

Advies over de conceptnota 'Samen tegen Schooluitval'

Vlaamse Onderwijsraad

Kunstlaan 6 bus 6
BE-1210 Brussel

T +32 2 219 42 99

F +32 2 219 81 18

www.vlor.be
info@vlor.be

Wijs beleid door overleg

Adviesvrager: Hilde Crevits, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Onderwijs op 6 juli 2015

Uitgebracht door de Algemene Raad op 8 oktober 2015 met eenparigheid van stemmen

Vorbereiding: Werkgroep schooluitval onder het voorzitterschap van Chris Smits. De werkgroep vergaderde op 8 en 16 september 2015.

Werden geconsulteerd: de Raad Secundair Onderwijs op 1 september 2015, de Commissie Leerlingenbegeleiding op 2 september 2015, de Raad Basisonderwijs op 2 september 2015, de Commissie Leren en Werken op 2 september 2015, de commissie Buitengewoon Basisonderwijs op 3 september 2015, de commissie Buitengewoon Secundair Onderwijs op 3 september 2015, de Commissie Onderwijs, Vorming en Arbeidsmarkt op 4 september 2015, de Raad Levenslang en Levensbreed Leren op 8 september 2015, de Commissie Diversiteit en Gelijke Onderwijskansen op 10 september 2015.

Dossierbeheerder: Koen Stassen

INHOUDSOPGAVE

1	SITUERING	3
2	GECOÖRDINEERD BELEID	3
3	DOELSTELLINGEN EN UITGANGSPUNTEN	3
3.1	DUURZAME GELETTERDHEID	3
3.2	PARTNERSCHAPPEN	4
3.3	UITGANGSPUNTEN	4
3.4	LEERRECHT VOOR IEDEREEN	5
4	MONITORING EN COÖRDINATIE	5
4.1	MONITORING	5
4.2	COÖRDINATIE	6
4.2.1	Intersectorale Regionale Overleg Jeugdhulp (IROJ)	6
4.2.2	Lokale netwerken leerrecht	6
4.2.3	Horizontale samenwerking	7
5	PREVENTIE	9
5.1	VERBINDEND SCHOOLKLIMAAT	9
5.2	OULDERS ALS PARTNERS IN DE AANPAK VAN SCHOOLUITVAL	10
5.3	ZORG- EN TALENBELEID OP SCHOOL	10
5.4	STUDIE- EN BEROEPSKEUZE	11
5.5	DE ROL VAN DE INSPECTIE	11
5.6	STIMULEREN VAN FLEXIBELE LEERWEGEN	11
5.7	HET TOEKENNEN VAN KWALIFICATIES	12
5.8	NAAR EEN BETERE AFSTEMMING ONDERWIJS-ARBEIDSMARKT	12
5.9	COMMUNICATIE	13
6	INTERVENTIE	13
6.1	DE ROL VAN DE SCHOOL	13
6.2	DE ROL VAN DE CLB'S	13

6.3 DE ROL VAN DE PEDAGOGISCHE BEGELEIDINGSDIENSTEN	13
6.4 JONGEREN@RISK	13
6.5 RESPONSABILISEREN VAN OUDERS	14
7 COMPENSATIE	15
7.1 TWEEDEKANSLEERWEGEN IN HET VOLWASSENENONDERWIJS	15
7.2 SPIJBELAMBTENAAR	9
8 NAAR EEN SLAGKRACHTIGER ACTIEPLAN	15
8.1 FOCUS DUIDELIJKER BEPALEN	15
8.2 ACTIES HERFORMULEREN	16
8.3 REALISTISCHE TIMING	16
9 FINANCIERING	16

1 Situering

De Vlor ontving van minister Crevits een adviesvraag over de conceptnota 'Samen tegen schooluitval'. Met de conceptnota wordt er invulling gegeven aan de doelstelling van het Vlaams regeerakkoord om het aantal spijbelaars en het vroegtijdig schoolverlaten te verminderen. Hiertoe wordt er één omvattend beleid voor verschillende problematieken opgezet: het vroegtijdig schoolverlaten, spijbelen, jongeren@risk en NEET-jongeren (not in education, employment or training). In totaal worden 52 acties voorgesteld om schooluitval aan te pakken.

In de conceptnota 'Duaal leren, Een volwaardige kwalificerende leerweg' werd er naar deze conceptnota verwezen als de conceptnota 'leerrecht'. De Vlor vindt 'leerrecht' een meer positieve insteek voor eenzelfde thematiek dan 'schooluitval' en suggereert dan ook de titel te veranderen.

2 Gecoördineerd beleid

De Vlaamse Onderwijsraad bracht in 2012 een advies op eigen initiatief uit over een actief kwalificerend beleid.¹ De raad deed daarin een oproep om een actief beleid te voeren om vroegtijdig schoolverlaten aan te pakken vanuit een overkoepelende visie. Met deze conceptnota wordt aan deze oproep tegemoet gekomen. Dat het werd ondertekend door de ministers van Onderwijs, Werk en Welzijn is een positief signaal dat heel wat mogelijkheden biedt. De raad vraagt wel dat er in een gecoördineerd beleid voldoende ruimte is om de verschillende problematieken te benaderen vanuit de eigenheid van elk beleidsdomein.

3 Doelstellingen en uitgangspunten

3.1 Duurzame geletterdheid

De Vlor vindt dat het onderwijs als belangrijkste doelstelling heeft om 'elke jongere zo ver mogelijk te begeleiden in zijn ontwikkeling'. Voor het overgrote deel van de jongeren zal dat resulteren in een onderwijs- en/of beroepskwalificatie en de raad vindt het vanzelfsprekend belangrijk dit na te streven voor een zo groot mogelijke groep lerenden. De raad wil vooral de focus leggen op het ontwikkelingsgerichte karakter van onderwijs.^{2 3}

Het advies over een actief kwalificerend beleid benadrukte het belang van duurzame geletterdheid, in de brede zin, als een belangrijke hefboom voor maatschappelijke integratie en

¹ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over een actief kwalificerend beleid](#), 26 januari 2012.

² Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Samen vorm geven aan een geactualiseerd beleidskader voor eindtermen, leerplannen en kwaliteitstoezicht. Een oriënterend advies](#), 8 oktober 2015

³ Het COC neemt een minderheidsstandpunt in bij deze passage: 'Het COC vindt dat het onderwijs als belangrijkste doelstelling heeft om 'elke jongere tot aan de meet te brengen'; dit is een onderwijs- (en desgevallend) een arbeidskwalificatie. Voor die leerlingen die gevat worden door een aangepast (individueel) traject (bijvoorbeeld via het M-decreet, via handelingsplanning in het BuSO) is de opdracht elke jongere zo ver mogelijk begeleiding in zijn ontwikkeling tot aan de eigen meet.'

participatie.⁴ De Vlor vindt deze duurzame geletterdheid zo belangrijk omdat het een voorwaarde is voor verdere competentieontwikkeling.

3.2 Partnerschappen

Om het beleid tegen schooluitval uit te voeren wordt dialoog met alle betrokken actoren centraal gesteld. In de conceptnota worden heel wat actoren genoemd die een belangrijke rol kunnen spelen, maar die bij de opgenomen acties niet terug komen. Het gaat onder meer over belangrijke beleidsdomeinen als jeugd en justitie, maar ook over actoren als onthaalbureaus, minderhedencentra, brugfiguren en verenigingen waar armen het woord nemen. In de verschillende acties in de conceptnota is het niet altijd duidelijk wie welke verantwoordelijkheden moet opnemen. Vandaar dat de raad adviseert om de taakverdeling in de verschillende acties beter uit te werken en te verfijnen.

3.3 Uitgangspunten

De vier uitgangspunten in de conceptnota worden gedeeld:

- 1 Focus op een preventieve aanpak;
- 2 Kort op de bal spelen en snel optreden;
- 3 Ruimte voor een lokale vertaalslag;
- 4 Werken vanuit het Europees referentiekader.

In de conceptnota wordt de belangrijkste verantwoordelijkheid van schooluitval bij ouders en leerlingen gelegd. Schooluitval is echter niet toevallig verdeeld over de bevolking, maar hangt samen met een aantal socio-economische en socio-culturele factoren. De raad vindt het belangrijk dat de context wordt meegenomen om aan preventie, interventie en compensatie vorm te geven en stelt daarom voor om dit als een vijfde uitgangspunt toe te voegen.

Als deze vijf uitgangspunten samen bekeken worden, ziet de Vlor het zorgcontinuüm als een overkoepelend kader waarbinnen de conceptnota vorm moet krijgen. 'Het zorgcontinuüm is een opeenvolging van de fasen in de organisatie van de onderwijsomgeving. De beschrijving van het zorgcontinuüm is een vertaling van wat in de praktijk zou kunnen gebeuren en beoogt te inspireren en ondersteunen voor kwaliteitsonderwijs. Dit verloopt steeds in respect voor de autonomie en de eigenheid van de scholen en overeenkomstig de opdrachten van school en clb.'⁵ In het zorgcontinuüm worden er vier fasen onderscheiden: brede basiszorg (fase 0), verhoogde zorg (fase 1), uitbreiding van zorg (fase 2) en individueel aangepast curriculum (fase 3). Het kader is aanvaard door de onderwijspartners en de clb-sector en biedt een houvast voor de taakverdeling van heel wat acties uit de conceptnota.

⁴ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over een actief kwalificerend beleid](#), 26 januari 2012.

⁵ http://prodiagnostiek.be/downloads/Theoretisch_deel_ADP_4_februari_2015.pdf

3.4 Leerrecht voor iedereen

Een aantal groepen worden in de conceptnota niet opgenomen: zieke leerlingen, kinderen met ernstige en meervoudige beperkingen en kinderen die vrijgesteld worden van de leerplicht. De Vlor dringt er op aan dat deze groepen niet vergeten worden in het realiseren van leerrecht en dat er initiatieven op maat in het vooruitzicht gesteld worden. Specifiek voor BuSO OV3 wordt er gevraagd om na te gaan hoe de indicator voor vroegtijdig schoolverlaten kan verfijnd worden. Nu worden enkel de jongeren die een traject afronden als 'gekwaliceerd' beschouwd terwijl heel wat jongeren een individueel traject afronden en hiervoor een gedifferentieerde studiesanctionering krijgen.

4 Monitoring en coördinatie

4.1 Monitoring

De Vlor vindt het positief dat de scholen data ter beschikking krijgen om een beleid over schooluitval op te zetten. Een belangrijke voorwaarde om met de cijfers aan de slag te kunnen gaan is de datageletterdheid van de scholen.

In de conceptnota wordt bepaald dat lokale actoren enkel zicht krijgen op de cijfers op schoolniveau van die scholen die hiervoor toestemming geven. Dit botst met het uitgangspunt van de dialoog tussen de verschillende partners. De raad vraagt dan ook dat de relevante lokale partners toegang hebben tot de geaggregeerde gegevens van de scholen in een bepaalde regio. Welke partners dit zijn, moet bij de verdere uitwerking van de conceptnota uitgeklaard worden.

In het kader van de planlastvermindering, staat de raad positief tegenover een vereenvoudiging van het registratiesysteem van de afwezigheidscodes.

