

Reactie bij de aanbevelingen in het auditrapport INSP, PBD en DVO

De Algemene Raad van de Vlor formuleert een reactie bij de aanbevelingen in het auditrapport inspectie, pedagogische begeleiding en DVO zoals in opdracht van mevr. Marleen Vanderpoorten, minister van onderwijs, werd uitgevoerd.

Het vast bureau heeft een werkgroep opdracht gegeven deze reactie voor te bereiden. De werkgroep werd samengesteld uit de geledingen van het vast bureau. Daar werden de voorzitters van de overlegplatformen inspectie-pedagogische begeleiding aan toegevoegd. Prof. Dr. P. Mahieu, voorzitter van het overkoepelend overlegplatform, was voorzitter van de werkgroep.

De algemene raad beperkt zich tot een reactie bij de aanbevelingen en maakt geenszins zelf een analyse van de werking van pedagogische begeleidingsdiensten, inspectie en DVO.

De algemene raad heeft de reactie op 18 februari 2003 goedgekeurd met 28 stemmen voor, en 3 onthoudingen.

1. Globale appreciatie van het eindrapport

- a) Het globale oordeel van de Vlor over het voorliggende werkstuk is positief. Op redelijk korte termijn werd een behoorlijk resultaat bereikt. Het rapport bevat heel wat elementen om de beheersovereenkomst tussen inspectie en overheid inhoudelijk te stofferen en levert interessante discussiestof op voor de verschillende betrokkenen.
- b) De betrokken diensten kunnen de gegevens ook gebruiken in het kader van hun zelfevaluatie. De financiële investering van de overheid had beter kunnen renderen indien op voorhand was voorzien in de mogelijkheid dat de onderzoekers functionele feedback aan de verschillende groepen zouden geven. Het rapport maakt immers gewag van een groot onderscheid in de werking van de verschillende begeleidingsdiensten.
- c) Het rapport gaat uit van het leerplichtonderwijs, en nuanceert daarbij weinig of niet naar het buitengewoon onderwijs. Voorts gaat het rapport niet in op de specificiteit van het volwassenenonderwijs en het DKO. Er is ook weinig aandacht voor de CLB-sector. De kleine onderwijsverstreckers werden slechts in zeer beperkte mate bij het onderzoek betrokken.
- d) De opdrachtschrijving is voorbijgegaan aan nieuwe onderwijsontwikkelingen zoals inclusief onderwijs, intercultureel onderwijs, gelijke onderwijskansen, zorgcoördinatie, schaalvergroting, participatie op schoolniveau, enz. De Vlor vindt dit een gemiste kans. Al deze ontwikkelingen zullen immers effect hebben op de werking van inspectie en pedagogische begeleiding. Het rapport is daardoor te weinig toekomstgericht. Het gaat evenmin in op actuele tendensen zoals de oprichting van categoriale, functionele begeleidingsdiensten (cfr. gelijke onderwijskansenbeleid); de

oprichting van diverse steunpunten en het feit dat het departement Onderwijs begeleidingstaken opneemt voor specifieke projecten (cfr. experiment modularisering in het BSO; experiment overgang secundair – hoger onderwijs). Het rapport vermeldt dus evenmin wat de onderlinge relatie zou moeten en kunnen zijn tussen deze relatief jonge specifieke ondersteuningsinitiatieven en de generieke begeleidingsdiensten.

2. Het kwaliteitszorgsysteem in zijn globaliteit

Volgens het auditrapport moeten de basisprincipes van het kwaliteitszorgsysteem behouden blijven en consequenter worden toegepast. De drie pijlers van het kwaliteitszorgsysteem: ontwikkelingswerk, controle en begeleiding stelt het rapport niet in vraag. De huidige bevoegdheidsverdeling kan behouden blijven, maar in het rapport staat dat de centrale rol van de school in het kwaliteitszorgsysteem moet versterkt worden. De school draagt de finale verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs en moet over de nodige middelen beschikken om dit in te vullen.

Commentaar

- a) De nascholing en de regelgeving waren geen voorwerp van de doelmatigheidsanalyse. De Vlor betreurt dit. Nochtans zijn ze allebei belangrijke componenten van het kwaliteitszorgsysteem. De onderzoekers hebben ook geen relevante ervaringen inzake de nascholing in de doelmatigheidsanalyse gebruikt. Dit is spijtig. Zeker omdat het rapport wel voorstelt om de werkwijze van de nascholing, waarbij een groot deel van de middelen rechtstreeks wordt toegekend aan de scholen, ook toe te passen – zij het geleidelijk aan- voor de begeleiding. Bovendien bevatten de beleidsaanbevelingen ook aanwijzingen in verband met de nascholing.
- b) De doelmatigheidsanalyse gaat niet in op het vraagstuk wie in feite de school is. De school kan als begrip verschillende betekenissen hebben. Zij kan het geheel van leerlingen, leraren en schoolleiding zijn. De school kan ook gelijkstaan aan het schoolbestuur of de inrichtende macht. Met de school kan men de school, de scholengemeenschap of de scholengroep bedoelen. In het eerste geval kan men spreken over de school als pedagogische entiteit, in de andere gevallen gaat het over scholen als bestuurlijke entiteiten. Daarom beveelt de Vlor aan om duidelijk te preciseren wie men met "de school" bedoelt. De school als schoolbestuur komt overigens te weinig in beeld.
- c) De Algemene Raad van de Vlor is het in principe eens met de aanbeveling dat de centrale rol van de school moet worden versterkt.

