgenomen door vakgroepvoorzitters of leraren in een professionele leergemeenschap.

Werf 2: sanering van de administratieve lasagne

Probleem: met 18,4% burn-outsymptomen (t.o.v. 13,4% Vlaams gemiddelde) is de limiet van het absorptievermogen van scholen bereikt. Planlastvermindering mag geen vrijblijvende intentie meer zijn.

- **Voer een rigoureuze kerntakendebat-audit uit op macroniveau** en bouw de regeldruk van koepels én overheid drastisch af. Voor elke regel die wordt ingevoerd, zouden er 2 herbekeken moeten kunnen worden.
- **Schrap formele neventaken**, waaronder de zware administratieve bewaking van de leerplicht en dubbele rapporteringslijnen naar zowel overheid als koepels.
- **Introduceer een wettelijke vrijstellingsclausule of verplichte pooling** van administratieve basistaken op het niveau van scholengemeenschappen, specifiek om kleinere scholen te ontlasten.
- **Investeer in moderne, gebruiksvriendelijke administratieve infrastructuur** voor personeels- en leerlingenadministratie. Dit is een investeringsvraagstuk, geen deregulering.

- **Maak regelgeving transparanter en eenvoudiger**, getoetst aan drie stelregels: rechtszekerheid, logistieke zuinigheid (subsidiariteit) en duurzaamheid.
- **Herzie de prestatienoemers** naar effectief gepresteerde arbeidsduur en voer een leeftijdsbewust personeelsbeleid met meer inspraak op schoolniveau.

Werf 3: operationalisering van het beleidsvoerend vermogen

Probleem: de perceptiekloof en rol-mismatch tussen bestuur en directie verlammen de strategische slagkracht van instellingen.

- **Maak een tweejaarlijkse, formele en tweezijdige doorlichting van de governance-relatie verplicht**, gecentreerd rond de acht wetenschappelijke dragers van beleidsvoerend vermogen.
- **Bring schoolbesturen wettelijk terug in hun faciliterende en toezichthoudende rol**, en leg het operationele en strategische mandaat expliciet en contractueel bij de schoolleiding.
- **Maak transparantie in de besluitvorming een hard criterium** binnen de algemene subsidievoorwaarden.
- **Betrek schoolbesturen structureel bij de bestaande schooldoorlichting** in plaats van een aparte inspectielaag voor besturen te creëren. Kwaliteitsverantwoording wordt zo een gedeelde last in plaats van volledig op het bord van de schoolleider te landen.
- **Verplicht schoolbesturen tot een minimale operationele ondersteuning op schoolniveau** en tot het ontlasten van directies van taken buiten hun kernrol (cf. Onderwijsraad NL, 2018).

Werf 4: van vrijblijvend stimuleren naar directe operationele bijsturing

Probleem: data verzamelen zonder consequenties verhoogt de onderwijskwaliteit niet, zoals de effectiviteitsscore van 35% aantoont.

- **Koppel doorlichtingsresultaten en kwaliteitsindicatoren rechtstreeks aan een coherent systeem van handhaving en operationele interventie.**
- **Geef de schoolleider decretale instrumenten** om bij ondermaatse prestaties direct in te grijpen in het lerarenteam, via versnelde, prestatiegerichte evaluatie- en remediëringsprocedures.

- **Overbrug de kloof tussen inspectie (vaststellen) en pedagogische begeleiding (begeleiden)**, die vandaag maakt dat vaststellingen niet automatisch tot bijsturing leiden.
- **Investeer in een bruikbare data-infrastructuur** die de schoolleider effectief ondersteunt om Vlaamse toetsen, taalscreenings, observaties en doorlichtingen te combineren tot een samenhangend beeld.
- **Ondersteun schoolleiders in het zorgvuldig voeren van evaluatieprocessen.** De kern van het debat is minder het ontslagrecht zelf dan de vraag of de directeur voldoende houvast krijgt om tijdig en gericht in te grijpen.

Werf 5: hervorming van het aanstellingstraject

Probleem: het TABD-TADD-VB-traject is de voornaamste hefboom van de schoolleider, maar biedt weinig helderheid en voorspelbaarheid.

- **Vervang het huidige traject** door ofwel een drietrapsstructuur met een echt recht op vaste benoeming na maximaal twee jaar, ofwel een klassiek mechanisme met een tewerkstelling van onbepaalde duur naast een tijdelijke tewerkstelling begrensd tot twee à drie jaar.
- **Kijk naar Nederland als meest relevante referentiepunt.** Sinds de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (2020) zit de waarborg tegen willekeur in een onafhankelijke toetsing vooraf (UWV of rechter), niet in een nagenoeg onaantastbaar statuut achteraf.
- **Bewaak dat het evaluatiemechanisme geen beleid "op papier" blijft** en investeer in een cultuur waarin open en eerlijk over professioneel functioneren wordt gesproken.
- **Veranker professionalisering structureel in de opdracht** van schoolleiders en leerkrachten, met nadruk op kennisdeling en casebespreking met vakcollega's. Dat is wetenschappelijk de sterkste hefboom voor doelmatigheidsbeleving.
- **Maak jobdifferentiatie mogelijk** om in te spelen op de noden van individuele schoolleiders en leerkrachten.

INLEIDING

In het huidige maatschappelijke en politieke klimaat staat de kwaliteit van het Vlaamse leerplichtonderwijs onder zware druk. Waar Vlaanderen bij de eeuwwisseling nog tot de absolute wereldtop behoorde, legden de PIRLS-resultaten van 2021, PISA-cyclus van 2022 en de TIMSS-resultaten van 2023 een forse en verontrustende terugval bloot, gekenmerkt door een van de grootste prestatiekloven tussen sterke en zwakke leerlingen binnen de OESO.

De prestaties van Vlaamse leerlingen vallen volgens deze testen gemiddeld terug op verschillende domeinen. Kort samengevat: de terugval zit op alle getoetste domeinen, maar is het scherpst bij lezen en bij hogere-orde denkvaardigheden. Niet zozeer de basisautomatismen, maar het redeneren en begrijpen valt terug. De focus op wetenschappelijk redeneren is niet sterk aanwezig in het Vlaamse onderwijs, en de hoge instructietijd leidt niet tot hogere prestaties. Dat patroon keert terug in de Vlaamse Toetsen: leerlingen van het vierde leerjaar scoorden relatief goed voor bewerkingen, getalbegrip, meetkunde en metend rekenen, maar slecht voor wiskundige problemen oplossen en leesbegrip. In de A-stroom van het tweede secundair beheerst 67% de minimumdoelen leesbegrip en 13% die voor wiskundige problemen oplossen.

Deze pijnlijke kwaliteitsdaling vraagt niet langer om geïsoleerde debatten over curricula of lerarenopleidingen, maar om een **fundamentele doorlichting** van de **governance** en de **operationele sturing** binnen onze scholen. Een goede, performante school die leerlingen op een juiste manier opleidt, is ook een school die haar eigen governance in hand heeft en daarin excelleert.

De rol van de schoolleider kan hierbij niet onderschat worden: uit wetenschappelijke studies en uit de Onderwijsspiegel van de Vlaamse Onderwijsinspectie blijkt overduidelijk dat de onderwijskwaliteit staat of valt met de mate waarin de schoolleider **onderwijskundig leiderschap** kan opnemen.

Dit rapport vertrekt vanuit één centrale stelling: onderwijskwaliteit wordt niet bepaald door de kwantiteit van regelgeving, maar door de vraag of de schoolleider voldoende tijd, bevoegdheid en decretale erkenning krijgt om onderwijskundig leiderschap te tonen. Elk knelpunt (planlast, personeelsstatuut, governance-conflicten) wordt in deze paper dan ook getoetst aan de harde realiteit: helpt het de operationele spijfiguur vooruit, of kost het hem of haar kostbare tijd?

Waarom onderwijskundig leiderschap essentieel is in het huidige onderwijslandschap.

