

Advies over de visienota onderwijslandschap basisonderwijs

1 Situering

Vlaams minister van Onderwijs en Vorming, mevrouw Marleen Vanderpoorten, lanceerde op 24 oktober 2002 haar visienota over de hertekening van het onderwijslandschap in het basisonderwijs. De keuzes die de overheid hierin maakt zijn fundamenteel. Gezien de verregaande impact wenst de Raad Basisonderwijs zich in het debat te mengen.

De raad bracht overigens op 22 mei 2002 reeds een advies uit over 'de schaal van de basisschool'¹. Hierin formuleerde hij voor het onderwijsniveau, het beheersniveau en het bestuursniveau, clusters van aandachtspunten én kritische succesfactoren voor de implementatie.

De raad gaat in het voorliggende advies in op enkele onderwijskundige, pedagogische en maatschappelijke consequenties van de beleidsvoorstellen. Het belang van het kind en het optimaal functioneren van het plaatselijke onderwijsniveau, zijn hierbij de eerste en de belangrijkste referentiepunten. De raad probeert de wenselijkheid, de haalbaarheid en de gevolgen van de voorstellen van de overheid, zo goed mogelijk in te schatten en te beoordelen. Het advies over 'de schaal van de basisschool' blijft hierbij een belangrijk referentiepunt. De raad gaat niet in op alle aspecten van de visienota, maar richt zich vooral op de structuur en de middelen die worden voorzien. De raad beraadt zich overigens nog voor over de praktijkrelevante aspecten van zorgcoördinatie en over de functie van de directeur in de basisschool.

De raad besprak het ontwerpadvies op de vergadering van 20 en 28 november. Het advies werd unaniem goedgekeurd op 28 november 2002 in aanwezigheid van 23 stemgerechtigde leden. 20 leden stemden voor het advies, 3 leden onthielden zich.

2 Algemene bedenkingen bij de visienota

De visienota levert een bijdrage tot het debat en tekent vanuit een visie op kwaliteitsonderwijs, nieuwe kaders uit voor het basisonderwijs. De tekst komt op een groot aantal terreinen tegemoet aan bekommernissen die de Raad Basisonderwijs reeds herhaaldelijk heeft verwoord. De raad is hier uiteraard verheugd over en zal de positieve elementen dan ook vermelden.

Hoewel de visienota duidelijke bakens voor de toekomst uitzet, blijft de tekst op verschillende terreinen vrij algemeen. Dit maakt het soms moeilijk om ten aanzien van een aantal thema's nu reeds een stelling in te nemen.

Het debat is ook onlosmakelijk verbonden met een aantal andere dossiers. De taakafbakening van de verschillende overheden is hiervan een voorbeeld. De raad vraagt duidelijkheid over het resultaat en de mogelijke consequenties van die discussie.

¹ RBO/DPI/ADV/007

3 Algemene doelstellingen (vanuit het perspectief van de kinderen)

De Raad Basisonderwijs vraagt verduidelijking over de basale ICT-elementen die de leerlingen op het einde van de basisschool grotendeels verworven moeten hebben. De raad herhaalt dat inzake de eindtermen, de vastgelegde procedures moeten worden gevolgd. Dit betekent dat momenteel geen nieuwe eindtermen kunnen worden ingevoerd. De raad stelt ook uitdrukkelijk dat het voorstellen van (nieuwe) ICT-doelstellingen dient gekoppeld te worden aan het voorzien in nieuwe middelen om die opdracht in de praktijk te brengen.

De raad gaat niet akkoord met de voorstellen inzake verregaande flexibilisering en het bijna à la carte in- en uitstromen van leerlingen. De raad stelt dat een flexibele in- en uitstroom overbodig is, als scholen over voldoende deskundigheid en middelen beschikken om met verschillen om te gaan. De raad pleit voor het behoud van de bestaande regelgeving over de toelatingsvoorwaarden en de organisatie van het basisonderwijs (met inbegrip van de reeds voorziene afwijkingen). Het huidige lestijdenpakket biedt immers voldoende mogelijkheden tot een gedifferentieerde aanpak en soepele organisatievormen. Flexibel inspelen op de verschillen tussen leerlingen vergt ook een fundamentele discussie over het concept eindtermen en de daaraan verbonden controle.

4 Structuur van het basisonderwijs

4.1 Nieuwe oprichtingen

De voorziene beperkingen en de huidige normen zullen het in de praktijk heel moeilijk maken om nog nieuwe scholen op te richten. De raad herinnert tevens aan het feit dat de programmatiestop mede als bedoeling had om het opsplitsen van grote scholen tegen te gaan. Aangezien de overheid geen wijzigingen aanbrengt aan de 'lestijden volgens de schalen' en gezien de voorziene beperkingen van 'afstand' en 'behoren tot dezelfde groep', blijven een aantal grote scholen voor problematische situaties staan.