De Vlor vindt dat daarbij het subsidiariteitsprincipe consequent moet worden toegepast. Zoveel mogelijk bevoegdheden inzake het pedagogische handelen moeten op een zo laag mogelijk niveau in de schoolorganisatie liggen. Dit ontslaat het schoolbestuur niet van de eindverantwoordelijkheid. Dit vergt een weloverwogen toewijzing van beslissingsdomeinen aan verschillende beleidsniveaus in de organisatie.

Dit is nodig opdat pedagogische entiteiten zo goed mogelijk zouden kunnen functioneren. Elke pedagogische entiteit, of er nu sprake is van schaalvergroting of niet, heeft beleidsruimte nodig om effectief te kunnen zijn in haar pedagogisch handelen. Pedagogische innovaties op schoolniveau kunnen maar slagen als de pedagogische entiteit zelf sterk betrokken is bij de geplande veranderingen. Dit veronderstelt dus een grote betrokkenheid van het personeel. Of, meer algemeen gesteld, dat er een participatieve schoolcultuur noodzakelijk is.

Dit principe moet ook doorgetrokken worden naar de kwaliteitszorg zelf. Er zijn verschillende instrumenten voor kwaliteitszorg nodig, die op verschillende niveaus in de organisatie kunnen worden ingezet.

De Vlor betreft in die zin dat de doelmatigheidsanalyse voorbijgaat aan de tendens tot schaalvergroting. Schaalvergroting brengt met zich mee dat bepaalde beleidsbeslissingen op een hoger niveau worden genomen. Dit houdt het risico in dat de afstand tussen het beslissingsniveau en de onderwijsleersituatie groeit. Indien de tendens naar grotere bestuurlijke entiteiten zich doorzet, is er daarom nood aan meerdere pedagogische entiteiten die onder een zelfde bestuurlijke entiteit functioneren.

- d) De Algemene Raad vindt dan ook dat de school een meer centrale rol moet krijgen in de drie pijlers van het kwaliteitszorgsysteem: ontwikkelingswerk, begeleiding en controle. Het auditrapport schenkt enkel aandacht aan het versterken van de centrale rol van de school in verband met de begeleiding. De Vlor vindt dat scholen ook een grotere rol moeten spelen bij de ontwikkeling van leermiddelen en de ontwikkeling van doelstellingen (ontwikkelingswerk). Systeemevaluatie moet in handen liggen van de school (controle). Scholen moeten voldoende middelen, mogelijkheden en ondersteuning krijgen om dit te realiseren.
- e) Om de centrale rol van de school te kunnen versterken, moet er voldoende kwaliteitsbepalend vermogen aanwezig zijn. Scholen met een goed ontwikkeld kwaliteitsbepalend vermogen zijn in staat relevante keuzes te maken ten aanzien van nieuwe, maatschappelijke en onderwijskundige ontwikkelingen. Zulke scholen kunnen de professionaliteit van de school als gemeenschap bevorderen. Dit betekent dat zij de kwaliteit van zowel de leerresultaten als de werkvoorwaarden van de professionals in de organisatie weten te verhogen. Scholen met een goed ontwikkeld kwaliteitsbepalend vermogen voeren doorgaans een integraal beleid, zijn responsief en hebben een gedeelde visie en realiteitszin.

Het kwaliteitsbepalend vermogen van scholen is in het onderwijsveld bijzonder divers. Er strekt zich een continuüm uit van pro-actieve scholen, over re-actieve scholen tot passieve scholen. Het concept "kwaliteitsbepalend vermogen" is een groeiconcept. Het is een dynamisch begrip dat zich situeert in een ontwikkelingsperspectief. Om kwaliteitsbepalend vermogen te ontwikkelen is tijd en menskracht noodzakelijk.

Het versterken van de centrale rol van de school door haar meer autonomie toe te kennen, houdt bij scholen met onvoldoende kwaliteitsbepalend vermogen

een gevaar in op interne overregulering, sluipnormering en kwaliteitsverlies van het onderwijs. Daarom bepleit de Vlor dat de overheid, zeker in het begin, voldoende ondersteuningsmogelijkheden voorziet op het moment dat zij scholen meer autonomie toekent. Deze ondersteuningsmogelijkheden moeten er vooral op gericht zijn het kwaliteitsbepalend vermogen van de school te vergroten.

Bij scholen met een sterk kwaliteitsbepalend vermogen, maar zonder een evenredige toekenning van autonomie, bestaat een risico op onnodige frustratie of overtreden van de regelgeving. Zulke scholen zijn veranderingsbereid maar worden gehinderd door "onnodige" regelgeving.

