



ADVIES

Algemene Raad

18 november 2004

AR/RHE/ADV/002

Advies over de discussienota onderwijs en vorming 2004-2009

Advies over de discussienota onderwijs en vorming 2004 – 2009

I Situering

Op de Algemene Raad van 28 oktober 2004 lichtte minister F. Vandenbroucke zijn discussienota toe. Deze discussienota is een uitnodiging voor een breed debat over de krijtlijnen van het beleid die in de beleidsnota zullen worden omschreven. De beleidsnota is gepland voor eind december of begin januari.

De minister nodigde de Vlor uit om te reageren op de discussienota en desgewenst prioriteiten naar voren te schuiven.

De tekst is dan ook als volgt gestructureerd :

- algemene bedenkingen over de globaliteit van de tekst;
- bedenkingen bij specifieke punten uit de tekst;
- de wenselijkheid om prioriteiten te bepalen binnen de aangekondigde beleidsaccenten;

De Algemene Raad onderschreef onderstaand advies op de vergadering van 18 november 2004 met eenparigheid van stemmen in aanwezigheid van 32 leden. Er waren twee onthoudingen.

II Algemene bedenkingen

De Algemene Raad stelt vast dat heel wat van de verwachtingen voor een toekomstig onderwijsbeleid die hij naar voren schoof, terug te vinden zijn in de discussienota van de minister. We denken aan de vraag om onderwijs meer te oriënteren in de richting van de ontwikkeling van competenties, aan het aantrekkelijker/uitdagender maken van leren, de grote nood op het vlak van schoolinfrastructuur, een versterking van de professionaliteit van leraren, enz. De minister neemt ook de vraag van de Vlor over om een debat te voeren over financiering van onderwijs. De Vlor onderschrijft dan ook grotendeels de beleidslijnen die de discussienota naar voren schuift voor de volgende vijf jaar. Dit belet niet dat de Algemene Raad, naar aanleiding van het debat over de beleidsnota nog fundamentele bemerkingen kan maken over nieuwe accenten en beleidslijnen.

Dit betekent ook niet dat de Vlor geen bedenkingen en kanttekeningen maakt bij de invulling van sommige voorstellen. Het is voor sommige voorstellen ook nog te vroeg om te discussiëren over concrete doelen, middelen, uitvoering en randvoorwaarden. Over andere voorstellen ontbrak nu de tijd om ten gronde te discussiëren en te komen tot een gedragen standpuntbepaling. We denken dan aan de brede school, het nieuwe concept voor het tertiair onderwijs, enz. De Vlor spreekt zich nu ook niet uit over de idee van “proeftuinen”. Het vergt een grondiger overweging naar de kansen en moeilijkheden die dergelijke experimenten met zich mee brengen en de inzichten die van daaruit kunnen ontstaan maar ook naar de voorwaarden om de inzichten uit experimenten te veralgemenen naar het hele onderwijs.

Daarom waardeert de Vlor de aandacht die de minister geeft aan overleg met het middenveld, in al zijn geledingen (punt 2.2. van de discussienota). Dit overleg kan

alleen de relevantie, de toepasbaarheid en de implementatie van de nieuwe beleidslijnen in de onderwijsrealiteit versterken.

De Vlor rekent erop tijdig over de invulling van globale lijnen te kunnen adviseren.

De Vlor benadrukt dat het onderwijs in het maatschappelijk debat over de missie en de opdrachten van onderwijs een actieve medespeler moet zijn. Het kan niet dat beslissingen worden genomen over het onderwijs zonder dat de onderwijspartners erbij betrokken zijn. Transversaal beleid vanuit andere maatschappelijke sectoren moet rekening houden met de eigen wetmatigheden van onderwijs en ook de financiële consequenties dragen. We verwijzen naar federale initiatieven zoals de wet op het welzijn, de stagewetgeving en naar Vlaamse initiatieven zoals de plannen voor topsport en de energiecoördinator in scholen, extra uren lichamelijke opvoeding in het lager onderwijs, eindtermen ondernemingszin, enz.