4.2 Scholengemeenschappen

De Raad Basisonderwijs is verheugd dat niet wordt geraakt aan het principe van 'een basisschool onder elke kerktoeren'. De raad erkent wel dat kleine scholen minder mogelijkheden hebben. De kansen van die kleine scholen vergroten binnen samenwerkingsverbanden, die de minister hier wil concretiseren binnen scholengemeenschappen. De raad wijst er echter op dat scholen die voldoende middelen ontvangen óók levenskrachtige scholen kunnen zijn, los van een scholengemeenschap.

De raad stelt vast dat de visienota uitdrukkelijk het concept 'scholengemeenschap' vooropstelt. Van het concept 'samenwerkingsverband' is geen sprake meer. De raad pleit ervoor dat samenwerkingsverbanden ook naast de scholengemeenschappen mogelijk blijven. Samenwerkingsverbanden werden trouwens de voorbije jaren gestimuleerd en kregen reeds op heel wat plaatsen een concrete invulling.

De raad vraagt verduidelijking over het concept en het doel van de scholengemeenschap. Ook de relatie tussen de scholengemeenschap en de participerende schoolbesturen dient scherp te worden afgelijnd. De raad wijst erop dat scholengemeenschappen in het basisonderwijs met een andere bedoeling worden gevormd dan in het secundair onderwijs. De naam voor de scholengemeenschappen dient de eigenheid van het basisonderwijs te onderstrepen door bijvoorbeeld te spreken van 'scholengemeenschappen basisonderwijs'.

De raad wijst op de specifieke situatie van het Gemeenschapsonderwijs. Het initiatief tot oprichting van scholengemeenschappen mag niet contraproductief werken ten aanzien van de reeds bestaande scholengroepen en moet in het Gemeenschapsonderwijs de mogelijkheid scheppen om niveauoverstijgende scholengemeenschappen te scheppen.

4.2.1 Vrijwilligheid

Voor de Raad Basisonderwijs is vrijwilligheid een kritische succesfactor. De vaststelling dat de visienota een vrijwillige instap voorziet, is dus positief. De raad vindt echter dat scholen niet rechtstreeks of onrechtstreeks mogen worden gesanctioneerd als ze niet in een scholengemeenschap (kunnen) stappen.

4.2.2 Overkoepelende structuur

In het kader van het respect voor de autonomie, pleit de raad er uitdrukkelijk voor dat alle scholen hun basisomkadering en –middelen blijven ontvangen, los van het feit of ze al dan niet in een scholengemeenschap stappen. Ook de pedagogische identiteit blijft de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur. Wanneer scholen besluiten samen te werken binnen een scholengemeenschap, dienen alle partners binnen de overkoepelende structuur, in overleg, te bepalen op welke terreinen samenwerking, afstemming en bundeling van krachten mogelijk is.

4.2.3 Zones

De Raad Basisonderwijs gaat ermee akkoord dat wordt gezocht naar een geografische afbakening in onderwijszones. De raad realiseert zich evenwel dat dit voor de kleine onderwijsverstrekkers problemen kan opleveren. De raad vraagt daarom dat grondig onderzoek plaatsvindt, waarbij rekening wordt gehouden met de belangen en de eigenheid van de basisscholen. Onderwijszones hoeven dus niet noodzakelijk samen te vallen met de onderwijszones van het secundair onderwijs. De raad vraagt dat de overheid de criteria zou aangeven op basis waarvan zones worden afgebakend.

Het Gemeenschapsonderwijs vraagt uitdrukkelijk dat de overheid de scholengroep als geografisch afbakeningscriterium mogelijk maakt.

4.2.4 Mogelijke partners

De Raad Basisonderwijs gaat ervan uit dat het vormen van een scholengemeenschap met partners uit het eigen schoolbestuur en/of het eigen net, de meest haalbare kaart zal zijn. De raad sluit evenwel netoverstijgende combinaties niet uit. De raad wijst echter op enkele specifieke problemen die het vormen van een mogelijke netoverstijgende scholengemeenschap kunnen bemoeilijken: de eigen pedagogische projecten, de verschillende leerplannen, het principe van de neutraliteit, het pluralisme of de levensbeschouwelijke georiënteerdheid en de specifieke regelgeving.