De grote verschillen inzake kwaliteitsbepalend vermogen tussen scholen nopen tot een gedifferentieerde aanpak in de ondersteuning die scholen geboden wordt.

- f) Er is expertise nodig over welke factoren de ontwikkeling van het kwaliteitsbepalend vermogen van scholen beïnvloeden. Die kennis zal zich automatisch vertalen in een behoefte aan expertise over de manier waarop interne en externe actoren het kwaliteitsbepalend vermogen van scholen kunnen helpen vergroten, en welke handelingen integendeel contraproductief werken. Deze vraag stelt zich vooral voor de verschillende componenten van het kwaliteitszorgsysteem. Welke aanpak is nodig opdat begeleidingsdiensten, inspectie, overheid, nascholing, ontwikkelingswerk ... het kwaliteitsbepalend vermogen van scholen versterken? En hoe kunnen we vermijden dat ze in plaats daarvan aanleiding geven tot sluipende normering? De Vlor meent dat de ontwikkeling en verspreiding van dergelijke expertise prioriteit verdient. Het is een taak van de overheid om de ontwikkeling en verspreiding van dergelijke expertise te stimuleren. We verwachten dat de overheid hiervoor nauw samenwerkt met relevante partners.
- g) De Vlor pleit er alleszins voor om de ontwikkeling van het kwaliteitsbepalend vermogen van scholen met voldoende ondersteuningsmogelijkheden te vergemakkelijken en dus scholen te helpen om de toegekende autonomie adequaat te gebruiken. Opdat er zich meer expertise op dit terrein zou kunnen ontwikkelen, beveelt de Vlor alvast de uitbouw van de onderstaande instrumenten aan. Hij baseert zich daarvoor op relevante literatuur.
- Goede praktijkvoorbeelden ter beschikking stellen; geïnventariseerd volgens een specifieke methodologie. De vermelding van de context van de school is daarbij erg belangrijk.
 - Ondersteuning om gezamenlijk expertise te ontwikkelen en uit te wisselen;
 - Nascholingsmogelijkheden verruimen;
 - Begeleidingsmogelijkheden verruimen en verbreden;
 - Voldoende interne ondersteuning, mankracht en competentie in de scholen. De centrale rol die de school moet innemen in de kwaliteitszorg zal de druk op de schoolleiding en het middenkader immers nog doen toenemen. Allicht brengt dit verschuivingen in het personeelskader met zich mee.

- De professionaliteit van schoolbesturen, schoolleiders en middenkader versterken (via beroepsstandaarden, scholing, netwerken en coaching, begeleiding, instrumenten voor kwaliteitszorg en aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden);
- De professionaliteit van de leraar versterken (via scholing, intervisie, leraren betrekken bij de besluitvorming in de school; via het gezamenlijk werken aan vernieuwingen; via het realiseren van interne kleinschaligheid; via een degelijke lerarenopleiding, via aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden enz.);
- De interne organisatie professioneler maken (uitbouwen van interne begeleiding, ontwikkelen van intern toezicht, enz.);
- ...

Het auditrapport wijst de ontwikkeling van ondersteuning en instrumenten als vanzelfsprekend toe aan de overheid. De Vlor meent dat de overheid vooral de organisaties van tweedelijnszorg in de mogelijkheid moet stellen om de taken die ze toebedeeld kregen, adequaat uit te voeren.

- h) Het versterken van het kwaliteitsbepalend vermogen van scholen veronderstelt dat ze ruime autonomie genieten. Dit heeft tot gevolg dat de regelgeving voor scholen tot een minimumkader wordt beperkt en dat moet vermeden worden dat overheid, inspectie, begeleidingsdiensten, koepels van inrichtende machten ... afbreuk doen aan het streven naar meer kwaliteitsbepalend vermogen in scholen. De regelduidelijkheid daalt overigens naarmate het aantal voorschriften toeneemt.
Het zou nuttig zijn als een onafhankelijk orgaan kan toezien op een consequent en aangehouden dereguleringsbeleid vanwege de overheid.

Verder onderstreept de Vlor dat een versterking van de centrale rol van de school door haar meer autonomie toe te kennen, moet leiden tot meer verantwoordelijkheid voor scholen. De verantwoording die scholen moeten afleggen, mag niet gebeuren via externe, gestandaardiseerde procedures. Deze vorm van verantwoording leidt immers opnieuw tot sluipnormering. De manier waarop scholen verantwoording afleggen moet hen de mogelijkheid bieden op een eigen wijze te tonen hoe ze hun autonomie invullen.

- i) De Vlor is het eens met de stelling dat scholen de nodige middelen ter beschikking moeten krijgen om de eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs te kunnen dragen.

