

## Advies over het Europese onderwijsbeleid en zijn weerslag op het Vlaamse onderwijsbeleid

Onderstaand advies is goedgekeurd op de Algemene Raad van 20 mei 2003 met eenparigheid van stemmen. Er waren drie onthoudingen.

### **1 Een nieuw élan voor het Europese (onderwijs)beleid**

#### **1.1 De Verklaring van Lissabon**

Geleidelijk aan ontwikkelde Europa een zekere bevoegdheid op het vlak van beroepsopleiding en van hoger onderwijs. Diverse arresten van het Europese Hof van Justitie waren hieraan niet vreemd. In het Verdrag van Maastricht zijn op grond daarvan specifieke bevoegdheden ingeschreven in de art. 126 (onderwijs) en 127 (beroepsopleiding) (nieuwe nummers 49 en 150). De lidstaten kenden de EU een bevoegdheid toe voor onderwijs en beroepsopleiding maar ze legden tegelijk de grenzen van deze bevoegdheden vast. Het Europese beleid mag dat van de lidstaten alleen aanvullen, ondersteunen en dan nog alleen wanneer dit nodig is (subsidiariteitsbeginsel). Dit is een uitdrukking van het algemene subsidiariteitsprincipe. Bovendien worden de instrumenten die de Gemeenschap hiervoor kan hanteren sterk beperkt. De Unie kan stimuleringsmaatregelen nemen (b.v. Erasmus) of aanbevelingen doen. Harmonisatie is uitdrukkelijk verboden<sup>1</sup>.

In maart 2000 kreeg het Europese economische en sociale beleid een nieuw élan door de Verklaring van Lissabon. De Verklaring van Lissabon stelt een nieuw strategisch doel voorop nl. de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie worden in de wereld tegen 2010. De regeringsleiders stemden er ook mee in dat de open coördinatiemethode een geschikt instrument is om dat doel te bereiken (zie punt 1.2.)

De lidstaten moeten een duurzame economische groei realiseren, meer en betere banen creëren en werken aan een hechtere sociale cohesie. Daarom stelt de verklaring van Lissabon een reeks hervormingen voor die enerzijds een kenniseconomie moeten helpen bevorderen en anderzijds het Europese sociale model moeten “moderniseren”. In Stockholm voegde men aan dat programma een luik toe. Dit heeft betrekking op ecologie, op duurzame ontwikkeling.

Met andere woorden, de Europese monetaire unie zou verder moeten worden gegrondvest op een economische, ecologische en sociale basis.

Onderwijs is een strategische sector om dit ambitieuze doel te bereiken. Immers, onderwijs is een sleutelsector voor de ontwikkeling van een kenniseconomie. Verdere

---

<sup>1</sup> M. VERBRUGGEN, *De betekenis van het Europese niveau voor het Vlaamse onderwijsbeleid*, [www.vlor.be](http://www.vlor.be)

economische ontwikkeling is onder meer gekoppeld aan een hoger opleidings- en competentieniveau van de bevolking. Tegelijk erkent men ook de rol die onderwijs en vorming spelen in het voorkomen van sociale uitsluiting van mensen.

## **1.2 De open coördinatiemethode**

De Top van Lissabon opteerde ervoor om de open coördinatiemethode te gebruiken om doelen te realiseren op domeinen waar de Unie krachtens het verdrag niet bevoegd voor is. Dit houdt in dat de lidstaten zich vrijwillig inschrijven in een vernieuwingsproces. De open coördinatiemethode wil lidstaten in staat stellen om hun beleidspraktijk met elkaar te vergelijken en te leren van elkaars ervaringen. Daarom stellen de landen gemeenschappelijke doelstellingen voorop op allerlei domeinen (economische ontwikkeling, werkgelegenheid, armoedebestrijding, onderwijs). Men verkiest deze methode boven een strikte Europese regelgeving omdat ze lidstaten aanzet tot actie en toch ruimte laat voor de nationale en regionale diversiteit die in zaken zoals sociale bescherming, cultuur of onderwijs moet kunnen spelen.