Onderwijskundig leiderschap omvat **drie** onderscheiden **dimensies** die elk een impact hebben op het leren van leerlingen: het uitstippelen van een **schoolvisie**, het aansturen van het **onderwijsleerproces** en het **curriculum**, en het bevorderen van een **positief schoolklimaat**. Concreet houdt dit in dat een schoolleider op basis van bijvoorbeeld klasobservaties gerichte feedback geeft over de manier van lesgeven, zijn lerarenteam stimuleert om kwaliteitsvol werk te leveren, en niet aarzelt om leerkrachten die minder goed functioneren bij te sturen. Uit de Onderwijsspiegel 2026, het jaarlijkse verslag van de onderwijsinspectie,

blijkt dat scholen doorgaans wel over een duidelijke visie beschikken, maar dat het **vertalen van dat onderwijskundig beleid naar de klasvloer een blijvende uitdaging** vormt.

Onderwijskwaliteit ontstaat uiteindelijk op de klasvloer, in de dagelijkse interactie tussen leraar en leerling. Leraren kunnen hun expertise echter alleen ten volle inzetten als ze daarin ondersteund en beschermd worden. **Daar speelt de schoolleider een cruciale, zij het indirecte, rol.** Onderzoek wijst uit dat onderwijskundig leiderschap op een indirecte manier bijdraagt tot betere leerresultaten. Door als schoolleider in te zetten op de professionele ontwikkeling van leerkrachten en de school te ontwikkelen als lerende organisatie, versterkt hij niet alleen de expertise van leerkrachten om leerlingen te doen leren, maar bouwt hij ook aan een kwaliteitsvolle organisatie – een organisatie waarin leerkrachten samenwerken en waarin voldoende ruimte is voor professionalisering en bijsturing.

Wanneer deze onderwijskundige sturing ontbreekt of verlamd raakt door administratieve overbelasting, wankelt het fundament van de school. **Een kader van heldere standaarden en verantwoording op school-**

niveau vormen zo basisvoorwaarden voor succes.

Problematisch is de manier waarop dit kader nu opgebouwd wordt. Elke bestuurslaag in het onderwijs voegt een eigen interpretatie, rapporteringsverplichting of kwaliteitskader toe aan wat van bovenaf wordt opgelegd. Zo ontstaat het zogenaamde **'lasagnemodel'**, een terugkerend thema in dit rapport. **Het probleem is dan ook niet louter een teveel aan administratie, maar een structurele spanning tussen centrale sturing en de autonomie van scholen.** De vernietiging van de eindtermen door het Grondwettelijk Hof in 2022 is daarvan een sprekend voorbeeld.

Net het onderwijskundig leiderschap dat indirect zorgt voor meer onderwijskwaliteit, wordt uitgehold door die bestuurlijke gelaagdheid. Hoe dikker de 'lasagne', hoe minder tijd een schoolleider overhoudt voor zijn of haar kerntaak: de kwaliteit van het onderwijs versterken door leraren te begeleiden, feedback te geven en de lestijd te beschermen. Daardoor krijgen ook leraren minder ruimte om zich professioneel te ontwikkelen. **Bestuurlijke complexiteit ondermijnt rechtstreeks de voorwaarden waarbinnen een schoolleider kwaliteitsvol onderwijs kan laten ontstaan.**

Onderzoeksaanpak en Leeswijzer

In dit rapport analyseert Itinera de structurele barrières die de schoolleider vandaag ondervindt.

- **deel 2** schetst een helikopterbeeld van de onderwijsorganisatie en legt de fricties bloot in de relatie tussen het schoolbestuur en de schoolleiding.
- **deel 3** toont het empirische fundament van de kwaliteitsdaling en evalueert de impact van planlast en het huidige monitoringsysteem (Inspectie 2.0).
- **deel 4** formuleert gerichte, strategische beleidsaanbevelingen en een gefaseerde roadmap om de slagkracht aan de schoolpoort te herstellen.

De actoren

Schoolleider

We gebruiken de werkdefinitie uit het kernprofiel voor schoolleiderschap van Devos: “Gedreven door persoonlijke en professionele waarden geven leidinggevenden richting en oefenen zij invloed uit om het leren van alle betrokkenen te stimuleren en te realiseren en de kwaliteit van onderwijs te verbeteren”.

Schoolbestuur

Het schoolbestuur of de inrichtende macht draagt de verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van 1 of meerdere scholen. Het schoolbestuur ontvangt werkingsmiddelen en omkadering van het Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming. Elk schoolbestuur neemt strategische en fundamentele beslissingen over de school en het onderwijs (zoals het pedagogisch project). Het bestuur is de formele werkgever van de directie, de leerkrachten en het ondersteunend personeel die werkzaam zijn in haar scho(o)(l)(en).

Onderwijs in Vlaanderen: een helikopterbeeld

Basisbeginsel: vrijheid van onderwijs

Artikel 24 van de Grondwet waarborgt de vrijheid van onderwijs. Daardoor kan elke inrichtende macht of elk schoolbestuur in principe een school oprichten en organiseren volgens een eigen pedagogisch project. Dat grondwettelijke principe verklaart de sterke positie van schoolbesturen en onderwijskoepels, maar roept tegelijk de vraag op hoeveel beslissingsruimte een schoolleider nog overhoudt om dat project op schoolniveau vorm te geven.

In die bestuurlijke architectuur staat de schoolleider niet aan het hoofd van een volledig autonome organisatie, maar op het kruispunt van twee gezagslijnen. Enerzijds legt hij of zij verantwoording af aan het schoolbestuur, anderzijds moet de schoolleider rekening houden met de regelgeving van de overheid en de ondersteuning en verwachtingen van de onderwijskoepel.

Meer vrijheid dan genomen wordt

Een terugkerende vaststelling is dat de Vlaamse Gemeenschap sinds de bevoegdheidsoverdracht van meer dan dertig jaar geleden niet alle beleidsruimte benut die de Grondwet biedt. Timbermont (2023) toont dit aan voor de rechtspositieregeling: in plaats van bijkomende bevoegdheden na te streven, zou Vlaanderen de bestaande, reeds gedefederaliseerde bevoegdheden veel sterker kunnen benutten.

Voor schoolleiders is dat geen abstracte staatsrechtelijke discussie. **Elke beleidskeuze die bestaande bevoegdheden inzet om complexiteit te verminderen in plaats van te vergroten, vergroot rechtstreeks hun beslissingsruimte.**

Daarnaast blijkt dat ook onderwijskoepels en schoolbesturen de autonomie die zij vandaag al hebben, lang niet altijd ten volle benutten. Veel schoolleiders ervaren hun handelingsruimte als beperkt, terwijl **heel wat organisatorische structuren, procedures en gewoontes niet decretaal zijn vastgelegd, maar historisch gegroeid zijn binnen koepels of schoolbesturen.** Met andere woorden: niet alles wat als verplicht wordt ervaren, is ook daadwerkelijk door de decreetgever opgelegd.

Een gelaagde en verzuilde structuur

Het Vlaamse leerplichtonderwijs is opgebouwd rond de 'inrichtende macht' (het schoolbestuur), die op basis van de Grondwet scholen kan oprichten volgens een eigen pedagogisch project. Dit heeft geleid tot een driedelig landschap, waarin koepels een sterke intermediaire rol spelen, maar uiteindelijk meebepalen hoeveel operationele beleidsruimte de schoolleider

daadwerkelijk rest. Zo zijn er:

1. **Gemeenschapsonderwijs (GO!):** officieel neutraal onderwijs, centraal aangestuurd (RaGo), met een marktaandeel van 15%.
2. **Officieel gesubsidieerd onderwijs:** ingericht door lokale overheden (steden/gemeenten via OVSG en provincies via POV), met een marktaandeel van 17%.
3. **Vrij gesubsidieerd onderwijs:** ingericht door private inrichtende machten (hoofdzakelijk Katholiek Onderwijs Vlaanderen, aangevuld met OKO en onafhankelijke scholen), vertegenwoordigt met 68% de absolute meerderheid van het speelveld.

Binnen deze **verzuilde architectuur** ageert de schoolleider niet als een autonome hiërarchische leider, maar bevindt hij zich in een knellende spagaat tussen twee dwingende assen: het schoolbestuur waaraan hij verantwoording aflegt, en de overheid/koepel die regelgeving en financiering bepalen.