In het memorandum vroeg de Vlor nadrukkelijk om een verankering en uitbreiding van het gelijkkansenbeleid. Dit had betrekking op het leerplichtonderwijs waar de vernieuwingen uit de voorbije legislatuur zich moeten bewijzen. Daarnaast zou er een gericht gelijkkansenbeleid moeten ontwikkeld worden in het hoger en het volwassenenonderwijs. Het gaat zowel in het leerplichtonderwijs als in het hoger en volwassenenonderwijs niet alleen om toeleiding maar ook om ondersteuning van de leertrajecten (zie onder meer de technische fiche over cursistenbegeleiding in het volwassenenonderwijs). Voor het hoger onderwijs betekent dit onder meer een optimalisering van de overgang tussen het secundair en het hoger onderwijs. We vinden ook een aanzet voor een doelgroepenbenadering in de stelling uit de discussienota dat het volwassenenonderwijs beter moet worden afgestemd op de leerbehoeften van volwassenen.

In de discussienota is nagenoeg geen sprake van het kunstonderwijs; het deeltijds kunstonderwijs dat voor veel jongeren een kennismaking inhoudt met het muzische; het hoger kunstonderwijs dat voor getalenteerde jongeren kansen biedt op een artistieke loopbaan.

De discussienota stelt dat de maatregelen die in het vet zijn aangegeven bijkomende financiële middelen zullen vragen. De Vlor is er echter van overtuigd dat ook heel wat andere beleidsklemtonen kosten genereren. De Vlor vraagt daarom om preciezer de mogelijke financiële effecten van beleidsmaatregelen voor onderwijsinstellingen, voor de gebruikers van onderwijs en voor de Vlaamse begroting in te schatten.

De Vlor stelt ook vast dat de discussienota een aantal klemtonen legt die haaks staan op de recente bepalingen in het programmadecreet. We verwijzen o.m. naar de ingrepen in de financiering van het volwassenenonderwijs en de ondersteuning van de participatie. De Vlor dringt erop aan dat de sterke pleidooien voor levenslang en levensbreed leren ook vertaald worden in de keuzes die binnen de begroting worden gemaakt.

III Bedenkingen bij de voorgestelde beleidslijnen

1 Leren uitdagend maken (punt 3.1.1)

De Vlor pleit voor een benadering van cultuur- en sportinitiatie (maar ook misschien andere vormen van talentontwikkeling) op school voor een tweeledige benadering :

- enerzijds de ontwikkeling van alle talenten van alle leerlingen door een goede initiatie in sport, cultuur e.d. ;
- een specifieke regeling voor zeer getalenteerde jongeren die de kans krijgen om deze te ontwikkelen maar tegelijk ook brede algemene competenties te verwerven.

2 Onderzoekspotentieel stimuleren (punt 3.1.5)

De Vlor vindt dat de financiering van het onderzoek evenwichtig moet zijn in de zin dat de verschillende schakels in de kennisketen volwaardig moeten kunnen worden uitgebouwd. Evenwicht betekent niet dat alles evenredig wordt verdeeld. In die context betreurt de Vlor dat het onderwijskundig beleids- en praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek (OBPWO) zo weinig aandacht krijgt. Nochtans is dit soort onderzoek belangrijk ter ondersteuning van het onderwijsbeleid en om de onderwijspraktijk beter te onderbouwen. In die context verwijzen we ook naar de nood aan wetenschappelijke ondersteuning van de CLB-werking.

De figuur van de associaties zou ertoe moeten leiden dat de academisering van het hogeschoolonderwijs van 2 cycli optimaal verloopt. De vraag rijst of dezelfde figuur niet garandeert dat hogescholen van 1 cyclus op basis van hun expertise een zinvolle bijdrage kunnen leveren. We denken onder meer aan expertise-ontwikkeling op het vlak van onderwijskunde binnen de lerarenopleidingen, binnen de paramedische en sociale sector, enz. De nauwe band met de beroepspraktijk vormt voor deze opleidingen een meerwaarde die ook binnen toegepast onderzoek een meerwaarde kan vormen.