Men gebruikt hierbij de volgende instrumenten:

- standaarden (benchmarks): normen die de lidstaten binnen een bepaalde periode moeten halen;
- indicatoren: kwantitatieve gegevens die een evolutie laten zien over een bepaalde periode. Deze cijfergegevens van de verschillende lidstaten worden onderling vergeleken, afgezet tegen het gemiddelde van de Europese Unie en tegen de resultaten van onze economische concurrenten (USA, Japan). Tegelijk worden de drie best presterende landen en de drie slechtst presterende landen in de voortgangsrapporten weergegeven;
- uitwisseling van goede praktijken, informatie en ervaringen;
- peer review;
- follow-up vergaderingen en nationale rapportering.

## **1.3 Een transversaal beleid**

Om de meest dynamische kenniseconomie ter wereld te worden, willen diverse sectoren initiatieven ontwikkelen in het onderwijs. In die zin krijgt het transversale Europese beleid eveneens een élan. Dit betekent dat niet enkel door de onderwijssector of de commissaris bevoegd voor onderwijs initiatieven worden genomen maar vanuit zeer diverse sectoren (werkgelegenheid, communicatie, innovatiebeleid ....). Deze sectoren zien in onderwijs een instrument om bepaalde problemen te verhelpen.

Anderzijds stellen we vast dat Europa voor andere domeinen (b.v. concurrentievermogen) wel degelijk een volwaardige bevoegdheid heeft en van daaruit initiatieven ontwikkelt naar het onderwijs.

## **1.4 De belangrijkste Europese onderwijsobjectieven**

Voor het leerplichtonderwijs is alles samengebracht onder de discussie over de doelstellingen voor onderwijssystemen. Dat centreert zich rond drie elementen:

- kwaliteit en effectiviteit van onderwijs- en opleidingssystemen verhogen;
- toegang tot onderwijs en opleiding verbeteren;

- de relatie tussen onderwijs en de bredere samenleving versterken.

Voor het hoger onderwijs plant de Commissie eveneens een omvattend werkprogramma waarin het Bologna-proces wordt geïntegreerd.

Het actieplan levenslang leren formuleert heel wat initiatieven in de sector van het volwassenenonderwijs én het leerplichtonderwijs.

Het opzet van het Brugge-proces is vastgelegd in de Verklaring van Kopenhagen. Het gaat om een referentiekader voor transparantie in competenties en kwalificaties. Bestaande initiatieven zoals het Europees CV<sup>2</sup>, europass<sup>3</sup>, de diplomasupplementen<sup>4</sup>... zullen hierin ingepast worden. Er komt een ECTS voor beroepsopleiding (European credit transfer system<sup>5</sup>). Men zal gemeenschappelijke kwaliteitsstandaarden voor beroepsopleiding ontwikkelen. Men zoekt naar gemeenschappelijke principes voor EVC en EVK. Het is ook de bedoeling te werken aan studiekeuzebegeleiding over de hele loopbaan.

Bij al deze initiatieven is er een sterke economische benadering van de opdrachten van het onderwijs (zie punt 2.1).

## **2 Bezorgdheden t.a.v. het Europese onderwijsbeleid**

### **2.1 Respect voor de eigen missie van het onderwijs<sup>6</sup>**

De Vlaamse Onderwijsraad vindt dat de fundamentele opdrachten van onderwijs in de samenleving ruimer en breder zijn dan om de economische ontwikkeling te stimuleren in vergelijking met de voornaamste handelspartners.

Onderwijs heeft in de eerste plaats de verantwoordelijkheid om jonge mensen op te voeden tot volwaardige persoonlijkheden en bij te dragen tot een kritisch creatieve integratie in de samenleving. Onderwijs zal jongeren ook leren om maatschappelijke ontwikkelingen kritisch te bevragen en er kritisch mee om te gaan. De pedagogische opdracht van het onderwijs is een belangrijk aandachtspunt. Tegelijk zal onderwijs bijdragen tot de maatschappelijke integratie van jonge mensen door ze voor te bereiden op economische zelfstandigheid, door gelijke kansen in onderwijs na te streven, door een bijdrage aan sociale cohesie en levenslang (en levensbreed) leren.

In die zin maakt de Vlaamse Onderwijsraad zich zorgen over de referentiekaders van waaruit de huidige Europese aandacht voor onderwijs vertrekt. Het proces van Lissabon wil de economische ontwikkeling van Europa stimuleren en sociaal onderbouwen. De visie op onderwijs van de Vlor probeerde de complexe interdependentie van het maatschappelijke leven en van het onderwijs te omschrijven. Elkeen die in het onderwijsbeleid op een of andere manier actief is, ervaart de druk van maatschappelijke

---

<sup>2</sup> Het Europees CV inventariseert de individuele kwalificaties en competenties. De Commissie beveelt het gebruik van dit Europees format aan.