Om het beleid voor schooluitval voldoende te kunnen onderbouwen, is het belangrijk dat er een aantal bijkomende gegevens worden verzameld en/of ontsloten, zonder bijkomende planlast voor de onderwijsinstellingen:

- Een globale vraag is om te beschikken over betrouwbare cijfers van jongeren in de flexibele trajecten⁶. Doordat ze regelmatig wisselen van traject is het niet eenvoudig om hier een zicht op te krijgen. Welke trajecten vatten jongeren na flexibele trajecten aan?
- Het in kaart brengen van de verschillende soorten uitsluiting (preventief, tijdelijk, definitief) om de impact van bepaalde maatregelen uit het decreet rechtspositie te monitoren.
- De onderwijsloopbaan van cursisten die instappen in het volwassenenonderwijs (over welke kwalificaties beschikken ze al/nog niet) en hun uitstroom naar de arbeidsmarkt.
- Aandeel van vroegtijdig schoolverlaters dat via tweedekansleerwegen een kwalificatie behaalt en binnen welke termijn dit gebeurt.

⁶ In het advies wordt er onder 'flexibele trajecten' de onderwijs-welzijnstrajecten begrepen.

- In de conceptnota (p. 23) wordt er aangekondigd dat de NEET's in kaart zullen gebracht worden. Onderzoek van Mascherini⁷ toonde aan dat de NEET's een heel heterogene groep zijn. Het is belangrijk om die heterogeniteit in kaart te brengen om het beleid hier op af te kunnen stemmen. De Vlor vraagt daarom informatie te verzamelen die voldoende gedetailleerd is over de aard: korte termijn, lange termijn, vrijwillige NEET's, onbeschikbaarheid omwille van o.m. gezondheid, opportunity seekers, ...
- Impact van de wijziging van de kwalificatievereisten voor een inschakelingsuitkering op de inschrijvingen bij VDAB en het aandeel NEET's.

4.2 Coördinatie

4.2.1 Intersectorale Regionale Overleg Jeugdhulp (IROJ)

De IROJ's kunnen volgens de Vlor een rol spelen in het initiëren, niet het coördineren, van de lokale netwerken leerrecht. Voor die specifieke opdracht moeten ze uitgebreid worden met onderwijspartners, aanbieders van flexibele trajecten, werk en vertegenwoordigers van de lokale netwerken leerrecht.

4.2.2 Lokale netwerken leerrecht

De Vlor vindt het een goede zaak dat de netwerken leerrecht structureel worden verankerd en beter gespreid worden. Dit zorgt voor een gelijk leerrecht voor alle jongeren, ongeacht hun woonplaats. De lokale netwerken leerrecht hebben volgens de raad een tweeledige doelstelling:

- 1 een optimale toeleiding naar flexibele trajecten van die jongeren waarvoor er casusoverleg nodig is;
- 2 nagaan of het aanbod aan flexibele trajecten de noden kan lenigen.

Om die doelstelling te realiseren moeten de lokale netwerken leerrecht voldoen aan deze kenmerken:

- Focus op de leerlingen die de aansluiting bij het dagelijkse schoolgebeuren in het secundair onderwijs verliezen en nood hebben aan flexibele trajecten.
- Optimale toeleiding door een goede kennis van het aanbod aan flexibele trajecten.
- Het clb fungeert als regisseur.
- Lokale werking (school/clb-nabij) zodat er kan rekening gehouden worden met de specifieke context. De Vlor vindt dat de lokale context ten volle moet kunnen spelen en het werkingsgebied niet a priori mag beperkt worden tot de provincie, het arrondissement of de centrumstad zoals nu voorzien op p. 25 van de conceptnota.
- Kleine, wendbare organisatie die heel operationeel werkt. Geen logge overlegstructuur ('lean and mean').
- Vanuit een partnerschap met alle betrokken actoren.
- Bestaande goede praktijken moeten geborgd worden.

⁷ Toelichting op het Synerjob-seminarie 'The NEETs need us' van 23 april 2015 (<https://www.flickr.com/photos/132878349@N03/albums/72157651798582777>)

- Een duidelijke taakverdeling vanuit een samenhangende visie op de regionale samenwerking in onderwijs met actoren uit allerlei beleidsdomeinen. Daarbij moet er nagedacht worden over de opdrachten van en samenwerking tussen de IROJ's, de lokale netwerken leerrecht, de Regionale Overlegplatformen (ROP), de Lokale Overlegplatformen (LOP) en de aangekondigde Zonale Onderwijsfora (ZOF), de scholengroepen, de scholengemeenschappen en het flankerend onderwijsbeleid.

De opdrachten die de lokale netwerken leerrecht krijgen in de conceptnota zijn echter heel wat zwaarder:

- In overleg met alle lokale actoren een lokaal beleid uitwerken voor schooluitval. De netwerken leerrecht zijn verantwoordelijk voor de opmaak, uitrol en evaluatie van het beleid. De lokale netwerken leerrecht bepalen de prioriteiten.
- Het netwerk moet lokale samenwerkingsverbanden opstarten om het beleid uit te voeren: analyseren van cijfers over schooluitval, mobiliseren van lokale actoren, het maken van afsprakenkaders, ...
- Daarnaast wordt er verwacht dat de netwerken leerrecht onderling overleggen en een vertegenwoordiging afvaardigen voor de IROJ's.

De Vlor vreest dan ook dat de kerntaak van de netwerken leerrecht dreigt ondergesneeuwd te geraken door coördinatie, implementatie, evaluatie, afsprakenkaders, ...

Aansluitend bij het zorgcontinuüm ziet de raad het voeren van een lokaal beleid in de eerste plaats als een verantwoordelijkheid voor de school en het clb. Thema's die de school overstijgen kunnen opgenomen worden met de verschillende partners binnen een lokale dynamiek. Het is niet nodig om een specifieke structuur in het leven te roepen voor het voeren van een lokaal beleid. Het is belangrijker om de lokale partnerschappen vanuit de lokale context te laten werken.