De aanwezigheid van talrijke **nevenactoren**, zoals de Minister van Onderwijs, strategische adviesraden (bijvoorbeeld binnen de Vlaamse Onderwijsraad VLOR), vakbonden met veto- en onderhandelingsrecht op macro-, meso- en microniveau, en lokale schoolraden zorgt ervoor dat de operationele beslissingsruimte van de directeur permanent gecontesteerd en gefragmenteerd is.

Erkenning, financiering en subsidiëring verlopen via strikte programmatiecriteria (leerlingenaantallen, rationalisatienormen). Dit bepaalt niet enkel of een school blijft bestaan, maar ook hoeveel omkadering

een school krijgt toegewezen en dus hoeveel ondersteunend personeel rond de schoolleider mogelijk is. Kleinere scholen, waar een directeur vaak nog zelf lesgeeft of alle administratieve taken alleen draagt, ondervinden dit het scherpst: net daar is de kans het kleinst dat er een middenkader is dat onderwijskundig leiderschap mee kan dragen. Nochtans kan deze omkadering binnen de school een aanzienlijk effect hebben op de onderwijskwaliteit. Toch hebben ook de grote scholen het zeker niet gemakkelijk.

Het personeelsstatuut en het directeursambt: instrument of blokkade voor de schoolleider?

Context

Het Vlaamse onderwijspersoneelsstatuut dateert in de kern uit het Schoolpact (1958) en de rechtspositiedecreten van 1991 (DRP GO! en DRP Gesubs.), aangevuld met tientallen uitvoeringsbesluiten. Dit onderdeel onderzoekt de rechtspositie niet als doel op zich, maar als het instrument waarmee een schoolleider dagelijks personeelsbeleid voert: leraren aanwerven, evalueren, taken verdelen en, waar nodig, afscheid nemen.

De rechtspositiedecreten: Vlaamse koterijen die onderwijskwaliteit niet vooruit helpen

De rechtspositiedecreten (RDP) hebben als voornaamste doel de arbeidsverhoudingen, rechten en plichten van het onderwijspersoneel vast te leggen. Zowel het RDP voor het gesubsidieerd onderwijs als voor het gemeenschapsonderwijs dateren van 1991 en blonken van bij het begin niet uit in helderheid.

Na een decennialang ad-hoc-beleid, waarbij aan de decreten telkens zaken werden toegevoegd en geschrapt, is de **helderheid van de rechtspositieregelingen ver te zoeken en niet (meer) aangepast aan de huidige maatschappelijke en juridische context** waarin het onderwijspersoneel functioneert.

Dit bedreigt onder meer het voeren van een duurzaam en innovatief HR-beleid, dat nochtans al meerdere jaren hoog op de beleidsagenda staat. Enerzijds stelt de wirwar aan regels en het gebrek aan helderheid schoolleiders voor de uitdagende taak om conform de regelgeving te werken; anderzijds is de schoolleider die de wetgeving uitpluist en in verregaande mate beheerst, in staat om een erg willekeurig personeelsbeleid te voeren.

De rechtspositieregelingen zouden minstens moeten voldoen aan **drie stelregels**:

- **rechtszekerheid:** transparant, coherent met aanpalende rechtsdomeinen en tijdig gecommuniceerd. De basisaanname is dat het voor een schoolleider (of andere rechtsonderhorige) geen onmogelijke uitdaging mag zijn om de regelgeving te begrijpen.
- **legistieke zuinigheid:** subsidiariteit, zodat beslissingen zoveel mogelijk op schoolniveau te nemen zijn, met daarbij horende responsabilisering voor schoolbesturen en schoolleiders en een grote rol voor participatieve besluitvorming op de werkvloer. Vrijheid, verantwoordelijkheid en vertrouwen dienen daarbij hand in hand te gaan.
- **duurzaamheid:** flexibel genoeg om in te spelen op trends zoals het lerarentekort, met breed gedragen evenwicht tussen de betrokken actoren).



**DE HELDERHEID VAN DE
RECHTSPOSITIEREGELINGEN
IS VER TE ZOEKEN EN
NIET (MEER) AANGEPAST
AAN DE HUIDIGE
MAATSCHAPPELIJKE
EN JURIDISCHE CONTEXT
WAARIN HET
ONDERWIJSPERSONEEL
FUNCTIONEERT.**



TABD, TADD en vaste benoeming: de enige hefboom die de schoolleider vandaag heeft

Een leraar doorloopt doorgaans een Tijdelijke Aanstelling van Bepaalde Duur (TABD), kan na voldoende dienstanciënniteit overstappen naar het stelsel van Tijdelijke Aanstelling van Doorlopende Duur (TADD, met voorrangrechten en ontslagbescherming), en kan daarna een Vaste Benoeming (VB) krijgen met een verregaande ontslagbescherming.

Voor de schoolleider is dit traject in de praktijk het voornaamste instrument om personeelsbeleid te voeren: elke fase (al dan niet doorstromen, al dan niet voorstellen tot vaste benoeming) is een van de weinige momenten waarop de schoolleider daadwerkelijk stuurt op de samenstelling van zijn of haar team. Net op dat instrument staat vandaag de meeste maatschappelijke en politieke druk: het regeerakkoord 2024-2029 wil inzetten op de verdere actualisering van het personeelsstatuut en de vaste benoeming verfijnen.

Aanbeveling:

Vervang het TABD-TADD-VB-traject door óf een drie-trapsstructuur met een echt recht op vaste benoeming na maximaal twee jaar, óf een klassiek mechanisme met een tewerkstelling voor onbepaalde tijd naast een tijdelijke tewerkstelling die begrensd is tot twee à drie jaar.

Voor zowel de schoolleider als de (startende) leerkracht brengt elk van beide trajecten meer helderheid en voorspelbaarheid. In het kader van een toekomstgericht HR-beleid bieden ze de mogelijkheid om een stabiel team op te bouwen. Belangrijk daarbij is om te waken over de effectiviteit en efficiëntie van het evaluatiemechanisme dat een aantal jaren geleden werd voorgeschreven, waarbij schoolleiders gestimuleerd worden om informele functioneringsgesprekken te voeren bij leerkrachten die voldoen aan de verwachtingen en pas over te schakelen naar formele functionerings- en evaluatiegesprekken op het moment dat een leerkracht ondermaats presteert. Een groot risico van dit mechanisme is dat het bij een beleid "op papier" blijft, terwijl er werk gemaakt moet worden van het stimuleren van een cultuur waarin men open en eerlijk spreekt over elkaars professioneel functioneren.

De discussie over versoepeling van het ontslagrecht bij vaste benoeming is niet nieuw en ligt beleidsmatig gevoelig, mede door de sterke vakbondsbescherming van het huidige statuut. Voor de schoolleider is de kern van het debat minder het ontslagrecht zelf dan wel de vraag of hij of zij voldoende ondersteund wordt om een evaluatieproces zorgvuldig te voeren, en gericht en tijdig te kunnen ingrijpen als een personeelslid niet voldoet. Iets waarvoor het huidige decretale kader weinig houvast biedt.

Een vergelijking met Nederland en Finland leert dat werkzekerheid en mogelijkheid tot ontslag bij disfunctioneren elkaar niet noodzakelijk uitsluiten:

Dit impliceert dat een nieuwe rechtspositieregeling gefundeerd is op een stevige visie op (de toekomst van) het onderwijs en meer bepaald op het beroep van de schoolleider en de leerkracht. Die visie geeft verder richting aan het bepalen en vastleggen van de structuur van de onderwijsorganisatie in scholen, de rollen, het takenpakket en vereiste competentieprofielen (inclusief diplomavooraarden) van betrokken actoren en financiering van het onderwijs

Bij de noodzakelijke herziening van de rechtspositiedecreten, zal men moeten tegemoetkomen aan volgende bouwstenen en aandachtspunten:

- **Werkbaar werk:** net als in andere sectoren, staat de werkbaarheid onder druk. Dit wordt niet alleen geïllustreerd door de burn-out-cijfers van de SERV, maar ook door de hoogte van (langdurig) ziekteverzuim. Daarnaast baart ook de negatieve evolutie in de werk-privébalans, de hoge werkdruk en de emotionele belasting van een job in het onderwijs zorgen. Uit het tijdsbestedingsonderzoek dat enkele jaren geleden besteld werd door toenmalig minister van onderwijs Crevits, blijkt dat de gemiddelde werkweek voor een voltijds leerkracht meer dan 50 uur bedraagt.