<sup>3</sup> Europass attesteert perioden van werkplekleren die in het buitenland worden gevolgd, in het kader van alternerend leren.

<sup>4</sup> De diplomasupplementen zijn nu al gangbaar in het hoger onderwijs. In het kader van het Brugge-proces wordt gewerkt aan diplomasupplementen voor beroepsgericht onderwijs. Een diplomasupplement geeft een beschrijving van de competenties, de beroepen waartoe men toegang heeft, het niveau op de ISCED-schaal..

<sup>5</sup> studiepuntentransfersysteem

<sup>6</sup> We hanteren hiervoor de Visie op onderwijs zoals de Algemene Raad die in 1999 heeft geformuleerd.

evoluties. Die aanwezigheid van het maatschappelijke beperkt onvermijdelijk de pedagogische autonomie en de manier waarop pedagogische relaties zich ontwikkelen. Pogingen om de zuiverheid van het pedagogische te beschermen door de buitenwereld af te sluiten, zijn illusoir.

Toch bezit het onderwijs ook een zekere autonomie. In termen van Bourdieu kan het als een veld worden beschouwd met een relatief autonome structurering, eigen spelregels en een eigen “discours”. De maatschappelijke verwachtingen vanuit andere maatschappelijke “velden” vertaalt het onderwijs zoveel mogelijk in de termen van de eigen interne logica. Het onderwijs zal de verwachtingen die vanuit andere sectoren worden geformuleerd, afwijzen of opnemen, eigen accenten leggen, prioriteiten veranderen. Deze verwachtingen worden steeds ingepast in de pedagogische opdracht die het onderwijs voor zichzelf ziet weggelegd.

Het is belangrijk te beseffen dat onderwijsactoren interageren en standpunten omzetten in specifieke onderwijsvisies. Deze visies kunnen vrij duurzame constructen zijn die zich niet gemakkelijk door externe invloeden laten veranderen. De verschillende pedagogische waarde-oriëntaties kunnen in het onderwijs niet functioneren als top-down opgelegde visies. Ze zijn maar werkzaam als ze deel uitmaken van het waardepatroon van alle lagen van het onderwijsbestel. In die zin zijn sommige pogingen om van buitenaf, los van de waarden en de inzichten van de onderwijswereld, onderwijssystemen te veranderen tot mislukken gedoemd.

Onderwijsvernieuwingen moeten worden ingebed in de pedagogische waardepatronen en vertaald in de eigen interne onderwijslogica.

## **2.2 De sturingsinstrumenten die Europa hanteert**

Het Europese onderwijsbeleid stelt doelstellingen en een referentiekader voorop maar wil tegelijk het proces monitoren aan de hand van indicatoren en benchmarks. De Vlaamse Onderwijsraad heeft geen bezwaar tegen het feit dat de effecten van een beleid worden opgevolgd. In diverse adviezen hebben we aangedrongen om een onderwijsvernieuwing te koppelen aan (kwalitatief) evaluatie-onderzoek naar de mate waarin de vooropgestelde doelen worden bereikt, er ongewenste effecten optreden, e.d. Het zou een meerwaarde zijn als elke fundamentele onderwijshervorming gepaard gaat met een evaluatie-onderzoek.

De Vlaamse Onderwijsraad vindt het ook vanzelfsprekend dat onderwijsinstellingen en het onderwijssysteem op zich verantwoording afleggen voor de middelen die de samenleving investeert in onderwijs. Systemen van kwaliteitsbewaking die recht doen aan de complexiteit van onderwijsprocessen zijn dan ook bruikbare instrumenten.

De Vlor heeft echter bedenkingen bij het feit dat het Europese onderwijsbeleid wordt gecontroleerd aan de hand van indicatoren en benchmarks die geen rekening houden met de complexiteit van een onderwijsrealiteit. De monitoring wordt beperkt tot eenvoudig te kwantificeren aspecten van het onderwijssysteem. Dit geeft een reductie aan van een complexe werkelijkheid. Tegelijk wordt succes of falen gepercipieerd aan de hand van deze zeer primaire cijfers. Dit zal ongetwijfeld onrecht doen aan succesvolle vernieuwingen die echter geen onmiddellijk meetbare impact hebben.