3 Samenwerking en synergie bevorderen (punt 3.2.3)

Zoals al bleek uit het memorandum dringt de Vlor erop aan om overleg te organiseren zonder dat allerlei “tussenstructuren” de coördinatie tussen onderwijs en andere sectoren moeten opnemen. We verwijzen naar de Huizen van het Nederlands, de DIVA-werking, Als veel verschillende actoren het onderwijs als geheel of de onderwijsinstellingen willen sturen, dan roept dat coördinatieproblemen op in plaats van ze op te lossen. Bovendien vergen deze structuren middelen die niet kunnen aangewend worden in het onderwijs zelf.

In elk geval vindt de Vlor dat de onderwijspartners volwaardig moeten kunnen deelnemen aan dergelijke vormen van overleg.

4 Kwalificaties in de praktijk (punt 3.2.4)

De Vlor drong in het memorandum aan op een doelgroepenbeleid om de doorstroming naar en in het hoger onderwijs te versterken. Dit houdt onder meer in dat instellingen zich opener opstellen voor doelgroepen, dat de gelijkwaardigheid van diploma's vlotter wordt erkend, dat acties voor meer diversiteit in het hoger onderwijs worden ondersteund en dat het financieringsmechanisme inspeelt op de noodzaak aan diversiteit. De Vlor probeert door middel van een engagementsverklaring de onderwijsinstellingen voor dit thema te sensibiliseren.

Het is zeker ook nodig om volwaardige tweedekansleerwegen op het niveau van het hoger onderwijs uit te bouwen. Het debat over de positionering van het HOSP moet mede vanuit dit perspectief worden gevoerd.

De raad pleit voor internationale samenwerking op het vlak van accreditatie die tegelijk ook moet toelaten dat het Vlaamse hoger onderwijs zijn eigenheid kan behouden. Dit laatste onder meer bij de vertaling van standaarden naar indicatoren.

5 Een levenslang basisrecht op kwaliteitsonderwijs en –vorming waarborgen (punt 3.3)

Bij een verlaging van de leerplicht tot 5 jaar moet ook voldoende aandacht gaan naar ondersteunende maatregelen opdat de leerplicht voor jonge kinderen ook kwalitatief kan worden ingevuld. De raad concretiseerde dit als volgt :

- kosteloos kleuteronderwijs;
- sensibilisering en inburgeringsacties besteden aandacht aan het belang van kleuteronderwijs;
- onderwijsopbouwwerk;
- afstemming school en gezin;
- geleidelijk optrekken van de uren kinderverzorging;
- meer onderzoek naar deelname en aanwezigheid;
- ontwikkeling van pedagogische en didactische modellen voor jonge, ontwikkelingsbedreigde kleuters.

6 Financieringssystemen in het onderwijs hervormen (punt 3.3.1)

Het is evident dat tijdens de volgende legislatuur een grondig debat nodig is over financiering van onderwijs. De vraag heeft zowel betrekking op

- de omvang van de middelen die geïnvesteerd worden in onderwijs en de kanalen die daarbij worden aangewend;
- de financieringsmechanismen (zoals leerling/studentgebonden financiering, outputfinanciering, enveloppefinanciering) en de impact ervan op algemene maatschappelijke en onderwijskundige noden (kosteloosheid van onderwijs, gelijke kansen, toegang tot LLL, laattijdige doorverwijzingen van leerlingen);

Dit debat heeft betrekking op alle onderwijssectoren: het leerplichtonderwijs, het hoger en volwassenenonderwijs. Hierbij mag ook het (deeltijds) kunstonderwijs niet uit het oog worden verloren. In het memorandum worden enkele voorzichtige denksporen geopend. Het is echter nog te prematuur om hierover definitieve uitspraken te doen. De Vlor plant hierover een probleemverkenning.

Ook op het vlak van de geleidelijke kosteloosheid in het basisonderwijs resp. secundair onderwijs stellen zich nog heel wat vragen: is de kosteloosheid geënt op eindtermen of op de goedgekeurde leerplannen ? Vallen bepaalde activiteiten buiten de kosteloosheid ? Wat is de relatie tussen de kosteloosheid voor de leerlingen en hun ouders en de werkingsmiddelen van de onderwijsinstellingen ? Wat betekent een “kostenbeheersing” in het secundair onderwijs ? Slaat de “kostenbeheersing” op extra-murosactiviteiten, op extra-curriculaire activiteiten, op de realisatie van de eindtermen? De Vlor ziet ook een duidelijke band tussen de kosteloosheid in hoofde van de leerlingen en de financiële mogelijkheden van instellingen om hun opdracht waar te maken. Er moet rekening gehouden worden met het feit dat scholen via hun werkingsmiddelen ook hun infrastructuur en het onderhoud van gebouwen moeten

betalen. Daarom zal tegelijk met het debat over kosteloosheid ook gediscussieerd moeten worden over de kostprijs van kwaliteitsvol onderwijs op zich.