3. Aanbevelingen over de rol van de scholen in het kwaliteitszorgsysteem (normering, uitvoering, kwaliteitscontrole)

Het auditrapport stelt dat de scholen meer vrijheid moeten krijgen in de keuze ondersteuning, begeleiding en nascholing. De overheid moet de scholen blijvend ondersteunen in de ontwikkeling van hun capaciteiten om een beleid te voeren en zichzelf te evalueren. Het auditrapport beveelt een versterking aan van de mogelijkheden van directie en inrichtende machten om leerkrachten te leiden/coachen en te evalueren.

Commentaar

- a) De Vlor gaat akkoord dat heel wat scholen nood hebben aan ondersteuning in de ontwikkeling van hun capaciteiten om een beleid te voeren en zichzelf te evalueren. Ondersteuning helpt scholen ook om de beleidsruimte waarin ze autonoom mogen handelen, adequaat in te vullen.
Beide aanbevelingen — meer keuzevrijheid voor scholen inzake ondersteuning, begeleiding en nascholing, en meer mogelijkheden voor directie en inrichtende machten om leerkrachten aan te sturen en te evalueren — zijn aanbevelingen die in overeenstemming zijn met het ideaalbeeld van scholen met een zeker kwaliteitsbepalend vermogen. Daarbij merkt de Vlor toch op dat de keuzevrijheid van scholen inzake nascholing bijna maximaal is.
- b) De Vlor vraagt zich af of financiële en economische motieven niet zullen overheersen bij de keuze van begeleiding en nascholing; zowel aan de aanbodzijde als aan de vraagzijde. Zo'n aanbod van nascholing en begeleiding leidt tot hiaten en houdt het gevaar in dat het vooral door commerciële motieven gestuurd wordt. Dat kan negatieve gevolgen hebben. De kwaliteit van het aanbod is niet langer gegarandeerd en meer variatie in de keuzemogelijkheden bij de thema's evenmin.
Beperkte doelgroepen kunnen daardoor in de kou blijven staan. De Vlor meent dat het de taak is van de overheid om ervoor te zorgen dat het aanbod voldoende inspeelt op de noden van kleine doelgroepen.
Het risico bestaat ook dat het aanbod niet langer betaalbaar is. Vooral scholen met minder financiële mogelijkheden zouden daardoor beperkt zijn in hun keuzemogelijkheden, en in een negatieve spiraal terecht kunnen komen.
- c) Het auditrapport stelt dat een aanbodgerichte aanpak en een vraaggestuurde aanpak niet met elkaar te verzoenen zijn. De Vlor is het er niet mee eens dat die twee vormen opponenten zijn. Een zuivere vraaggestuurde benadering is immers een mythe. Want de "vraag" wordt gestuurd door externe regelgeving, door tendensen in het beleid en door maatschappelijke ontwikkelingen. Ook het aanbod zal altijd deels bepaald zijn onder meer door de interessevelden, de expertise van het potentieel aan aanbieders, beleidstendensen en innovaties.
Een puur aanbodgerichte aanpak is net zo goed een mythe. De keuze van de aanbieder is immers nooit allesbepalend. Ook in dit model moet de aanbieder noodzakelijkerwijze rekening houden met behoeften van de gebruiker.

De Vlor wil daarom de dichotomie "aanbodgericht - vraaggestuurd" verlaten. De Vlor verkiest om een aantal belangrijke principes bij de vormgeving van een adequaat ondersteuningsaanbod te beschrijven. Op basis daarvan moet een aangepast organisatiemodel uitgewerkt worden.

1. Een school moet kunnen kiezen voor ondersteuning die aangepast is aan haar profiel en noden. Scholen moeten antwoord krijgen op hun vragen. Dit veronderstelt:
 - Variatie bij de aanbieders en in het aanbod;
 - een vademecum dat een helder en duidelijk gestructureerd overzicht geeft van mogelijke aanbieders en van een bestaand aanbod;
 - Een zekere schaalgrootte bij de aanbieders;

2. Een school moet mogelijkheden hebben om continuïteit bij de ondersteuning uit te bouwen. Dit veronderstelt:
 - Een zekere continuïteit in de financiering van de aanbieders;
 - Continuïteit in de toekenning van de middelen voor ondersteuning aan de scholen zodat scholen langlopende contracten kunnen afsluiten;

3. De aanbieders en het aanbod moeten kwaliteitsvol zijn. Dit veronderstelt:
 - Dat de aanbieders de mogelijkheid hebben om deskundigheid op te bouwen, bijvoorbeeld met betrekking tot het versterken van het kwaliteitsbepalend vermogen en/of met betrekking tot de ontwikkeling van geïntegreerde zorgsystemen op school. Ook het ontwikkelingswerk, de uitbouw van expertise o.a. via toegepast wetenschappelijk onderzoek in samenwerking met de praktijk heeft financiering nodig;
 - De mogelijkheid om een overleggroep tussen de aanbieders uit te bouwen waar ze de reeds beschikbare expertise kunnen delen;

4. Scholen moeten de keuzemogelijkheid behouden tussen nascholing en/of begeleiding. Dit is nodig om scholen de nodige flexibiliteit te bieden. Beide moeten echter deel uitmaken van een gecoördineerd ondersteuningsaanbod en zijn dus ook op elkaar afgestemd.
 Nascholing biedt antwoord op een gerichte, afgelijnde vraag van individuen en/of scholen. Een begeleidingsopdracht is langlopend, geïntegreerd, biedt scholen continuïteit en richt zich vooral op procesmatige aspecten.