4.2.3 Horizontale samenwerking

4.2.3.1 NEET's onderbelicht

Het is opvallend dat de NEET-thematiek in de focus van de conceptnota is opgenomen, maar dat er geen acties aan worden gekoppeld. De NEET's zijn moeilijk te detecteren omdat ze 'onder de radar' blijven, maar het is wel noodzakelijk om heel gerichte acties te ondernemen. Het zijn meestal kwetsbare jongeren die niet via de normale instituties kunnen gecapteerd worden en die vaak ook een wantrouwen hebben ten aanzien van het reguliere aanbod. Daarom is er nood aan samenwerking met andere actoren zoals het jeugdwerk, welzijnsjeugdwerk en opbouwwerk. In het advies over de kwalificatievereisten voor de inschakelingsuitkering⁸ gaf de Vlor al aan dat de groep die niet langer in aanmerking komt voor een inschakelingsuitkering, zich mogelijk niet meer inschrijft bij de VDAB. Hierdoor worden hun kansen op begeleiding, opleiding en tewerkstelling nog kleiner en zou het aandeel NEET's kunnen stijgen. De raad vindt het belangrijk

⁸ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over de kwalificatievereisten voor het recht op een inschakelingsuitkering](#), 22 januari 2015.

dat jongeren, zeker diegenen die dicht bij de arbeidsmarkt staan, goed geïnformeerd worden over hun rechten.

4.2.3.2 Beleidsdomein Werk en sociale partners

Hoewel de conceptnota ondertekend werd door drie ministers, zijn de acties vooral uitgewerkt voor de beleidsdomeinen Onderwijs en Welzijn. Nochtans is de raad van oordeel dat ook het beleidsdomein Werk en de sociale partners een belangrijke bijdrage kunnen leveren in het beleid tegen schooluitval. Het zijn de sociale partners die in het kader van het Pact 2020 een halvering van het vroegtijdig schoolverlaten hebben vooropgesteld. De raad ziet een aantal engagementen die kunnen opgenomen worden:

- De Vlor heeft in het advies over de conceptnota duaal leren⁹ al aangegeven dat hij het duaal leren steunt, maar niet als het systeem een onderwijs in twee snelheden zou betekenen. Een van de voorwaarden om duaal leren uit te bouwen op een manier dat alle jongeren aan bod kunnen komen, is de beschikbaarheid van tewerkstellingsplaatsen. In geval van schaarste bestaat immers het risico dat enkel de beste leerlingen kunnen instappen in duaal leren en de zwakste leerlingen gedwongen worden om een tweede keuze te maken. Naast werkplekken in het normaal economisch circuit zijn er ook engagementen nodig voor die jongeren die nog een duwtje in de rug nodig hebben naar deelname aan het normaal arbeidscircuit (de huidige doelgroep van voortrajecten¹⁰ en brugprojecten).
- Recent onderzoek van het Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen¹¹ heeft aangetoond dat de actuele toestand van de jeugdwerkmarkt een rol speelt in de beslissing van nog ongekwalificeerde jongeren om door te gaan met secundair onderwijs of de school vroegtijdig te verlaten. Het verband is het duidelijkst bij de jongens. De rol die de sociale partners kunnen opnemen op het vlak van ‘groenpluk’ is er een van sensibilisering van de werkgevers. Het is belangrijk dat werkgevers het belang van de jongeren voorop stellen en hen geen tewerkstelling in het vooruitzicht stellen voordat ze hun leertraject hebben afgerond.
- Op het vlak van compensatie kunnen de sociale partners er voor zorgen dat er op de werkvloer voldoende mogelijkheden worden voorzien om ongekwalificeerden alsnog naar een kwalificatie te begeleiden zoals via EVC en flexibele leerwegen.

4.2.3.3 Afstemming van de doelgroep

De doelgroep die in de conceptnota voor ogen wordt gehouden, wordt in verschillende decreten van verschillende beleidsdomeinen anders afgebakend.

- De conceptnota ‘Samen tegen Schooluitval’ heeft als doelgroep jongeren tot 25 jaar.
- Het decreet integrale jeugdhulp geldt voor jongeren tot 18 jaar.
- De huidige regeling voor de POT's loopt eveneens tot 18 jaar, maar de Vlor vroeg in het advies over de evaluatie van het decreet leren en werken om dit uit te breiden tot na de

⁹ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Secundair Onderwijs. [Advies over de conceptnota duaal leren](#), 12 maart 2015.

¹⁰ ACOD Onderwijs neemt een minderheidsstandpunt in bij deze passage (zie paragraaf 6.4).

¹¹ Van Landeghem, G., De Fraine, B., Gielen, S. & Van Damme, J. (2014). [Vroege schoolverlaters en de aantrekkingskracht van de arbeidsmarkt. Inzicht uit regionale veranderingen voor en na de crisis van 2008](#). Leuven: Steunpunt SSL, rapport nr. SSL/2014.20/1.2.0.

leerplicht.¹² Nu staat het einde van de leerplicht immers gelijk aan het einde van het persoonlijk ontwikkelingstraject, zonder zich af te vragen wat de noden van de jongere op dat moment zijn.

- De CLB's werken met jongeren uit het leerplichtonderwijs.
- Voor de inschakelingsuitkering wordt de leeftijdsgrens van 21 jaar gehanteerd.
- Om in te stappen in Onderwijskwalificerende Opleidingstrajecten (OKOT's) wordt er een voorwaarde van 22 jaar opgelegd door de VDAB. Hierdoor zijn deze trajecten voor een belangrijke groep vroegtijdig schoolverlaters afgesloten.
- De doelgroep voor duaal leren is in de tweede conceptnota opgetrokken tot 25 jaar.

Om een gecoördineerd beleid te kunnen voeren is het belangrijk dat de werking van de verschillende instrumenten beter wordt afgestemd op de beoogde doelgroep van de conceptnota.