We herinneren in deze context ook aan de vaststelling dat het transversale beleid van andere beleidsdomeinen (hetzij Vlaamse, hetzij federale) heel wat kosten genereert in scholen. Met deze departementen zouden afspraken moeten gemaakt worden over een bijdrage vanuit die sectoren aan de kosten in onderwijs.

7 Kwaliteitszorg stimuleren (punt 3.3.4)

Volgens de discussienota zou de onderwijsinspectie bij doorlichtingen meer aandacht moeten besteden aan pedagogisch leiderschap, het financieel en materieel beheer, enz. De aandacht verschuift van de schoolorganisatie naar het schoolbeleid. De Vlor vindt dat dit niet behoort tot de bevoegdheden van de onderwijsinspectie. Verder is het aangewezen om het geheel van de schoolondersteunende diensten zoals de nascholing, de pedagogische begeleidingsdiensten te versterken en op elkaar af te stemmen, zoals ook het rapport Anderson suggereerde. In elk geval moeten nieuwe doorlichtingsinstrumenten worden gelegitimeerd.

De Vlor wijst erop dat de termen “beleidsvoerend vermogen”, “leerwinst” e.d. nergens zijn omschreven. Het zou wenselijk zijn om als vertrekpunt van het beleid de begrippen in overleg te omschrijven om zo ook de doelstellingen helderder te kunnen omschrijven.

In de technische fiche vroeg de Vlor ook om de steunpunten om te vormen tot expertisecentra die vanuit een wetenschappelijke knowhow praktijkgerichte ondersteuning kunnen bieden aan de onderwijsondersteunende organisaties. Vanuit hun taakstelling sturen de pedagogische begeleidingsdiensten deze expertisecentra mee aan.

Vlaanderen zal gebruik maken van internationale indicatoren en benchmarks om zich te positioneren ten opzichte van andere landen maar ze zullen niet kunnen gelden als absolute maatstaven. Er zal steeds behoefte zijn aan duiding en interpretatie van de data in de Vlaamse context. De Vlor vraagt om breed overleg over het gebruik, de duiding en interpretatie van de statistische informatie.

8 Naar een actief toelatingsbeleid (punt 3.4.1)

Het gelijkekansenbeleid heeft op meer betrekking dan enkel op het toelatingsbeleid. De Vlor vraagt dat het globaal concept van het gelijkekansenbeleid niet wordt verengd tot een discussie over het toelatingsbeleid. In die context verwijst de Vlor naar het punt I waarin gevraagd werd naar een verankering van het gelijkekansenbeleid. Het debat over een nieuw financieringsmechanisme vormt een vertrekpunt om gelijke kansen sterker te verankeren in het globale schoolconcept.

De vraag rijst of de voorstellen om kinderen uit de buurt voorrang te verlenen, sporen met het principe van een gelijkekansenbeleid én met de grondwettelijke vrijheid van onderwijs.

9 Een onderwijs- en zorgcontinuüm realiseren (punt 3.4.3)

De discussienota bevestigt de visie op leerlingenbegeleiding zoals vastgelegd in het decreet op de centra voor leerlingenbegeleiding uit 1998. De Vlor is van mening dat

de respectievelijke verantwoordelijkheid van de scholen en de centra voor leerlingenbegeleiding inderdaad verduidelijking nodig hebben. Er rijzen soms problemen doordat het CLB zowel de opdracht heeft om de school te ondersteunen als om individuele leerlingen met noden te begeleiden. Daarnaast hebben ook de pedagogische begeleidingsdiensten een ondersteunende functie ten opzichte van de scholen. Voor scholen is het, binnen hun huidige omkadering en expertise, niet vanzelfsprekend de eerstelijnsopvang van leerlingen met noden te verzekeren. In het memorandum stelden we al vast dat het gelijkekansenbeleid in het secundair onderwijs verder moet worden uitgebouwd. Preventie en remediëring en leerlingenbegeleiding moeten worden versterkt door in deze sector eveneens uren zorgbegeleiding toe te kennen.