5. De overheid moet mogelijkheden hebben om te sturen in aanbod, bijv. naar aanleiding van bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen, bepaalde beleidslijnen en regelgevend werk of voor groepen met een beperkte omvang zoals DBSO, buitengewoon onderwijs, KSO, enz. Dit veronderstelt overleg met de aanbieders om na te gaan
 - in hoeverre er hiaten zijn, en
 - in hoeverre er een geïntegreerd beleid tot stand kan gebracht worden.

- d) Scholen en schoolbesturen hebben zeker behoefte aan ondersteuning voor de professionele ontwikkeling van leraren. Deze ondersteuning kan zich vertalen in de ontwikkeling van werkvormen en instrumenten. De werkvormen en instrumenten die eventueel ter beschikking worden gesteld, mogen niet normerend zijn. Opgelegde modellen van functiebeschrijvingen zouden bijvoorbeeld contraproductief werken.
 Scholen moeten ook gestimuleerd worden om netwerken met andere scholen uit te bouwen. Overleg tussen leraren over een gemeenschappelijk vakthema blijkt vaak de professionele ontwikkeling van leraren te ondersteunen.

4. Aanbevelingen over de normering door de overheid

Het auditrapport vindt dat de overheid haar normering duidelijker moet structureren en duidelijker als minimumnorm moet formuleren.

Het auditrapport stelt dat de normen zodanig geoperationaliseerd moeten zijn dat ze éénduidig controleerbaar worden.

Commentaar

- a) De Vlor vindt dat scholen zelf de verantwoordelijkheid moeten dragen voor hun doelen. Scholen moeten daartoe dan ook de nodige ruimte en mogelijkheden krijgen. Dit stemt overeen met de aanbeveling om de centrale rol van de school in de kwaliteitszorg te versterken. Dat men de school een centrale rol toekent in het bepalen van de doelen, hoeft niet in tegenspraak te zijn met een minimumnormering door de overheid. De school houdt bij het bepalen van zijn eigen doelen rekening met de minimumnormen van de overheid.
- b) Daarom is de Vlor het ook eens met de aanbeveling om de normering door de overheid duidelijker te structureren en als minimumnorm te formuleren. Een consequent aangehouden minimumnormering laat scholen immers de nodige vrijheid om het eigen pedagogisch project te realiseren. De Vlor meent dat meer operationele doelstellingen zowel voor de inspectie als voor de scholen meer duidelijkheid creëren en de interpretatiemogelijkheden van vage eindtermen beperken. Meer operationele doelstellingen doen geen afbreuk aan de pedagogische vrijheid zolang het hier minimumnormen betreft.
- c) De concrete invulling van de minimumnormen moet liefst zo breed mogelijk gedragen zijn. Het formuleren van de minimumnormen in meer operationele doelstellingen maakt een breed draagvlak nog meer nodig. Eénstemmigheid tussen de overheid en een adviesorgaan zoals de Vlor waar alle geledingen van de Vlaamse onderwijswereld deel van uitmaken, is daarvoor de beste garantie. Daarom betreurt de Vlor het dat het decreet XIV de adviesbevoegdheid van de Vlor wijzigt, en meer bepaald het eensluidend advies schrapt.

Het concept eindtermen wijzigen naar meer operationele doelstellingen beklemtoont nog sterker de nood aan een eensluidend advies.

5. Aanbevelingen over de kwaliteitscontrole door de overheid (en de rol van de inspectie)

Het auditrapport pleit voor een striktere afbakening tussen nalevingscontrole en systeemcontrole. Het analysekader dat bij de systeemcontrole gehanteerd wordt, moet gelegitimeerd worden door decretale validering en overlegmechanismen met het onderwijsveld.

Verder bepleit het rapport dat de nalevingscontrole meer directe meting van de output /leerprestaties zou omvatten door de van deelname aan gestandaardiseerde toetsen aan te moedigen.

Een meer gedifferentieerde controle en inspectie wordt aanbevolen ondermeer in functie van risico-gevoeligheid van een school.

De leerplannen en het leerplanadvies moeten behouden blijven. Leerplannen worden beschouwd als een engagement van de school. De leerplancontrole bouwt voort op interne evaluatie.

Tenslotte beveelt het auditrapport ook aan om de nalevings- en systeemcontrole inzake veiligheid, hygiëne en woonbaarheid af te splitsen.

Commentaar

- a) De Vlor is het eens met de opdeling tussen nalevingscontrole en systeemcontrole.