Aanbeveling: herzie de **prestatienoemers** (afhankelijk van diploma, ambt en structuuronderdeel waarin men tewerkgesteld is) naar effectief gepresteerde arbeidsduur, voer een leeftijdsbewust personeelsbeleid met meer inspraak op schoolniveau, en werk actief aan planlastreductie — elk daarvan geeft de schoolleider meer greep op taakverdeling binnen het team.

- **Planlast:** steeds vaker klinkt de roep om terug te gaan naar de kerntaak: het onderwijzen van leerlingen. Een belangrijk sta-in-de-weg is de planlast, die vooral voorkomt uit het lasagnemodel.

Aanbeveling: de decreetgever, de koepels en de inrichtende machten moeten inzetten op de reductie van planlast. Dit kan alleen door het lasagnemodel kritisch onder de loep te nemen en een helder kader te scheppen omtrent de verwachtingen en de verantwoordelijkheden waaraan een schoolleider (en dus zijn leraren) tegemoet moet komen.

- **Levenslang leren:** de job van schoolleider en leerkracht is complex en uitdagend en vraagt een professionaliseringsrecht voor de hele loopbaan. Professionalisering structureel verankeren in de opdracht van schoolleiders en leerkrachten, draagt bovendien bij aan een lerende cultuur en faciliteert het operationaliseren van het onderwijskundig beleid tot op de klasvloer. Professionaliseringsactiviteiten mogen bovendien niet beperkt worden tot het louter verwerven van (nieuwe) kennis, er is voldoende wetenschappelijke evidentie dat het delen van kennis en bespreken van cases met (vak)collega's het meest bijdraagt aan de doelmatigheidsbeleving van leerkrachten.
- **Flexibilisering van het takenpakket:** maak jobdifferentiatie mogelijk, niet noodzakelijk, om optimaal in te kunnen spelen op de noden van individuele schoolleiders en leerkrachten. Veranker gedeeld leiderschap in beide ambten.

	BELGIË / VLAANDEREN	NEDERLAND	FINLAND
Basisstatuut	Vaste benoeming (publiekrechtelijk)	Arbeidscontract (privaatrechtelijk, ook openbaar onderwijs sinds de WNRA, 2020)	Arbeidscontract met opzegtermijn
Ontslag bij disfunctioneren	Zware tucht-/ evaluatieprocedure, zelden volledig doorlopen	Erkende ontslaggrond, vooraf getoetst door UWV of kantonrechter	Gewone opzeg (1-6 maanden naargelang diensttijd), mits motivering
Waarborg tegen willekeur	Procedurele bescherming binnen het statuut zelf	Onafhankelijke externe toetsing vóór ontslag	Sterke vakbond (~95% aansluiting) + collectieve cao

Nederland is het meest relevante referentiepunt: sinds de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (2020) verviel het ambtenarenstatuut ook voor leraren in het openbaar onderwijs. De waarborg tegen willekeur zit daar in een onafhankelijke toetsing vooraf (UWV of rechter), niet in een nagenoeg onaantastbaar statuut achteraf. Ook de Franse Gemeenschap voert een wijziging door: nieuwe leraren starten er vanaf september 2027 met een contract van onbepaalde duur in plaats van een vaste benoeming, al rijzen er nu stemmen om dat besluit terug te draaien omwille van budgettaire redenen.

De rechtspositiedecreten als spiegel: de blinde vlek van het directeursambt

De twee rechtspositiedecreten (DRP GO!, decreet 12528, en DRP Gesubs., decreet 12657) regelen de rechtspositie van leerkrachten tot in detail, maar **besteden nauwelijks aandacht aan het directeursambt als een eigen functie met specifieke bevoegdheden en competenties.**

Dat is geen toevallige omissie, maar een rechtstreeks gevolg van de ontstaansgeschiedenis van de decreten. Het directeurschap werd van meet af aan opgevat als een **bevorderingsambt** binnen de lerarenloopbaan: een administratieve promotie, eerder dan een afzonderlijk leiderschapsberoep met een eigen professioneel profiel.

**HET DIRECTEURSCHAP
WERD VAN MEET AF
AAN OPGEVAT ALS EEN
BEVORDERINGSAMBT BINNEN
DE LERARENLOOPBAAN:
EEN ADMINISTRATIEVE PROMOTIE,
EERDER DAN EEN AFZONDERLIJK
LEIDERSCHAPSBEROEP MET EEN EIGEN
PROFESSIELEEL PROFIEL.**

Aspect	DRP GO! (12528)	DRP Gesubs. (12657)	Relevantie voor dit rapport
Aanduiding eerste evaluator	Door de directeur	Door het schoolbestuur	In het gesubsidieerd onderwijs is de evaluatiebevoegdheid gedelegeerd, niet inherent aan het directeursambt; kwetsbaarder voor bestuursinmenging
Historische evaluatiecultuur	Formeel systeem bestond vóór 2007	Geen formeel systeem vóór 2007	Ongelijke rijpheid van evaluatiecultuur per net; in gesubsidieerd. onderwijs is de evaluatiepraktijk jonger en daardoor minder ingebed
Beroepsinstantie evaluatie	Aparte Kamer GO! in het College van Beroep	Paritair comité + Kamer van Beroep	Dubbel systeem zonder uniforme toetsing; geen lering uit precedentes over de netten heen
Inrichtende macht	Raad van GO! (publiekrechtelijk)	Schoolbestuur (privaat of publiekrechtelijk)	Grondwettelijk geborgde autonomie weegt zwaarder in gesubsidieerd onderwijs; directeur staat tussen twee bevoegdheidsniveaus
Decretaal profiel directeur	Bevorderingsambt, geen eigen competentievereisten	Bevorderingsambt, geen eigen competentievereisten	In beide stelsels is de directeur een carrièrestap, geen afzonderlijk omschreven professionele rol
Gebruik Vlaamse toetsresultaten bij evaluatie	Verboden (beide decreten, Decr. Onderwijs XXXIII)	Verboden (beide decreten, Decr. Onderwijs XXXIII)	Structurele ontkoppeling tussen kwaliteitsmonitoring en persoonsgerichte evaluatie

Beide decreten versterken zo, elk op hun eigen manier, het “lasagnemodel”: het directeursambt wordt decretaal vooral benaderd als bevoegdheidstoekenning aan een individu binnen een groter geheel, niet als een functie die eigen ondersteuning, tijd en professioneel statuut verdient.

Bovendien versterkt de tweeledigheid van het systeem (twee decreten, twee beroepsinstanties, verschillende procedures naargelang het net) de bestuurlijke com-

plexiteit waarmee elke schoolleider dagelijks moet omgaan.