10 Studietoelagen en sociale voorzieningen; studiefinanciering hoger onderwijs (punt 3.4.6)

De Vlor stelt vast dat het recente decreet over studiefinanciering in het hoger onderwijs onvoldoende waarborgen inhoudt voor de financiële toegankelijkheid van het hoger onderwijs. De raad vraagt om volgende maatregelen te realiseren :

- een optrekking van de studiebeurzen zodat ze de volledige studiekost dekken;
- de maximumgrenzen optrekken zodat meer studenten een beurs krijgen;
- de aanvraagprocedure vereenvoudigen;
- een stimuleringsbeleid voeren voor bijzondere doelgroepen;
- de financiering van de studentenvoorzieningen in de hogescholen optrekken tot het niveau van die van de universiteiten.

Het is belangrijk dat de instellingen die veel beurs- en bijna-beursstudenten tellen, hiervan niet de consequenties moeten dragen op het vlak van de werkingsmiddelen.

Als levenslang leren echt moet worden geïntegreerd in de levensloop van mensen, zal hiervoor de nodige sociale omkadering moeten zijn.

11 Opleiding, ingroeibanen en permanente professionalisering (punt 3.6.1)

De Vlor pleit al lang voor een sterkere begeleiding van jonge leerkrachten tijdens hun eerste werkervaring. We zijn er echter van overtuigd dat deze jonge leerkrachten volwaardige leerkrachten zijn en dus ook een dito statuut en verloning moeten behouden. Het is ook wenselijk aan de mentoren een eigen statuut te geven. Meer ervaren leerkrachten zouden een belangrijke rol kunnen opnemen in het coachen van nieuwe leerkrachten.

De Vlor is van mening dat de associaties een platform aanbieden om een sterkere kruisbestuiving tussen verschillende lerarenopleidingen te bewerkstelligen. De Vlor verwijst hiervoor naar de technische fiche over de professionalisering van het lerarenambt.

12 Beleidsvoerend vermogen van scholen versterken (punt 3.7.1.)

Het is een positieve ontwikkeling dat zelfevaluatie van scholen nadrukkelijker in de kijker komt. Het zou echter wenselijk zijn de zelfevaluatie in te passen in het hele concept van kwaliteitszorg in het onderwijs. Het concept van kwaliteitszorg zou

nadrukkelijker moeten worden geconcipieerd vanuit een ontwikkelingsperspectief in plaats van een verantwoordingsperspectief. De pedagogische begeleidingsdiensten en de andere schoolondersteunende diensten zullen hierin een cruciale rol spelen. De Vlor onderschrijft hier echter een zorg die de discussienota zelf vermeldt, met name dat de interne kwaliteitszorg niet mag verworden tot een voorbereiding op de externe kwaliteitszorg.

IV Prioriteiten en beleidsklemtonen

Het is erg moeilijk om binnen de budgettaire krijtlijnen een aantal beleidsprioriteiten naar voren te schuiven. Het is voor de Vlor immers onmogelijk om de kostprijs van een aantal initiatieven in te schatten zowel omdat de krijtlijnen –logischerwijze– nog niet geconcretiseerd zijn als omdat we niet over de gegevens beschikken om financiële simulaties door te voeren. Bovendien zijn er in het verleden engagementen aangegaan die bijkomend zullen wegen op de begroting en de beleidsruimte beperken.

De Vlor herhaalt ook zijn aanbeveling om nauwkeuriger in te schatten wat de financiële en budgettaire gevolgen zijn voor de overheid, voor de onderwijsinstellingen en voor lerenden van de voorgestelde maatregelen. Bij wijze van voorbeeld verwijzen we naar het feit dat de aankondiging van “een groeipad naar gelijke toelagen voor sociale voorzieningen aan hogescholen en universiteiten” blijkbaar niet is aangeduid als een meeruitgave.

Jacques Perquy
administrateur-generaal

Ann Demeulemeester
voorzitter