Het rapport werkt de nalevingscontrole echter uit op maat van een school zonder leerlingen met bijzondere noden. Het rapport verwijst ook nergens naar de ontwikkelingsdoelen en de handelingsplanning in het buitengewoon onderwijs en hoe hiermee in de nalevingscontrole zou moeten worden omgegaan. Door de evolutie naar meer inclusief onderwijs volgen er echter meer kinderen met bijzondere onderwijsnoden les in het gewoon onderwijs. Hoe is onderwijs aangepast aan individuele noden, in overeenstemming te brengen met centrale toetsing, met de klemtoon op minimumnormen/gestandaardiseerde instrumenten voor outputcontrole?

De Vlor meent daarom dat het begrip "nalevingscontrole" een aangepaste invulling vraagt. Via nalevingscontrole moet worden nagegaan of het door de overheid voorgeschreven normatief kader (met inbegrip van eindtermen en ontwikkelingsdoelen) gerespecteerd wordt. Toch moet de factor "leerwinst op schoolniveau" in rekening worden gebracht. Uiteraard gaat het dan om de leerwinst in relatie tot de doelstellingen opgenomen in de goedgekeurde leerplannen. Zo'n eventuele aangepaste invulling moet een decretale verankering krijgen. Dan is het begrip ook hanteerbaar in scholen die in meerdere of mindere mate onderwijs aanbieden aan leerlingen/jongeren met bijzondere noden.

- b) Het rapport pleit ervoor om te werken met gestandaardiseerde instrumenten voor outputcontrole. Dit pleidooi om vaker zuivere output/leerprestaties te meten, kan tot een gevaarlijke denkpiste leiden, waarin men geneigd is om enkel wat meetbaar is, belangrijk te vinden bij de controle. Niet alle eindtermen laten zich echter evalueren aan de hand van gestandaardiseerde instrumenten.

De Vlor pleit ervoor om instrumenten te ontwikkelen die de leerwinst in kaart kunnen brengen, en die leerwinst kunnen relateren aan context en input. Scholen moeten de beschikking krijgen over zulke instrumenten. Dit kadert in de algemene beleidslijn om de centrale rol van de school in de kwaliteitszorg te versterken.

De Vlor is het idee om meer gestandaardiseerde instrumenten te gebruiken toch genegen indien men de beperkingen van dergelijke instrumenten goed inschat, wanneer ze worden gebruikt om de leerwinst in kaart te brengen én wanneer ze vooral bruikbaar worden gesteld voor de scholen.

Voor de ontwikkeling van dergelijke instrumenten is heel wat buitenlands materiaal aanwezig. De vertaling van dit materiaal en de eventuele ontwikkeling van bijkomend materiaal kan gebeuren door de Dienst voor Onderwijsontwikkeling of kan uitbesteed worden in het kader van onderwijsonderzoek.

- c) De Vlor vindt dat het toewijzen van de systeemcontrole (of –evaluatie) aan de inspectie niet in overeenstemming is met de aanbeveling om het beleidsvoerend en zelfevaluerend vermogen van scholen te versterken. Systeemkenmerken vastleggen in een analysekader is contraproductief voor de diversiteit tussen scholen. De Vlor gaat er bovendien vanuit dat een school met

voldoende beleidsvoerend en zelfevaluerend vermogen in de mogelijkheid verkeert om zelf een systeemevaluatie door te voeren, of zelf het initiatief kan nemen om systeemevaluatie te laten uitvoeren.

Wel is informatie over input en context noodzakelijk om de nalevingscontrole goed te kunnen situeren. De Vlor meent evenwel dat beperkte informatie over input en context verzamelen in functie van een goede situering van de nalevingscontrole niet hetzelfde is als een systeemevaluatie.

- d) Indien de systeemcontrole door de overheid toch behouden blijft, sluit de Vlor zich aan bij het pleidooi om het analysekader te legitimeren. Het analysekader heeft immers een sterk normerende impact op scholen. Zolang het niet gelegitimeerd is, vormt het een instrument bij uitstek voor sluipende normering. De Vlor is het meest aangewezen orgaan voor de legitimering van het analysekader.

Het analysekader moet de ontwikkeling van het kwaliteitsbepalend vermogen van scholen bevorderen, en mag het zeker niet hinderen.

- e) De Vlor gaat ermee akkoord dat scholen zich duidelijker moeten engageren ten aanzien van de gekozen leerplannen. Scholen moeten inderdaad een bewuster beleid voeren ten aanzien van keuze en gebruik van beschikbare leerplannen.
- f) Differentiatie en risico-analyse.
De Vlor onderschrijft de idee dat de inspectie haar eigen agenda en ritme kan volgen bij de nalevingscontrole. Ook scholen en pedagogische begeleidingsdiensten doen er goed aan differentiatie te voorzien. Scholen kunnen differentiëren in de aard van de instrumenten die ze gebruiken voor interne kwaliteitszorg, begeleidingsdiensten in de aard van hun ondersteuning van scholen.