4.3 Spijbelambtenaar

De Vlor is van oordeel dat de middelen om het leerrecht te garanderen zo dicht mogelijk bij de leerling moeten ingezet worden. Daarom ziet de Vlor geen heil in de aanstelling van een Vlaams spijbelambtenaar. Daarenboven is het beschreven takenpakket van de spijbelambtenaar niet realistisch want veel te omvangrijk. Tot slot ligt de focus van de conceptnota breder dan het spijbelen en is de spijbelambtenaar bijgevolg een te enge beschrijving van de opdracht. Dit standpunt doet geen afbreuk aan het belang dat de Vlor hecht aan de problematiek van schooluitval en aan een coördinatie op Vlaams niveau.

5 Preventie

'Onderzoek en goede praktijken uit Nederland en de Verenigde Staten leren dat vroeg ingrijpen in de keten van gebeurtenissen die uiteindelijk leidt tot vroegtijdig schoolverlaten, erg lonend is. Voor de Vlor is preventie dan ook de kern van een actief kwalificerend beleid.'¹³

5.1 Verbindend schoolklimaat

De raad vindt dat het belang van een krachtige leeromgeving en een brede basiszorg in de conceptnota te weinig benadrukt wordt. De school is de eerste verantwoordelijke als het op preventie aankomt door te zorgen voor kwaliteitsvol onderwijs en ze kan daar via het zorgbeleid en interne leerlingbegeleiding op tal van manieren aan werken. Werken aan een verbindend schoolklimaat staat daarbij centraal en moet in de conceptnota prominenter in beeld komen. Schooluitval kan aangepakt worden door in te zetten op de kwaliteit van de pedagogische relatie, door te werken aan een positieve verbondenheid van leerlingen onderling en respectvolle relaties tussen leerlingen en leraren en leraren en ouders. De Vlor vindt de invulling van 'werken aan welbevinden' (paragraaf 4.2.3) in de conceptnota met acties gericht op pesten veel te eng.

¹² Vlaamse Onderwijsraad, Raad Secundair Onderwijs. [Advies over de evaluatie van het decreet Leren en Werken](#), 16 januari 2014.

¹³ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over een actief kwalificerend beleid](#), 26 januari 2012.

Daarenboven is de raad ervan overtuigd dat 'peer mediation' weliswaar een rol kan spelen in het tegengaan van pesten maar enkel als het ingebed is in het schoolbeleid. De Vlor-visie op pesten wordt uitgebreid besproken in het recent advies over de preventie en de aanpak van pesten op de school.¹⁴

5.2 Ouders als partners in de aanpak van schooluitval

In de conceptnota wordt er een relatief negatieve en culpabiliserende houding ingenomen tegenover ouders, ondanks het feit dat de conceptnota vertrekt vanuit een positief verhaal 'Samen tegen Schooluitval'. De raad kan zich niet van de indruk ontdoen dat ouders eerder als een probleem gezien worden dan als partners om schooluitval aan te pakken.

Ouderbetrokkenheid is niet uitsluitend een verantwoordelijkheid van ouders, maar een samenspel tussen ouders en school. Scholen die ouders als volwaardige partners betrekken, hebben meer kans om de ouderbetrokkenheid te verhogen. Initiatieven ten aanzien van ouders blijven in de conceptnota beperkt tot informeren, sensibiliseren en sanctioneren. Moeilijk bereikbare ouders hebben gerichte ondersteuning en begeleiding nodig omdat ze niet bereikt worden door enkel te informeren en sensibiliseren. Enkele voorbeelden hiervan zijn brugfiguren, inloopteams van Kind en Gezin en preventieve gezinsondersteuning. De basiseducatie en het volwassenenonderwijs kunnen hierin een ondersteunende rol spelen omdat in hun leerplannen NT2 en maatschappij-oriëntatie de rol van ouders in school aan bod komt.

5.3 Zorg- en talenbeleid op school

De Vlor vindt het belangrijk dat het zorg- en talenbeleid niet geïsoleerd wordt van het totale schoolbeleid waarin zorg- en leerlingenbegeleiding een rol krijgen.

In de conceptnota wordt er niet expliciet verwezen naar de manier waarop er met schoolse vertraging wordt omgesprongen, terwijl het wel een belangrijke voorspeller is voor schooluitval. De evaluatiecultuur van een school is hierin sterk bepalend, zeker in het secundair onderwijs. Voert de school een evaluatiebeleid vanuit het oogpunt om deuren te sluiten dan wel deuren open te houden?

Om de kleuterparticipatie te verhogen, zowel wat inschrijvingen betreft als op het vlak van regelmatige aanwezigheid, is het belangrijk dat er voldoende capaciteit is. Voor zwakkere groepen is schoolnabijheid een belangrijke voorwaarde om kinderen naar school te laten gaan. In een context van capaciteitsproblemen verhoogt de kans dat ouders hun kinderen later laten instappen en hun kinderen daardoor al met achterstand beginnen aan hun onderwijsloopbaan. De lokale regisseurs hebben een belangrijke rol te spelen in het aanbieden van extra capaciteit op die plaatsen waar er vraag is. Dat moet fijnmazig genoeg en op tijd bepaald worden om de drempel voor instap zo laag mogelijk te leggen. Over een warme overdracht wordt er meestal gesproken in het kader van de overgang van onderwijs naar de arbeidsmarkt. Vanuit preventief oogpunt is een warme overdracht tussen alle overgangen in onderwijs (in het bijzonder in geval

¹⁴ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over de preventie en de aanpak van pesten op school](#), 22 januari 2015.

van uitsluiting), tussen onderwijs en welzijn en tussen onderwijs en arbeidsmarkt belangrijk zodat er geen cesuren zijn, dat jongeren niet 'losgelaten' worden.

5.4 Studie- en beroepskeuze

De Vlor vindt het belangrijk om niet langer over studie- en beroepskeuze te spreken maar wel over onderwijsloopbaanbegeleiding. Dat is een veel breder concept dat de leerling ondersteunt bij de verschillende componenten van het studie- en beroepskeuzeprocess. Het verwerven van loopbaancompetenties op het vlak van informatieverwerving en –verwerking én op het vlak van zelfconceptverheldering maken daar in belangrijke mate deel van uit.