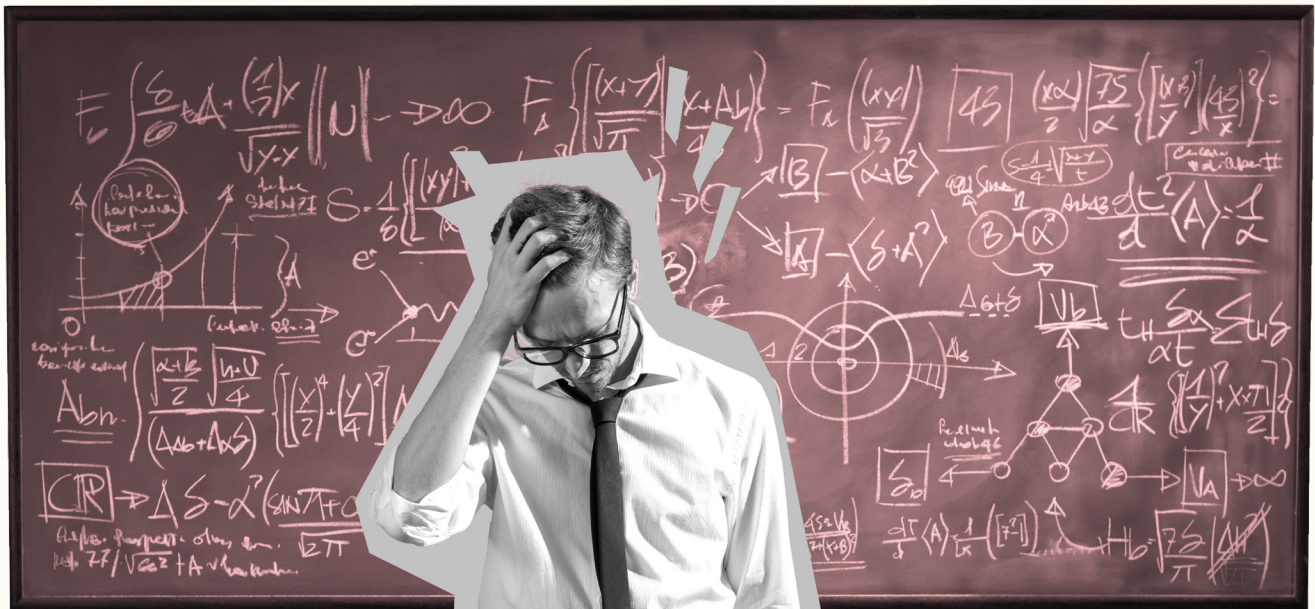
Een goede start voor het herdenken van het competentieprofiel van de schoolleider zou het Kernprofiel voor schoolleiderschap in het Vlaamse onderwijs van Devos (2024) kunnen zijn. Het profiel schetst omstandig over welke competenties een schoolleider moet beschikken om het leren van alle betrokkenen in zijn school te verbeteren.

De relatie tussen schoolbestuur en schoolleiding: een acute perceptiekloof

Hoewel de schoolleider de operationele spilfiguur is, wijzen wetgeving en wetenschappelijk onderzoek (OB-PWO 23.02) uit dat het *schoolbestuur* de formele, decretaal verankerde eindverantwoordelijke is voor de onderwijskwaliteit en de wettelijke aansprakelijkheid draagt. **Het bestuur mandateert en bepaalt de effectieve beleidsruimte van de directeur.**

Wanneer we deze cruciale relatie doorlichten op basis van de acht wetenschappelijke dragers van *beleidsvoeiend vermogen* (waaronder communicatie, gedeeld leiderschap en gezamenlijke doelgerichtheid), komen er diepe structurele fricties aan het licht:

- **De perceptiekloof:** op vrijwel elke dimensie van de samenwerking scoren schoolleiders systematisch minder positief dan de bestuursleden zelf. Besturen beoordelen de situatie merkbaar rooskleuriger. Schoolleiders voelen zich niet op gelijke voet behandeld in de communicatie en ervaren een gebrek aan gedeelde, expliciete verwachtingen. Het 'reflectief vermogen' (het systematisch monitoren van de eigen samenwerking) scoort bij beide partijen het laagst.
- **De rol-mismatch:** er is een fundamenteel conflict over de taakverdeling. Bestuursleden ambiëren vaker zelf een actieve, beleidsbepalende rol, terwijl schoolleiders juist nood hebben aan een bestuur dat zich beperkt tot toezicht houden, faciliteren en ondersteunen. Dit gebrek aan transparantie in de besluitvorming leidt ertoe dat de decretale bevoegdheidsverdeling in de praktijk vaag en dysfunctioneel blijft.



**HET SYSTEEM BLINKT UIT
IN HET VERZAMELEN
VAN DATA,
MAAR DE VERTALING
NAAR GERICHTE OPERATIONELE
BIJSTURING OP
DE KLASVLOER FAALT.**



Het empirische fundament van de kwaliteitscrisis

De terugval van de Vlaamse onderwijsprestaties is eveneens een weerslag van een systeem dat zijn schoolleiders lamlegt met administratieve overbelasting en monitoring zonder tanden.

Factor 1 Planlast en operationele overbelasting

Het onvermogen van opeenvolgende regeringen om de administratieve lasagne te saneren vertaalt zich in een onhoudbare psychosociale druk op het terrein. Harde data van de SERV tonen aan dat inmiddels **18,4% van het onderwijspersoneel acute burn-outsymptomen** vertoont, met werkdruk als de meest doorslaggevende factor.

Terwijl sterk functionerende onderwijssystemen focussen op effectiviteit door de autonomie maximaal aan de schoolpoort te leggen, blijft Vlaanderen steken in micromanagement en ad-hoc-campagnes zonder structureel resultaat (bv. Campagne Planlast, Aanvangsbegeleiding, GOK). Bovendien worden puur formele neventaken, zoals het wettelijk toezicht op de leerplicht en afwezigheidscontroles, onverkort op het bord van de schoolleider gelegd. Dit treft met name kleinere scholen, waar de directeur vaak nog zelf voor de klas staat en bij gebrek aan middenkader alle administratieve lasten alleen moet torsen.

Factor 2 Monitoring (Inspectie 2.0) versus operationele bijsturing

Sinds de introductie van "Inspectie 2.0" opereert de onderwijsinspectie vanuit het *Referentiekader Onderwijskwaliteit* louter stimulerend en niet-controlerend. Inspecteurs stellen weliswaar diagnoses, maar mogen geen dwingende aanbevelingen doen; die taak is exclusief gedelegeerd aan de pedagogische begeleidingsdiensten van de koepels.

Empirisch onderzoek van de Universiteit Antwerpen (Edubron, 2023) onder 44 schoolleiders en meer dan 600 leraren in 97 scholen legt de inefficiëntie van deze structuur bloot:

- Hoewel **84%** van de scholen actie onderneemt op basis van een doorlichtingsverslag,
- En **60%** aangeeft dat de doorlichting aanzet tot reflectie en nadenken,
- Is slechts een minderheid van **35% van de respondenten van mening dat de onderwijsinspectie de onderwijskwaliteit ook daadwerkelijk effectief heeft verhoogd.**

Het systeem blinkt uit in het verzamelen van data, maar de vertaling naar gerichte operationele bijsturing op de klasvloer faalt. Door het ontbreken van een coherent sanctie- of beloningssysteem – historisch ingegeven om de vrijheid van onderwijs te beschermen – mist de monitoring tanden. De schoolleider beschikt daardoor over onvoldoende operationele doorzettingsmacht om ondermaatse prestaties af te dwingen of disfunctioneren in het lerarenteam direct te corrigeren.

Factor 3 Kwaliteit van de lerarenopleiding

Na de hervorming van 2018-2019 zijn alle lerarenopleidingen ingebed in het hoger onderwijs. Het NVAO-rapport van 1 december 2025, gevolgd door een conceptnota van de Vlaamse Regering (6 maart 2026), wijst op een grondig te herzien curriculum, nauwere samenwerking met scholen en scherpere externe kwaliteitscontrole. Een blijvend knelpunt is de kloof tussen opleiding en klaspraktijk, waar het systeem van “Aanvangsbegeleiding” een antwoord op zou moeten bieden.

Het is de expliciete verantwoordelijkheid van de schoolleider om startende leerkrachten adequaat op te vangen, te ondersteunen en verder te professionaliseren. Een kwaliteitsvolle instroom en doorstroom in de lerarenopleiding bepalen mee in welke mate dit een haalbare taak is.

Factor 4 Maatschappelijke waardering

TALIS 2025 tekent een scherp contrast: 93% van de Vlaamse leraren is tevreden met de job, maar slechts 1 op 4 (25%) voelt zich gewaardeerd door de maatschappij – een cijfer dat op tien jaar tijd is gehalveerd. Onderzoek wijst op een **paradox**: men **waardeert de leerkracht van het eigen kind sterk, maar schat de maatschappelijke waardering voor het beroep in het algemeen veel lager in**, wat de negatieve beeldvorming kunstmatig in stand houdt.