6. Aanbevelingen over de inspectie

Het auditrapport bepleit een aanpassing van het opdrachtenpakket. Het legt daarbij de klemtoon op betere differentiatie tussen nalevings- en systeemcontrole, op het afsplitsen van de controle op veiligheid en hygiëne, op het uitklaren van haar rol in klachtenbehandeling en op analyse van uitgevoerde representatie- en expertisetaken. Het rapport stelt ook voor om de inspectie aan te sturen via een beheersovereenkomst met de overheid. De inspectie moet een grotere autonomie krijgen inzake aanwervingen en ook de aanwervingscriteria zouden ruimer moeten.

Naar interne organisatie beveelt het auditrapport een sterkere hiërarchie aan, een niveau-overschrijdende uitbouw van ondersteunende cellen en een minder strikte afbakening van controledomeinen.

Qua werkwijze liggen de aanbevelingen op het terrein van de interne kwaliteitszorg, de uitbouw van data-analyse en verwerking, het uitbouwen van ondersteunende kennis- en informatiesystemen en de uitbouw van communicatie naar scholen en ouders.

Commentaar

- a) Als blijkt dat systeemcontrole behouden kan blijven en het dus de ontwikkeling van kwaliteitsbepalend vermogen van scholen ondersteunt, is de Vlor er alleszins voor gewonnen om systeemcontrole en nalevingscontrole, minstens in de rapportering naar de scholen op te splitsen. Zeker, omdat uit de bevindingen van de focusgroepen blijkt dat scholen de aanbevelingen in het doorlichtingsverslag ervaren als verplicht door te voeren. Een duidelijke scheiding in de rapportering kan hier duidelijkheid brengen.
- b) De Vlor kan zich ook vinden in de idee om de controle op veiligheid en hygiëne af te splitsen. Dit veronderstelt immers specifieke deskundigheid. In elk geval moet men erover waken dat deze controle gewaarborgd en behouden blijft.
- c) Gelet op de rol van de DVO is de Vlor het niet eens met de aanbeveling dat de inspectie zich moet toeleggen op de uitbouw van een eigen studiefunctie. De Vlor meent dat DVO deze functie moet blijven vervullen. Indien de positie van DVO als beleidsondersteunende dienst binnen het departement bevestigd wordt, gaat de Vlor akkoord met de ontwikkeling van een eigen studiefunctie binnen de inspectie.

7. Aanbevelingen over de ondersteuning van scholen

Het auditrapport pleit voor meer beslissingsbevoegdheid en meer keuzevrijheid voor de scholen in verband met hun ondersteuning.

Meer samenwerking en een betere taakverdeling kunnen de ontwikkelingstaken bij de onderwijsondersteunende diensten efficiënter maken.

Het auditrapport beveelt ook een grotere autonomie voor de begeleidingsdiensten aan, en adviseert een rechtstreekse financiering van de koepels zodat geen oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van de begeleidingsdiensten.

Commentaar

- a) De Vlor ondersteunt de aanbeveling om de begeleidingsdiensten een grotere operationele autonomie toe te kennen. De opdrachten van de pedagogische begeleidingsdiensten moeten ook duidelijker omschreven worden. De Vlor ziet voor de pedagogische begeleidingsdiensten o.a. volgende belangrijke opdrachten: de ondersteuning van de scholen bij het realiseren van hun eigen opvoedingsproject (o.a. bij het ontwikkelen van de leerplannen, bij de implementatie van de leerplannen, en de ondersteuning van de scholen in het bevorderen van hun onderwijskwaliteit (o.a. via het versterken van hun kwaliteitsbepalend vermogen, ondersteuning van de zelfevaluatie, ondersteuning bij de opvolging van schooldoorlichtingen, coachen van interne begeleiding, en ondersteuning bij professionele ontwikkeling van leraren).
- b) In het auditrapport is terecht sprake van geldstromen van begeleiding naar koepel en terug. Mede daarom meent de Vlor dat het toekennen van een grotere operationele autonomie slechts succesvol kan zijn indien ook het probleem van de financiering wordt opgelost. De begeleidingsdiensten kampen immers met een te bescheiden basisfinanciering, met een gebrek aan werkingsmiddelen. De begeleidingsdiensten zouden versterkt en verruimd moeten worden in relatie tot de hen toebedeelde taken. De omkadering voor

detacheringen is in de loop der jaren gehalveerd (van 0.2% tot 0.1 %). De taken zijn geenszins verminderd.

De uitbouw van specifieke ondersteuningsinstanties als steunpunten en expertisecentra zorgt voor een versnippering van het ondersteuningsaanbod. Met het oog op een geïntegreerd ondersteuningsaanbod voor de scholen is dat een ongunstige ontwikkeling. Steunpunten en expertisecentra zouden meer effect ressorteren mochten zij werken ter ondersteuning van de generieke pedagogische begeleidingsdiensten. Het opzetten van deze specifieke ondersteuningsinstanties gebeurt best in nauw overleg tussen overheid en pedagogische begeleidingsdiensten.

Het probleem van de financiering van de koepels hoort volgens de Vlor thuis in de globale bespreking over een meer op objectieve criteria gebaseerde financiering van het onderwijs.