De raad staat positief tegenover een maximale betrokkenheid van het buitengewoon onderwijs bij de vorming van de scholengemeenschappen (o.m. ook rekening houdend met de inhoudelijke inbreng van het buitengewoon onderwijs). De visienota is hierover echter zeer vaag. Ook de plaats van het GON wordt niet vernoemd. Nochtans wordt GON in scholen dikwijls als een hefboom voor een meer zorgbrede werking ervaren.

De raad wijst erop dat het organiseren van scholengemeenschappen ook grote gevolgen kan hebben voor de CLB's, indien men, zoals in het secundair onderwijs, zou stellen dat één

scholengemeenschap door hetzelfde CLB moet worden bediend. Dit zou een grondige herstructurering van het CLB-landschap inhouden.

De Raad Basisonderwijs wijst een verplichte samenwerking met scholengemeenschappen in het secundair onderwijs af, maar sluit de mogelijkheid niet uit. Hierdoor mag het basisonderwijs echter niet in een ondergeschikte rol terechtkomen. De autonomie en de specificiteit van de basisschool dient ook in een scholengemeenschap met het secundair onderwijs, ten volle te worden gerespecteerd.

4.2.5 Statuut van een scholengemeenschap

De raad pleit voor een helder juridisch kader om duidelijk vast te stellen wie en onder welke voorwaarden, beslissingen kan nemen. Zowel de bevoegdheden als het besluitvormingsproces moeten garanties bieden aan alle betrokkenen. De bevoegdheden van de scholengemeenschap mogen geen afbreuk doen aan de bevoegdheid van het schoolbestuur.

4.2.6 Normen

De Raad Basisonderwijs verwerpt een uniforme norm voor het hele Vlaamse land. Indien een minimumnorm moet worden bepaald, dient die zeker rekening te houden met de bevolkingsdichtheid. Ook de betrokkenheid van het buitengewoon onderwijs moet op een substantiële manier worden verrekend. De raad pleit ervoor om binnen de scholengemeenschap een 'weging van leerlingen van het buitengewoon onderwijs' in te voeren.

De raad pleit voor een reglementering die scholengemeenschappen voldoende garanties geeft dat ze enige tijd binnen de gevormde constructie kunnen functioneren.

4.2.7 Stimuli voor de scholengemeenschappen

De Raad Basisonderwijs vraagt duidelijkheid over wat deze stimuli in de praktijk zullen opleveren. De raad pleit ook voor het uittekenen van een duidelijk en vooraf bepaald groeipad. Substantiële uitbreidingen van het voorziene budget kunnen niet afhankelijk worden gemaakt van het al dan niet beschikbaar zijn van de noodzakelijke middelen in de begroting.

De raad is van oordeel dat er voor de stimuli te weinig middelen voorhanden zijn. De raad stelt vast dat in het secundair onderwijs extra middelen zijn voorzien voor de werking van de scholengemeenschap op zich. Voor het basisonderwijs lijkt dit in eerste instantie niet het geval. De raad pleit voor middelen om de coördinatie en de ondersteuning van de werking van de scholengemeenschappen mogelijk te maken. De middelen worden trouwens in eerste instantie aan de scholengemeenschap gegeven om samenwerking in onderlinge afspraak te stimuleren. Middelen die aan de scholengemeenschap worden toegekend, dienen besteed te worden aan de organisatie van de scholengemeenschap.

4.2.8 Timing

De Raad Basisonderwijs stemt in met het principe van de geleidelijkheid. De raad vindt het niet haalbaar dat de scholengemeenschappen, voldoende voorbereid, vanaf 1 september 2003 van start zouden gaan. Té snel van start gaan creëert risico's en verhoogt de kans op 'blinde vlekken'. De raad wijst erop dat kleine scholen heel wat tijd en energie zullen moeten

investeren in de vorming van de scholengemeenschappen. Daarom stelt de raad 1 september 2004 als ingangsdatum voor.

De raad wijst er tevens op dat verschillende essentiële parameters nog niet zijn gekend. Scholen wachten hierop om hun opties te verkennen en effecten te kunnen inschatten.

De raad stelt uitdrukkelijk dat een eventueel uitstel van de definitieve start van scholengemeenschappen, de voorbereiding van scholengemeenschappen niet hoeft te verhinderen.

5 Middelen

5.1 Algemeen

De Raad Basisonderwijs meent dat onvoldoende financiële middelen beschikbaar zijn. De raad wijst een heroriëntering van de middelen, waardoor andere projecten worden afgebouwd, af.

De raad rekent erop dat de overheid in de toekomst inspanningen blijft doen om de globale omkadering en middelen van het basisonderwijs te verbeteren. De raad vraagt dat dit zou leiden tot concrete engagementen.