Dit voedt een **instroomprobleem** (lesgeven is steeds minder vaak de eerste beroepskeuze) en draagt bij aan het structureel lerarentekort, waarbij er een aangetoonde correlatie is tussen niet-ingevulde vacatures en dalende leerprestaties. Een structureel tekort betekent voor de schoolleider vooral: voortdurend zoeken naar vervangers in plaats van bouwen aan een stabiel team.

Factor 5 Te weinig onderwijskundig leiderschap

Het tussentijds rapport “De school als aantrekkelijke en kwaliteitsvolle werkplek om leraren te behouden” (OBPWO 23.01, Schelfhout, Venken, Göregen, De Witte & Smet, in opdracht van de Vlaamse Regering, november 2024) levert grootschalig empirisch bewijs dat rechtstreeks aansluit bij de centrale

aanname van dit rapport. Het onderzoek vergeleek, via een bevraging bij 271 tot 294 schoolleiders en aanvangsbegeleiders, scholen met de hoogste en laagste leerkrachtenretentie (2018-2023), aangevuld met regressieanalyses.

- **Onderwijskundig, niet beheersmatig leiderschap is de sleutel:** enkel het gericht inspelen op onderwijskundige uitdagingen (participatieve visieontwikkeling rond klasmanagement, taal- en cultuurverschillen, en de vertaling daarvan naar de klaspraktijk) hangt significant samen met een lagere leerkrachtenattritie.
- **Collectieve professionalisering houdt vacatures vervuld:** scholen waar leraren regelmatig gerichte opleidingen volgen, kennis delen en deelnemen aan gestructureerd overleg, ervaren een significant lager aandeel niet-ingevulde vervangingen.
- **Tijd om te professionaliseren ontbreekt structureel,** net omdat de directie te weinig tijd heeft en de structuur en het organisatie-model van ons onderwijssysteem niet afgestemd zijn op structureel ingebouwde professionalisering voor leerkrachten. Directies zien bijvoorbeeld het belang van professionele leergemeenschappen wel in, maar hebben zelf onvoldoende tijd om die uit te bouwen “omwille van de vele andere taken waar ze voor verantwoordelijk zijn” (Balyer e.a., 2015). Het vergt

“visie en durf” van schoolleiders om dit toch structureel te verankeren en bijvoorbeeld over te schakelen naar een schoolopdracht waarin tijd en ruimte kan gemaakt worden voor continue professionalisering.

- **Onderwijskundig leiderschap hoeft niet enkel bij de directeur zelf te liggen,** het kan ook door anderen worden opgenomen (vakgroepvoorzitters, leraren in een professionele leergemeenschap) wat een mogelijke uitweg biedt wanneer de directeur zelf onvoldoende tijd overhoudt, en meteen een aanwijzing dat een decretaal statuut voor het ambt ook gedeeld leiderschap zou moeten faciliteren.

Deze bevindingen worden bevestigd door de Onderwijsspiegel 2026, het jaarlijks rapport van de Vlaamse onderwijsinspectie, waarin ze stelt dat de doorlichtingen aantonen dat het **onderwijskundig beleid van scholen vaak het minst sterk ontwikkelde onderdeel is**, terwijl net een coherent, teambreed gedragen beleid de basis vormt voor een aanpak die effectief doorwerkt tot op de klasvloer. De inspectie wijst daarbij op **het belang van data-geletterdheid:** scholen die Vlaamse toetsen, taalscreenings, observaties en doorlichtingen combineren tot een samenhangend beeld, kunnen hun beleid en praktijkgericht bijsturen, al blijft de bereidheid van leraren om resultaten van centrale toetsen in de klaspraktijk te integreren voor verbetering vatbaar.

Dit bevestigt wat we eerder schreven: **het systeem verzamelt veel data, maar de vertaling naar gerichte bijsturing op schoolniveau is zwak, en het is uiteindelijk de schoolleider die data en resultaten van de doorlichting moet vertalen naar een samenhangend onderwijskundig beleid.** Waar de Onderwijsspiegel spreekt over “functionele registratie” en een “kompas voor keuzes, prioriteiten en bijsturing”, rijst meteen ook de vraag naar een **bruikbare en gebruiksvriendelijke data-infrastructuur** die de schoolleider effectief ondersteunt in het voeren van een onderwijskundig beleid.

In diezelfde Onderwijsspiegel pleit de onderwijsinspectie voor **meer focus op professionalisering en op het ontwikkelen en borgen van een lerende cultuur.** Dergelijke cultuur vertrekt volgens hen van het structureel **delen van expertise** binnen het team (co-teaching, collegiale observaties, lesson study) en van **professionalisering** die aansluit bij zowel de strategische doelen van de school als de noden van individuele leraren, niet enkel van starters. Cruciaal daarbij, en expliciet zo benoemd in de Onderwijsspiegel 2026, is **de actieve betrokkenheid van de schoolleiding:** schoolleiders en beleidsteams moeten een actueel en genuanceerd zicht hebben op hoe leerlingen leren en hoe leraren lesgeven om hun coachende rol te kunnen opnemen en professionalisering doelgericht af te stemmen op de dagelijkse praktijk.

Factor 6 Verouderde overheidssystemen: planlast die de schoolleider raakt, niet de leraar

Een specifieke, goed identificeerbare bron van planlast voor directies betreft de **digitale en administratieve systemen die de Vlaamse overheid ter beschikking stelt**, met personeelsadministratie als meest sprekend voorbeeld. Veel van deze systemen zijn opgebouwd op een architectuur en gebruiksfilosofie die teruggaat tot de jaren zeventig en tachtig: doeltreffend voor de schaal van toen, maar vandaag een bron van herhaaldelijke, vermijdbare tijdsverspilling.

Een verouderde, trage en onuitlegbare interface, lange laadtijden en ellenlange foutcodes: de voorbeelden die de aftandsheid van deze systemen beschrijven zijn legio.

Dit voegt een laag toe aan het lasagnemodel die niet voortvloeit uit te veel regels, maar uit slecht onderhouden uitvoeringsinstrumenten. Eenvoudige personeelsadministratie kan disproportioneel veel tijd vragen omdat het systeem waarin ze verwerkt moet worden traag, omslachtig of foutgevoelig is. Dat is een ander type probleem dan een teveel aan eindtermen of kwaliteitskaders, en vraagt een ander type oplossing: investering in moderne, gebruiksvriendelijke administratieve infrastructuur, niet enkel een vermindering van de onderliggende regelgeving zelf.

Factor 7 Het ASA-selectie-effect: wie overleeft het ambt?

De combinatie van zware planlast en verouderde overheidssystemen heeft niet enkel een directe kost in tijd, maar ook een structureel, minder zichtbaar effect op wie uiteindelijk directeur blijft. **Een onderwijskundig ingestelde schoolleider besteedt zijn tijd het liefst aan klasbezoeken, coaching en het uitbouwen van professionele leergemeenschappen.** Hij heeft het profiel dat zorgt voor leerkrachtenretentie maar ervaart dat zijn tijd opgaat aan omslachtige administratie, wat zorgt voor aanhoudende frustratie die rechtstreeks ten koste gaat van die kerntaak. **Een schoolleider met een meer bureaucratisch georiënteerd profiel vindt in dezelfde systemen en procedures vaker zijn plaats,** en ervaart de planlast minder als een verdringing van de eigen kerntaak.

Dit mechanisme is in lijn met de Attraction-Selection-Attrition (ASA)-theorie uit de organisatiekundige literatuur: organisaties met een sterk bureaucratisch karakter trekken op termijn disproportioneel medewerkers aan die zich daarbij comfortabel voelen, terwijl medewerkers met een ander profiel eerder afhaken. Toegepast op het directeursambt, bestaat het risico dat

- de onderwijskundige schoolleider zichzelf verliest in **buitensporige administratie**, dit ervaart als een **aanhoudende discrepantie** met de reden waarom hij of zij voor het ambt koos, en het minder lang volhoudt. Dit leidt tot een verhoogd verloop en verlies van net dat leiderschapsprofiel dat het meest bepalend is voor kwaliteit.
- Naarmate dit profiel vaker afhaakt, verschuift de samenstelling van wie als directeur instroomt en aanblijft geleidelijk richting een **meer bureaucratisch georiënteerd profiel**. Niet omdat dit beter geschikt is voor de kerntaak, maar omdat het beter aansluit bij wat de functie in de praktijk vooral vraagt.
- Dit selectie-effect is **zelfversterkend**: hoe meer de planlast toeneemt, hoe sterker de selectiedruk richting het bureaucratische profiel, en hoe meer onderwijskundig leiderschap als bepalende factor voor kwaliteit systemisch verschaalt, los van de individuele inzet of capaciteiten van wie nog instroomt.