- c) Zoals gezegd is de Vlor ook de idee genegen om scholen meer beslissingsbevoegdheid en keuzevrijheid te geven qua ondersteuning (cfr. punten 2 en 3). Dit past bij het beeld van een school mét kwaliteitsbepalend vermogen. Eerder bleek echter dat er een grote diversiteit is in de mate waarin scholen beschikken over kwaliteitsbepalend vermogen. De Vlor wijst erop dat een model dat meer keuzevrijheid en beslissingsbevoegdheid bij de scholen legt, véél meer middelen veronderstelt vanwege de overheid voor de ondersteuning van scholen. Om die twee redenen lijkt geleidelijkheid in de toekenning van meer beslissingsbevoegdheid en keuzevrijheid aan de scholen inzake ondersteuning meer aangewezen. Geleidelijkheid moet scholen in staat stellen om te werken aan hun kwaliteitsbepalend vermogen en de overheid in staat stellen voldoende financiële middelen vrij te maken. Deze geleidelijkheid vindt reeds een uitwerking in het auditrapport zelf in de drie modellen, gaande van scenario 3: Optimalisatie huidige situatie via scenario 2, het Schoolbegeleidingsbudgetmodel naar scenario 1: het Schoolondersteuningsbudgetmodel.
- d) De Vlor steunt de uitbouw van expertise voluit. Samenwerking en taakverdeling bij het ontwikkelingswerk kunnen daartoe alvast bijdragen (zie ook punt 2, f).

8. Aanbevelingen over de Dienst voor Onderwijsontwikkeling

Het auditrapport doet een aantal aanbevelingen die samenhangen met de relatie DVO en inspectie. Voorts wordt aanbevolen om DVO verantwoordelijk te stellen of te betrekken bij nieuwe taken zoals de ontwikkeling, validering en organisatie van gestandaardiseerde testen, en bij de kwaliteitslabeling van aanbieders op de schoolondersteuningsmarkt.

Commentaar

- a) De Vlor is het eens met de aanbeveling in het auditrapport om DVO verantwoordelijk te stellen of te betrekken bij nieuwe taken zoals de ontwikkeling, validering en organisatie van gestandaardiseerde testen in het kader van de schoolondersteuning. Het is zinvol zich daarbij te inspireren door bestaand (buitenlands) materiaal.

- b) De Vlor is geen voorstander van kwaliteitslabeling van aanbieders op de schoolondersteuningsmarkt. De aanbeveling om kwaliteitslabels te ontwikkelen doet afbreuk aan de idee van beleidsvoerende scholen. De Vlor gelooft dat scholen zelf in staat zijn om de kwaliteit van het bestaande aanbod of van de bestaande aanbieders te beoordelen. Het is dus zeker geen taak voor de Dienst voor Onderwijsontwikkeling om zo een kwaliteitslabeling te realiseren.

9. Aanbevelingen over de aangewezen afstemmings- en overlegmechanismen tussen inspectie en begeleidingsdiensten

Het auditrapport bepleit dat de begeleidingsdiensten niet langer hun jaarverslagen ter bespreking moeten voorleggen aan de inspectieraad. De bestaande overleg- en communicatiemechanismen moeten verder worden uitgewerkt, om een optimale afstemming en goed begrip van elkaars werking te kunnen nastreven.

Commentaar

- a) De Vlor onderstreept het belang van goede overleg- en communicatiemechanismen tussen inspectie en begeleiding. Inspectie en begeleiding hebben allebei een belangrijke verantwoordelijkheid over de onderwijskwaliteit op de werkvloer. Inspectie en begeleiding hanteren daarvoor elk een eigen strategie. Het is daarbij van wezenlijk belang dat elke dienst de specifieke verantwoordelijkheid en benaderingswijze van de ander respecteert. Aangezien beide dezelfde doelstelling beogen, is een positieve werkrelatie tussen inspectie en begeleiding een absolute voorwaarde om op de werkvloer bij te dragen tot kwaliteitsverbetering. Alleszins moet vermeden worden dat scholen tegenstrijdige signalen krijgen. De overlegplatforms inspectie en begeleiding, zoals die al sinds 1996 functioneren in de Vlor dragen bij tot deze positieve werkrelatie. Zij vormen een uitstekend forum om beschikbare informatie over elkaars werking uit te wisselen. Bij de overlegplatforms zijn ook de overheid en de onderwijsverstrekkers betrokken. Tijdens de vergaderingen van de overlegplatforms wordt uitdrukkelijk ruimte voorzien om elkaar te informeren over nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot kwaliteitszorg in de ruime betekenis van het woord.
- Dit zorgt er onder meer voor dat de gevolgen van bepaalde beleidslijnen voor het functioneren van de andere diensten vooraf goed kunnen worden ingeschat.
- b) Met een gelijkwaardige relatie tussen inspectie en begeleiding als uitgangspunt, kan de Vlor zich ook vinden in de aanbeveling dat de begeleidingsdiensten hun jaarverslagen niet langer hoeven voor te leggen aan de inspectieraad.