De wens om goed te scoren op de indicatoren en benchmarks mag er niet toe leiden dat belangrijkere en dieperliggende problemen niet worden aangepakt. Men zal zich enkel richten op datgene wat gemeten kan worden. Zo zou meer aandacht kunnen zijn voor

cognitieve prestaties dan voor attitude- en waardenvorming. Technieken zullen primeren op reflectie en metacognitie.

De Vlor vindt dat een vergelijking met de USA en Japan niet de meest voor de hand liggende keuze is. Het gaat om onderwijsstelsels die zijn ingebed in de maatschappelijke en economische realiteit van die naties. De karakteristieken van deze stelsels ondoordacht voorstellen als een na te streven ideaal is zeker een stap te ver.

Belangrijk is ook dat de verzamelde indicatoren worden geanalyseerd en geduid, dat hun betekenis wordt geïnterpreteerd in een situatiegebonden geografische en historisch-culturele context. Indicatoren zijn steeds context- en situatiegevoelig<sup>7</sup>. Toch is in het Europese instrumentarium enkel sprake van vergelijking met andere landen, met het gemiddelde, met de best of slechtst presterende landen en met de USA en Japan. In de huidige documenten is geen sprake van duiding en van een terugplaatsen van de resultaten in een bepaalde geografische, historische of maatschappelijke context. Bovendien rijst vaak de vraag in welke mate het design van een meting niet mee de resultaten bepaalt. Vergelijkbare cijfers vinden ligt niet voor de hand.

### **2.3 Het democratische gehalte van de besluitvorming op het Europese en het nationale niveau**

De Vlaamse Onderwijsraad is bezorgd over de manier waarop de besluitvorming in dit dossier tot stand komt, zowel op het Europese als op het Vlaamse niveau. De Europese Unie raadpleegt deskundigen uit de lidstaten (en kandidaat-lidstaten) waarvan het mandaat om hun land te engageren niet duidelijk omschreven is. De besluitvorming vindt verder plaats in de Raad van Onderwijsministers en de Europese Raad van Regeringsleiders. Een consultatie van het onderwijsveld over wat daar wordt beslist, is niet voorzien.

Een ander probleem is ingebed in de federale staatsstructuur van België. Het is moeilijk om invloed uit te oefenen vanuit de gemeenschappen die bevoegd zijn voor onderwijs op beslissingen die genomen worden in de Raad van Onderwijsministers en zeker in deze van de regeringsleiders.

We stellen ook vast dat heel wat betrokkenen bij het Vlaamse onderwijs onvoldoende het belang inschatten van de implementatie van de Europese beleidslijnen in het Vlaamse onderwijs. Er is een gebrek aan adequate informatie over zowel de Europese beleidsintenties als over de manier waarop Vlaanderen omgaat met deze intenties. We stellen ook vast dat er over de wijze waarop beleidslijnen worden geïmplementeerd, weinig debat bestaat.

Zowel voor het doelstellingendossier als voor de uitvoering van de Verklaring van Kopenhagen is het niet duidelijk waar de overheid klemtonen legt en op welke wijze Vlaanderen zal werken aan bepaalde doelstellingen. De Vlor verwijst ook naar de Verklaring van Bologna en naar de implementatie van het Europese referentiekader voor talen in het volwassenenonderwijs. In beide dossiers is er gediscussieerd over uitvoeringsmodaliteiten zonder dat de uitgangspunten als dusdanig konden worden bevraagd. Daarom bereidt de Vlor een eerste advies voor over de manier waarop de Europese eindtermen een rol kunnen spelen in het Vlaamse onderwijsbeleid.

De Vlor wijst ook het gebrek aan participatie van de beleidsverantwoordelijken voor

---

<sup>7</sup> A. VANDERHEEREN, *Beleid in cijfers. Beleidsindicatoren als analyse-instrument*, in *Schoolleiding en begeleiding*, deel 5.

onderwijs én van de onderwijsgeledingen als er transversale beleidslijnen tot stand komen.