Synthese: een neerwaartse spiraal met één as

De zeven factoren versterken elkaar:

- Overregulering verlaagt effectieve lestijd en autonomie en verhoogt werkdruk en burn-out;
- Zwakke bijsturingsmechanismen laten data onbenut;
- Tekortkomingen in de lerarenopleiding zorgen dat startende leraren zich onvoorbereid voelen en vroeg uitvallen;
- Lage maatschappelijke waardering ontmoedigt de instroom en verhoogt de werkdruk verder, wat op zijn beurt leidt tot dalende PISA-scores en een verdere daling van de waardering. Dit wordt

nog versterkt door het gebrek aan onderwijskundig leiderschap in scholen met een rechtstreekse negatieve impact op de onderwijskwaliteit tot gevolg;

- De archaïsche en bureaucratische administratieve systemen stoten onderwijskundige schoolleiders af.

Beleidsadviseurs, waaronder de Commissie Beter Onderwijs, de NVAO en de Commissie van Wijzen, zijn het erover eens dat **alleen een geïntegreerde aanpak op alle vier de domeinen tegelijk de neerwaartse trend kan keren**. Het OBPWO-onderzoek voegt daar een vijfde dimensie aan toe, die ook de centrale aanname van dit rapport vormt:

ZONDER VOLDOENDE TIJD EN RUIMTE VOOR SCHOOLLEIDERS OM ONDERWIJSKUNDIG LEIDERSCHAP OP TE NEMEN, BLIJFT ELKE ANDERÉ MAATREGEL - HOE DOORDACHT OOK - VERSTOKEN VAN DE PERSOON DIE ZE IN DE PRAKTIJK MOET WAARMAKEN.

Governance en vertrouwen: ruimte of ruis voor de schoolleider?

Dit deel combineert datagedreven beleid versus regeldrang, meldingsplicht en integrale organisatie met de meest concrete governance-casus die in het bronmateriaal wordt uitgewerkt: het terugkerende juridisch-institutionele conflict tussen de Vlaamse overheid en de koepels over de grenzen van centrale sturing. Elke episode van dat conflict wordt hieronder gelezen vanuit dezelfde vraag: **verhoogt of verlaagt de uitkomst de voorspelbaarheid en de beslissingsruimte waarmee een schoolleider moet werken?**

Datagedreven beleid versus regeldrang

Het systeem verzamelt veel data (PISA, TIMSS, PIRLS, Vlaamse toetsen, doorlichtingsverslagen), maar het effectief gebruiken ervan voor gerichte bijsturing is zwak. Er is geen sanctie- of beloningssysteem (een bewuste keuze om de vrijheid van onderwijs te bewaren), en de scheiding tussen inspectie (vaststellen) en pedagogische begeleiding (begeleiden) creëert een "gap".

Vaststellingen leiden niet automatisch tot bijsturing.

Voor de schoolleider betekent dit dat hij of zij zelf de brug moet slaan tussen wat data en doorlichtingen aan het licht brengen en wat daar in de klaspraktijk mee gebeurt, zonder dat het systeem daar automatisch in ondersteunt.

Het Grondwettelijk Hof-arrest van 2022 en een herhalend escalatiepatroon

In 2022 vernietigde het Grondwettelijk Hof de eindtermen voor de tweede en derde graad secundair onderwijs, omdat de decreetgever te veel in detail was getreden en zo de vrijheid van onderwijs van de koepels had beperkt. Dit precedent is de **juridische kern van het spanningsveld tussen centrale sturing en decentrale vrijheid** dat doorheen dit rapport terugkeert, en dat zich voor de schoolleider vertaalt in **herhaaldelijke onzekerheid** over welk curriculumkader uiteindelijk geldig blijft.

Het patroon herhaalt zich: de overheid probeert via het curriculum of via aanbestedingen meer centrale sturing te introduceren, koepels verzetten zich met een beroep op de vrijheid van onderwijs, en het geschil eindigt bij het Grondwettelijk Hof of in een politiek compromis. Elke episode van dit patroon kost tijd en verhoogt de onzekerheid waarmee scholen – en dus schoolleiders – hun eigen planning moeten maken, net op het domein (curriculum, kwaliteitskaders) waar zij het meest rechtstreeks op de klaspraktijk inwerken.

Legitimiteit van evidence-based beleid

Een terugkerende spanning is dat wetenschappelijk onderbouwde methode-eisen (bijvoorbeeld over leren lezen) een sterkere centrale sturing rechtvaardigen dan normatieve, identiteitsgebonden keuzes, maar dat onderscheid is in de praktijk niet altijd scherp te trekken, en wordt door verschillende actoren verschillend ingevuld. Zie hierover ook het gelaagde curriculummodel.

Herhaalde episodes van juridisch conflict tussen overheid en koepels ondermijnen het onderling vertrouwen, wat op zijn beurt de bereidheid vermindert om nieuwe regelgeving constructief te implementeren op schoolniveau. Voor de schoolleider, die uiteindelijk de vertaalslag naar de klaspraktijk moet maken, is dit een reële kostenpost: elke nieuwe episode voedt scepsis over de houdbaarheid van de volgende maatregel.

Samenvattend: drie verstrengelde conflicten

Conflict	Kern	Status
Grondwettelijke bevoegdheidsverdeling	Hoeveel detail mag de overheid opleggen versus hoeveel ruimte moet overblijven (70/30-regel)	Precedent uit 2022; opnieuw voor het Hof sinds eind 2025
Politiek-institutioneel vertrouwen	Escalatiepatroon: verzet wordt beantwoord met méér sturing, niet met overleg	Herhaalt zich nu vrijwel identiek aan 2020
Legitimiteit van "evidence-based" beleid	Wie bepaalt wat "wetenschappelijk onderbouwd" betekent, via welk proces	Escalerend sinds een aanbestedingsdossier eind 2025

Toezicht op besturen versus toezicht op scholen: een nieuwe piste

Onderzoek naar het schoolbestuur als eindverantwoordelijke (OBPWO 23.02) bevraagt ook hoe besturen en schoolleiders zelf aankijken tegen extra toezicht. **De steun voor "bestuurlijke vereenvoudiging" en bijkomende financiële middelen is groot; de steun voor**

een bindend kwaliteitskader, een aparte doorlichting van schoolbesturen of sancties is net laag. Beide groepen geven dus, net als het planlastonderzoek, de voorkeur aan minder en eenvoudiger regels boven meer controle.

Concreet stelt het onderzoek voor om schoolbesturen niet via een aparte inspectielaag te controleren – wat de bestuurlijke complexiteit verder zou verzwaren – maar hen structureel te betrekken bij de bestaande schooldoorlichting. **Kwaliteitsverantwoording zou zo een gedeelde last worden tussen bestuur en schoolleiding**, in plaats van, zoals vandaag, vrijwel volledig op het bord van de schoolleider te landen (zie Factor 2). Dit sluit aan bij een aanbeveling uit Nederlands onderzoek

(Onderwijsraad, 2018): besturen moeten schoolleiders ontlasten van tijdrovende taken die niet tot hun kerntaak behoren, een minimale operationele ondersteuning op schoolniveau garanderen, en de schoolleiding een structurele plaats geven als gesprekspartner in het toezicht – in plaats van de schoolleider enkel als uitvoerder van doorlichtingsverplichtingen te behandelen.