Op het vlak van informatieverwerving is een vlotte toegang tot informatie over de wereld van de arbeid én de arbeidsmarkt inderdaad wezenlijk belangrijk. Een méér structureel verankerde samenwerking dan nu reeds het geval is, tussen VDAB en de netoverstijgende clb-redactie van Onderwijskiezer.be, verdient aanbeveling.

Het VDAB-instrument 'Mijn loopbaan' kan een zinvolle plaats krijgen bij de overgang van aankomende schoolverlaters naar de arbeidsmarkt en bij arbeidsmarkt bemiddeling. De rol van het instrument in de begeleiding van het studie- en beroepskeuzeprocess van leerlingen is echter veel minder duidelijk.

In de conceptnota wordt de versterking van de studie- en beroepskeuzebegeleiding opvallend verengd tot het arbeidsmarktgerichte. De Vlor vindt een ruimer onderzoek naar de versterking van de onderwijsloopbaanbegeleiding door school en clb, voor alle componenten van het keuzeprocess gedurende de volledige schoolloopbaan van leerlingen, nodig.

In de conceptnota wordt de rol van de clb's en van de door de clb's ontwikkelde onderwijskiezer.be sterk onderbelicht.

5.5 De rol van de inspectie

Een vragenlijst over het welbevinden van leerlingen kan deel uitmaken van de interne kwaliteitszorg van een school. Het behoort echter tot de autonomie van de school om hierin keuzes te maken. Het perspectief van de onderwijsinspectie is controlerend, niet begeleidend. Daarom heeft de raad twijfels bij de zin van het afnemen van de vragenlijsten die ter beschikking gesteld worden door de onderwijsinspectie. Bijkomend wordt de zin van een veelvuldige afname van vragenlijsten over het welbevinden van leerlingen in twijfel getrokken.

De Vlor ziet de rol van de onderwijsinspectie dus beperkt tot de omschrijving in actie 27 op p. 35: het nagaan van de kwaliteit van het zorg- en talenbeleid van de scholen met o.a. aandacht voor spijbelen, zittenblijven en vroegtijdig schoolverlaten en daarover rapporteren in de doorlichtingsverslagen.

5.6 Stimuleren van flexibele leerwegen

In september 2016 worden de resultaten opgeleverd van een onderzoek naar flexibele leerwegen in het secundair onderwijs. De raad stelt voor om de resultaten van dat onderzoek af te wachten

voordat er afspraken gemaakt worden met de pedagogische begeleidingsdiensten om hierover te communiceren en goede praktijkvoorbeelden te verspreiden.

De Vlor vraagt in de eerste plaats om werk te maken van een transparant kader dat de scholen in staat stelt om duidelijke keuzes te maken. Nu is een brede waaier aan flexibele leerwegen mogelijk die niet altijd duidelijk is voor de scholen, leerlingen en ouders.

De raad betreurt het voorbeeld van herexamens in de conceptnota omdat het wordt voorgesteld als een good practice, terwijl het werken met herexamens ingaat tegen een competentiegerichte onderwijsbenadering. Voor de raad blijven herexamens een uitzonderingsmaatregel en moet dat zo blijven. Het is de bevoegdheid van de klassenraad om op het einde van het schooljaar een weloverwogen beslissing te nemen. De raad ziet op dit moment meer heil in een model van uitgestelde studiebekrchtiging als een werkbare vorm van flexibele leerwegen.

5.7 Het toekennen van kwalificaties

De Vlor ontving in de zomervakantie een adviesvraag over de conceptnota EVC. Deze conceptnota gaat dieper in op de relatie tussen kwalificaties, deelkwalificaties en de certificering van afzonderlijke competenties. Daarom verwijst de raad voor deze discussie naar het advies over EVC van 22 oktober 2015 waar het debat over het toekennen van kwalificaties ten gronde wordt gevoerd.

5.8 Naar een betere afstemming onderwijs-arbeidsmarkt

In het advies over de conceptnota duaal leren heeft de Vlor duidelijke bezorgdheden geformuleerd over de mogelijke gevolgen van het duaal leren voor de leerlingen met het profiel van de huidige doelgroep van systemen van leren en werken.¹⁵

De verantwoordelijkheden die de sociale partners kunnen opnemen om schooluitval te voorkomen, onder andere op het vlak van groenpluk, worden uitgewerkt in paragraaf 4.2.3.2. van dit advies.

De raad is ervan overtuigd dat elke jongere zo ver mogelijk moet gebracht worden in zijn ontwikkeling. Vanuit dat perspectief begrijpt de Vlor dat het behalen van het diploma secundair onderwijs zo prominent naar voor wordt geschoven. In lijn met het advies over de kwalificatievereisten voor een inschakelingsuitkering¹⁶ stelt de raad echter voor om het in de sensibilisering niet enkel te hebben over het behalen van het diploma secundair onderwijs maar het te verbreden naar kwalificaties die behaald kunnen worden in het onderwijs. Op die manier worden de inspanningen van jongeren erkend die er niet in slagen een diploma secundair onderwijs te halen maar toch een opleiding hebben afgerond. Dit ligt ook in lijn met het ontwikkelingsgerichte karakter van onderwijs dat wordt benadrukt in paragraaf 3.1 van dit advies.

¹⁵ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Secundair Onderwijs. [Advies over de conceptnota duaal leren](#), 12 maart 2015.

¹⁶ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over de kwalificatievereisten voor het recht op een inschakelingsuitkering](#), 22 januari 2015.

5.9 Communicatie

De opmaak van een website is geen zaligmakende oplossing als die niet actief wordt gepromoot, geactualiseerd en past in een bredere communicatiestrategie. Scholen kunnen op vele manieren gesensibiliseerd worden waarvan Klasse er slechts één is. De geledingen van de Vlor nemen het engagement op om het thema mee onder de aandacht te brengen.