## **2.4 De onhaalbaarheid van de timing die de Europese agenda oplegt aan het onderwijs**

De Top van Lissabon mikt op het jaar 2010 om belangrijke vernieuwingen te realiseren in het onderwijssysteem. Getuige de voorlopige documenten heeft Europa sinds 2000 heel wat werk verzet. Toch heeft dit nog maar weinig impact in de lidstaten. Het is momenteel nog niet duidelijk in welke mate de lidstaten hun onderwijsbeleid wensen af te stemmen op de Europese beleidslijnen. Zelfs al zouden lidstaten al nationale plannen hebben, dan nog blijft het onderwijsveld zelf onwetend over de impulsen die Europa geeft.

Onderzoek over onderwijsvernieuwingen leert dat ze weinig effectief zijn als ze niet door de schoolteams worden gedragen. Veel goedbedoelde top-down geconcipeerde vernieuwingen blijven daardoor ineffectief of worden maar ten dele doorgevoerd. Zo veranderen de onderwijsprocessen niet ten gronde maar blijft de “vernieuwing” beperkt tot perifere aspecten van het onderwijs.

Daarom is het een illusie te denken dat er fundamentele veranderingen kunnen zijn op het terrein tegen 2010.

## **3 Advies**

### **3.1 Een steviger juridisch kader voor de open coördinatiemethode met betrokkenheid van stakeholders**

De Vlor stelt vast dat de open coördinatiemethode aanleiding geeft tot een ondoorzichtige en ondemocratische besluitvorming op het Europese en nationale niveau. Ten tweede nemen andere beleidsdomeinen initiatieven ten aanzien van onderwijs. Deze initiatieven sporen niet noodzakelijk met de inzichten van de onderwijswereld. Sommige van deze initiatieven gaan uit van een uitgesproken economistische visie op onderwijs (zie hierboven).

Anderzijds is de open coördinatiemethode een methode van “zachte wetten” die meer stimuleren dan dat ze systemen uniformiseren. Ze laat toe dat lidstaten vernieuwingen realiseren zonder de historische of maatschappelijke context waarin het onderwijs zich ontwikkelt, geweld aan te doen.

Voor het sociale beleid is er een voorstel om

- sociale materies te verankeren in het verdrag. Dit garandeert dat bij evaluatie van het beleid sociale doelstellingen even zwaar wegen als de economische;
- de open coördinatiemethode in te schrijven in het instrumentarium dat de Unie kan hanteren. Dit veronderstelt ook dat de consultatieprocedures en de toetsing aan het parlement hier deel van uitmaken;
- aan te geven op welke domeinen de open coördinatiemethode kan worden gehanteerd.

Vanuit onderwijs kunnen we ons aansluiten bij deze vraag. Onderwijs als sector moet worden erkend in de procedures en de structuren van de Europese Unie. We pleiten er dan voor om ook specifieke pedagogische bekommernissen als uitgangspunt te nemen voor beleid. We pleiten voor specifieke consultatieprocedures voor onderwijsmateries.

Ook initiatieven vanuit het transversale beleid zouden steeds getoetst moeten worden aan de inzichten van de onderwijsbeleidsmakers en van de onderwijsgeledingen (op Europees niveau).

### **3.2 De noodzaak aan een open debat over de implementatie van de beleidslijnen op het Vlaamse niveau**

De Vlor vindt dat er in Vlaanderen een open debat moet kunnen plaatsvinden voor diverse niveaus van besluitvorming die vervat zitten in de open coördinatiemethode.

België neemt engagementen op zich in het kader van de open coördinatiemethode zowel tijdens raden van onderwijsministers als tijdens de raad van regeringsleiders. De Vlaamse Onderwijsraad wenst voorafgaand aan dergelijke ontmoetingen advies te kunnen uitbrengen over de engagementen die de overheid op zich neemt. Een bijkomend probleem is de communicatie tussen het federale en het gemeenschapsniveau.

De Vlaamse Onderwijsraad vindt ook dat we in Vlaanderen dringend een debat moeten voeren of en hoe Vlaanderen zich zal inschrijven in de Europese beleidsobjectieven. Hierbij zullen we het ook eens moeten worden over de prioriteiten die we wensen te leggen en hoe we die zullen inpassen in de context van het Vlaamse onderwijs. De Vlaamse Onderwijsraad werkt momenteel aan een standpunt over de wenselijkheid en de manier waarop Vlaanderen zou kunnen omgaan met de Europese sleutelcompetenties.

Jacques Perquy  
Administrateur-generaal

Louis Van Beneden  
voorzitter