Strategische beleidsaanbevelingen en roadmap

Om de dalende trend in de Vlaamse onderwijskwaliteit te keren, is een structurele paradigmashift nodig. Net zoals een effectieve crisisbeheersing staat of valt met heldere commandostructuren en operationele autonomie, **moet het Vlaamse onderwijsbeleid de schoolleider herpositioneren als een daadkrachtige spilfiguur**. Op basis van de blootgelegde fricties formuleert Itinera vier strategische werven:

Verankering van een decretaal statuut voor de schoolleider

De huidige juridische constructie waarin de schoolleider functioneert, is te afhankelijk van de willekeur en de gelaagdheid van individuele schoolbesturen.

- **Beleidsmaatregel:** creëer een autonoom, decretaal verankerd wettelijk statuut voor het ambt van schoolleider. Dit statuut moet de directeur voorzien van expliciete operationele en onder-

wijskundige doorzettingsmacht. Het kernprofiel voor schoolleiderschap (Devos, 2024) kan hiervoor inspiratie bieden.

- **Doel:** het loskoppelen van de operationele leiding van de loutere hiërarchie van het schoolbestuur, zodat de schoolleider soeverein kan ingrijpen in het personeelsbeleid en de pedagogische koers, beschermd tegen bestuurlijke of politieke micromanagement-inmenging.

Sanering van de administratieve lasagne en afbouw van regeldruk

De burn-outratio van 18,4% onderstreept dat de limiet van het absorptievermogen van scholen is bereikt. Planlastvermindering mag geen vrijblijvende intentie meer zijn.

- **Beleidsmaatregel:** voer een rigoureuze kerntakendebat-audit uit op macroniveau. Schrap

formele neventaken (zoals de zware administratieve bewaking van de leerplicht en dubbele rapporteringslijnen naar zowel overheid als koepels).

- **Operationele differentiatie:** introduceer een wettelijke vrijstellingsclausule of verplichte pooling van administratieve basistaken op het niveau van scholengemeenschappen, specifiek om kleinere scholen (waar de directeur vaak nog lesgeeft) te ontlasten. Dit brengt de focus van de schoolleider prioritair terug naar de kwaliteitsbewaking op de klasvloer.

Operationalisering van het beleidsvoerend vermogen

De diepe perceptiekloof en de rol-mismatch tussen schoolbesturen en schoolleiders verlammen de strategische slagkracht van instellingen.

- **Beleidsmaatregel:** maak een tweejaarlijkse, formele en tweezijdige doorlichting van de governance-relatie verplicht, gecentreerd rond de acht wetenschappelijke dragers van beleidsvoerend vermogen.
- **Doel:** schoolbesturen moeten wettelijk worden teruggedrongen in hun legitieme, faciliterende en toezichthoudende rol. Het operationele en strategische mandaat moet expliciet en con-

tractueel bij de schoolleiding worden gelegd. Transparantie in de besluitvorming dient een hard criterium te worden binnen de algemene subsidievoorwaarden.

Hervorming van de monitoring: Van vrijblijvend stimuleren naar directe operationele bijsturing

Het huidige model van Inspectie 2.0 lijdt aan een “gebrek aan tanden”. Data verzamelen zonder consequenties verhoogt de onderwijskwaliteit niet, zoals de empirische data (slechts 35% effectiviteitscore) aantonen.

- **Beleidsmaatregel:** koppel de doorlichtingsresultaten en de kwaliteitsindicatoren uit de *Onderwijsspiegel 2026* rechtstreeks aan een coherent systeem van handhaving en operationele interventie.
- **Doel:** wanneer een school ondermaats presteert op de kerndoelen, moet de schoolleider de decretale instrumenten in handen krijgen om direct te kunnen ingrijpen in het lerarenteam (bijvoorbeeld via versnelde, prestatiegerichte evaluatie- en remediëeringsprocedures), zonder te worden geblokkeerd door de historische starheid van de huidige rechtspositieregelingen.



Conclusie: een roadmap naar strategische slagkracht

De crisis waarin het Vlaamse leerplichtonderwijs zich bevindt, is fundamenteel een governance-crisis. Het institutionele “lasagnemodel” creëert een overmaat aan regelgeving en administratieve ruis, maar faalt in het garanderen van de kerntaak: effectief leren op de klasvloer. De versnippering van bevoegdheden tussen overheid, koepels, besturen en directies en het gebrek aan transparantie en helderheid rond verwachtingen en verplichtingen, leidt tot een daling van de kwaliteit in onze scholen.

De schoolleider is de onmisbare spilfiguur om deze frictie op te lossen. Door te kiezen voor radicale administratieve sanering, het operationaliseren van het beleidsvoerend vermogen en het toekennen van een autonoom decretaal statuut met reële doorzettingsmacht, krijgt de schoolleider de ruimte terug die nodig is voor onderwijskundig leiderschap. Alleen wanneer de schoolleider ook effectief kan sturen, kan Vlaanderen de weg naar de internationale onderwijstop terugvinden.

**DE CRISIS WAARIN
HET VLAAMSE
LEERPlichtONDERWIJS
ZICH BEVINDT,
IS FUNDAMENTEEL
EEN GOVERNANCE-CRISIS.**

Bibliografie

Empirische onderzoeksrapporten

- Buvens, R., Vanhoof, J., & Van Petegem, P. (2023). De doorlichting en het OK-kader als hefboomen voor onderwijskwaliteit.
- Faddar, J., Barbier, K., Laenen, I., Van den Rym, K., van Put, Y., De Bois, S., Van Den Ouweland, L., & Vanhoof, J. (2026). Het schoolbestuur als eindverantwoordelijke voor onderwijskwaliteit: regulatiemechanismen voor overheidsbeleid (OBPWO 23.02). In opdracht van de Vlaamse Regering.
- Schelfhout, W., Venken, N., Göregen, J., De Witte, K., & Smet, M. (2024). De school als aantrekkelijke en kwaliteitsvolle werkplek om leraren te behouden (OBPWO 23.01, tussentijds rapport). In opdracht van de Vlaamse Regering.

Rechtspositieregelingen onderwijspersoneel

- Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het Gemeenschapsonderwijs, BS 25 mei 1991.
- Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding, BS 25 mei 1991.
- Devos, G. (2024). Kernprofiel van het schoolleiderschap in het Vlaamse onderwijs.
- Te raadplegen via <https://data-onderwijs.vlaanderen.be/documenten/bestanden/kernprofiel-schoolleiderschap-in-het-vlaamse-onderwijs.pdf>
- Timbermont, E. (2023). Op weg naar een toekomstbestendige rechtspositieregeling? Back to basics. Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid, 249–260.

Onderwijskwaliteit: PISA, TALIS, doorlichting

- OESO. PISA 2022 Results.
- OESO/TALIS 2025.
- Onderwijsinspectie. Onderwijsspiegel. Jaarlijks rapport van de onderwijsinspectie 2026.
- Edubron (Universiteit Antwerpen). Onderzoek naar de impact van doorlichtingen, 2023.

Governance en institutionele context

- Grondwettelijk Hof, arrest 2022 (vernietiging eindtermen tweede en derde graad secundair onderwijs).
- NVAO. Studie en advies kwaliteitsimpuls lerarenopleiding (1 december 2025).

Over Itinera

Als onafhankelijke denk -en doetank werkt Itinera sinds 2006 aan oplossingen en aanbevelingen voor de maatschappelijke en economische uitdagingen van onze tijd. Itinera voedt en voert op basis van scherpe analyses en aanbevelingen het publieke debat.

Ze inspireert en stimuleert beleidsmakers, ondernemers en burgers om obstakels die goede ideeën tegenhouden, te overbruggen.

Ze legt daarbij de focus op 3 pijlers: een veerkrachtige samenleving, goed bestuur en welvaart door ondernemerschap. Samen met maatschappelijke stakeholders kijkt Itinera kritisch maar oplossingsgericht naar het beleid. Op die manier willen we duurzame welvaart, een veerkrachtige samenleving en positieve impact creëren.



Julien De Wit
Fellow
julien.dewit@itinera.team



Kristien Bruggeman
Visiting fellow
kristien.bruggeman@labonderwijs.be