6 Interventie

6.1 De rol van de school

De rol van de school is vooral om:

- Open te staan voor jongeren met een problematiek van schooluitval zodat ze terug aansluiting kunnen vinden.
- Jongeren niet volledig los te laten als ze tijdelijk in flexibele trajecten zitten. De eerste doelstelling is om ze op termijn terug te integreren in het onderwijs.
- Sanctiebeleid vanuit een verbindend schoolklimaat vorm te geven.
- Open te staan voor schoolondersteunende acties gelinkt aan concrete casussen.

6.2 De rol van de clb's

De rol van de clb's wordt in de conceptnota te weinig gelegd bij preventie, terwijl de clb's een belangrijke partner zijn van de school om een preventief beleid te voeren. Ook bij het aanklappend beleid zijn de clb's een partner van de school en volgen zij dit mee op, ze nemen het dossier niet over van de school. Het clb neemt, in lijn met het zorgcontinuüm, wel de nodige acties om de schoolinterne leerlingenbegeleiding te ondersteunen.

In geval van doorverwijzing naar flexibele trajecten zal het clb als regisseur fungeren.

6.3 De rol van de pedagogische begeleidingsdiensten

De pedagogische begeleidingsdiensten werken op vraag van de scholen. De PBD's hebben niet als taak om scholen een begeleiding op te leggen als er een problematiek van schooluitval is. Een school kan enkel verplicht worden om begeleiding in te schakelen bij een negatief advies van de onderwijsinspectie.

6.4 Jongeren@risk

De Vlor verwachtte in de conceptnota leerrecht duidelijke perspectieven voor de jongeren die in flexibele trajecten thuis horen. De raad staat achter een hervorming van het huidige aanbod. De conceptnota gaat vooral in op structuur en regie, maar blijft wat het aanbod betreft erg op de vlakte. De aanbieders zelf zijn vragende partij om die discussie te voeren, maar de conceptnota blijft hiervoor te vaag.

De Vlor vindt het belangrijk dat de flexibele trajecten niet beperkt blijven tot de jongeren@risk maar breed open gesteld worden voor alle jongeren. In die zin is het positief dat deze trajecten

breed opengesteld worden voor het secundair onderwijs en niet beperkt worden tot jongeren die instappen in een bepaalde leerweg, zoals dat nu het geval is voor systemen van leren en werken. Een uitbreiding van de doelgroep mag echter niet ten koste gaan van de huidige doelgroep. Er zijn nu al wachtlijsten voor Time-Out en de uitbreiding van de doelgroep van de flexibele trajecten zou ook tot wachtlijsten kunnen leiden als de capaciteit niet wordt uitgebreid en voldoende regionaal gespreid is. Als er een perspectief wordt geschetst, moet dat ook effectief kunnen ingelost worden. Bij een hervorming van de flexibele trajecten moet er in de eerste jaren extra aandacht zijn voor de huidige doelgroep van leren en werken. Het is belangrijk dat deze doelgroep niet tussen de mazen van het net glipt en vroegtijdig onder de radar verdwijnt.

De raad vindt het positief dat er in de nota voorzien wordt dat de aanbieders van flexibele trajecten een preventief en curatief aanbod aan de scholen kunnen richten. Dat biedt de mogelijkheid aan scholen om open te reflecteren over het beleid over schooluitval en na te denken over de re-integratie van de jongeren die tijdelijk buiten de school worden begeleid.

Er wordt in de conceptnota voorgesteld dat de persoonlijke ontwikkelingstrajecten (POT's) en voortrajecten ingekanteld worden in flexibele trajecten. De raad pleit ervoor om enkel de POT's in te kantelen en de voortrajecten onder het duaal leren onder te brengen, omdat het uitgangspunt hetzelfde is als bij de brugprojecten: het zijn jongeren die een extra duwtje nodig hebben om door te stromen naar het normaal economisch circuit.¹⁷ De praktijk van de voortrajecten en brugprojecten toont aan dat dit ook lukt. Voor de POT's is de afstand tot de arbeidsmarkt veel groter en gaat het om een andere problematiek.

De conceptnota zet volop in op de methodiek van herstelgericht werken. Daarvoor wordt er naar actoren buiten het onderwijs gekeken, terwijl er ook in het onderwijs en bij de aanbieders van flexibele trajecten een praktijk loopt van herstelgericht werken.

Door het M-decreet kan een verslag dat toegang geeft tot het buitengewoon onderwijs¹⁸ van een leerling tijdens het schooljaar wel veranderd worden, maar kan het niet leiden tot een doorverwijzing naar een ander traject. Hierdoor zit de leerling voor de rest van het schooljaar noodgedwongen in een suboptimaal traject. Dit is in tegenspraak met een pleidooi voor flexibele doorverwijzing. De Vlor dringt er op aan om deze regeling vanuit het belang van de jongere aan te passen.

6.5 Responsabiliseren van ouders

Het responsabiliseren van ouders wordt in de conceptnota gereduceerd tot nagaan met politie en parket hoe de sancties uit de leerplichtwet kunnen toegepast en mogelijks versterkt kunnen worden. Dit is een voorbeeld van de negatieve houding ten aanzien van de ouders die werd beschreven in paragraaf 5.2.

¹⁷ ACOD Onderwijs neemt bij deze passage een minderheidsstandpunt in: 'ACOD Onderwijs meent dat het belang van de lerende moet primeren op de structuren en vindt daarom dat de voortrajecten best inkantelen in de flexibele trajecten. De jongere die in een voortraject zit, beschikt nog niet over de nodige attitudes en vaardigheden om in een arbeidsgerichte context ingezet te worden. Zij hebben vaak geen duidelijk loopbaanperspectief en moeten in eerste instantie de nodige algemene attitudes verwerven vooraleer zij in een arbeidsgerichte context kunnen worden ingezet.'

¹⁸ Zoals bepaald in artikel 294 van het Besluit van de Vlaamse Regering houdende de codificatie betreffende het secundair onderwijs.

De Vlor wijst er op dat de conceptnota enkel sancties voorziet voor ouders die recht hebben op een schooltoelage. Voor andere ouders worden er geen sancties in het vooruitzicht gesteld. De raad laakt het discriminerende karakter van deze maatregel en sluit zich hiermee aan bij het standpunt van Cantillon en Van Lancker¹⁹ dat ‘disciplinerende instrumenten alleen mogen ingezet worden als ze een redelijke kans hebben op slagen en sociaal rechtvaardig zijn. Anders dreigen de meest kwetsbaren nog meer uitgesloten te worden.’

De centrale vraag die de Vlor hier wil opwerpen is of deze sancties ertoe bijdragen dat jongeren terug aansluiting vinden bij het onderwijs.

7 Compensatie

7.1 Tweedekansleerwegen in het volwassenenonderwijs

De Vlor ziet een belangrijke rol weggelegd voor het volwassenenonderwijs op het vlak van compensatie. In het advies over tweedekansleerwegen voor het behalen van een diploma secundair onderwijs gaf de raad aan hoe hij dit ziet.²⁰ Daarbij wordt het belang van een diversiteit aan leerwegen die leiden tot een gelijkwaardig diploma secundair onderwijs benadrukt. Daarnaast is het ook belangrijk dat een aantal hiaten in het aanbod tweedekansleerwegen worden ingevuld en dat de werkvormen en methodes optimaal afgestemd zijn op de doelgroepen. In het advies over bouwstenen voor een slagkrachtig volwassenenonderwijs²¹ werd beklemtoond dat er nood is aan een structureel kansengroepenbeleid waarbij vroegtijdig schoolverlaters expliciet worden vernoemd. Laagdrempelige informatieverstrekking maar ook toeleiding en trajectbegeleiding zijn belangrijke voorwaarden om die groepen te betrekken. Een betere samenwerking tussen het secundair en het volwassenenonderwijs kan ervoor zorgen dat afgebroken trajecten in het secundair onderwijs zo vlot mogelijk kunnen voortgezet worden in het volwassenenonderwijs.

Tot slot valt het de raad op dat EVC niet wordt genoemd als een actie om schooluitval te compenseren. De visie van de Vlor op EVC zal uiteengezet worden in het advies over de conceptnota dat op 22 oktober 2015 wordt uitgebracht.

8 Naar slagkrachtigere acties

8.1 Prioriteiten duidelijker bepalen

In de conceptnota worden 52 acties opgenomen om de schooluitval aan te pakken. Heel wat van die acties zijn lopende acties waarvan het niet duidelijk is op welke manier de nota ertoe zal

¹⁹ Cantillon, B. & Van Lancker, W. (2012). Wie niet horen wil, moet voelen. Reflecties over de verharding van het sociaal beleid. *De Gids* (juni 2012): 18-23.

²⁰ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Advies over tweedekansleerwegen voor het behalen van een diploma secundair onderwijs](#), 09 november 2010.

²¹ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Advies over de bouwstenen voor een slagkrachtig volwassenenonderwijs](#), 23 juni 2015.

bijdragen dat ze een nieuwe dynamiek krijgen. Daarnaast zijn er heel wat lopende acties niet opgenomen in de conceptnota. Ofwel moet de conceptnota alle ontbrekende acties toevoegen en dus uitbreiden, ofwel moet de conceptnota zich beperken tot de nieuwe acties of de lopende acties waaraan nieuwe impulsen gegeven zullen worden. De raad pleit voor de tweede optie omdat de acties dan hanteerbaarder zijn, de monitoring vergemakkelijkt wordt en het duidelijker is welke keuzes er moeten gemaakt worden op het vlak van financiering.

8.2 Acties herformuleren

De acties zijn niet altijd even actiegericht geformuleerd. Daardoor is het soms onduidelijk waar de actie toe moet leiden, wie de doelgroep is, wie initiatief moet nemen en wie betrokken is. Daarnaast reflecteren de acties niet altijd wat er in de ondersteunende tekst wordt besproken. Deze link moet duidelijker gelegd worden.

Om de verschillende acties in de conceptnota te kunnen monitoren is het belangrijk dat ze, waar mogelijk, SMART geformuleerd worden. De manier waarop de acties nu geformuleerd zijn, laat een goede monitoring niet toe. Nochtans is die nodig om het beleid op te volgen en waar nodig bij te sturen.

8.3 Realistische timing

De conceptnota bevat heel wat acties waarvan aangegeven wordt dat ze in 2015 en 2016 afgerond moeten worden. De raad vraagt zich af in hoeverre deze timing realistisch is, zeker als die acties in dialoog met verschillende partners over de beleidsdomeinen heen uitgevoerd moeten worden.

9 Financiering

De conceptnota bevat heel wat acties die bijkomende taken of een uitbreiding van de doelgroep met zich meebrengen voor de verschillende actoren. Het is dan ook belangrijk om na te gaan hoe deze acties kunnen gerealiseerd worden in de huidige budgettaire context.

De Vlor pleit ervoor om het belangrijkste gewicht van de investeringen te focussen op het aanbod voor en de begeleiding van de leerlingen en niet op bijkomende structuren voor regie en coördinatie.

Voor de flexibele trajecten is de raad vragende partij voor een structurele verankering in de begroting, die kostendekkend en open end is en die toelaat om de aanwezige expertise te borgen. Voor de clb's en scholen is het belangrijk om de impact van de voorgestelde acties op de taakbelasting in kaart te brengen en de financiering en omkadering hierop af te stemmen.

Mia Douterlungne
administrateur-generaal

Harry Martens
voorzitter