De raad staat achter het principe om het verlenen van nieuwe middelen, te koppelen aan de responsabilisering van de scholen en het versterken van de lokale autonomie.

5.2 Zorgcoördinatie

De Raad Basisonderwijs heeft een aparte werkgroep opgericht die de invulling van de zorgcoördinatie bespreekt. De raad wenst zowel aandacht te besteden aan de beleidsrelevante elementen, als aan de praktijkrelevante. In het kader van het voorliggende advies over de visienota, focust hij vooral op de beleidsrelevante aspecten. De werkgroep zorgcoördinatie zal in een tweede fase voor de school aanbevelingen formuleren die de praktijkrelevante aspecten beklemtonen.

De raad stelt uitdrukkelijk dat het realiseren van gelijke kansen en het zorgbreed werken, de verantwoordelijkheid is van het hele schoolteam. De raad is van oordeel dat het zorgbeleid zich op drie niveaus situeert, namelijk op het leerling-, het klas- en het schoolniveau. Als eerste verantwoordelijke voor de leerlingen, neemt de groepsleraar in de zorgbrede werking een centrale plaats in. Als er een werking wordt uitgetekend, kan een school bepalen op welke manier zij het totale aantal zorguren waarover ze beschikt, besteedt.

Vanaf 1 september 2003 zal elke basisschool voor het eerst over een (minimaal) aantal zorguren beschikken. De raad stelt uitdrukkelijk dat het aantal toegekende uren voor zorgcoördinatie substantieel moet zijn, anders kunnen de vele opdrachten onmogelijk worden uitgevoerd. De raad heeft terzake vragen bij de omvang van het budget dat is voorzien.

De raad staat positief tegenover het feit dat het toekennen van de uren zorgcoördinatie, wordt losgekoppeld van het behoren tot een scholengemeenschap. De raad pleit ook voor een zo groot mogelijke autonomie bij de specifieke invulling van de toegekende uren. De visie op leerlingenzorg is hierbij richtinggevend. Iemand de functie van zorgcoördinator toekennen, is hier maar één van de mogelijke keuzes.

De school is voor de (interne) kwaliteitsbewaking in eerste instantie zelf verantwoordelijk. Via toezicht door de inspectie naar aanleiding van de schooldoorlichting, kan een externe controle plaatsvinden. De raad is geen voorstander van een aparte screening zoals dit voor de GOK-uren is voorzien. Verder bouwend op het idee om één globaal zorgbeleid uit te tekenen en te realiseren, vraagt de raad zich af of ook voor de controle, niet naar één systeem moet worden gestreefd. Dit zou kunnen betekenen dat het toezicht op de aanvullende uren ook plaatsvindt naar aanleiding van de (gewone) schooldoorlichting.

De raad wijst erop dat het volume toegekende uren zorgcoördinatie (in een ondersteunend ambt) verschilt van de toegekende uren in het ambt van onderwijzer (reguliere lestijden, GOK-uren, enz.). Indien de uren zorgcoördinatie worden opgenomen door onderwijzend personeel, moet dit volgens de raad gebeuren binnen de bestaande prestatieregeling.

De Raad Basisonderwijs zal zich in de toekomst buigen over knelpunten en mogelijke valkuilen. Hiertoe behoren o.a.

- de relatie tussen klasleraren en zorgbegeleiders;
- de noodzaak tot professionalisering;
- de rol van de directeur;
- de aanpak van socio-emotionele problemen;
- de relatie tussen interne en externe zorg;
- de rol van het CLB;
- het gebrek aan voldoende overlegtijd;
- de relevantie van een specifieke functie voor zorgcoördinatie;
- de tijdsbesteding en de relatie tussen organisatorische en inhoudelijke taken;
- de rol van de pedagogische begeleiding;
- de moeilijke opdracht van collegiale coaching.

5.3 ICT-coördinatie

De Raad Basisonderwijs pleit ervoor dat scholen hun ICT-ondersteuning blijven behouden als ze niet in een scholengemeenschap stappen (naar analogie met zorgcoördinatie). De raad wijst erop dat de kinderen niet het slachtoffer mogen zijn van beslissingen die op beleidsniveau worden genomen.

De Raad Basisonderwijs vreest dat een verantwoorde invulling van de functie van ICT-coördinator in gevaar komt als die in teveel scholen moet werken.

5.4 Administratieve kern

De Raad Basisonderwijs is verheugd dat een oplossing wordt aangekondigd voor het statuut en de verloning van het administratieve personeel. Dit is een belangrijke vooruitgang.

De raad wijst op de noodzaak om een efficiënte administratieve ondersteuning uit te bouwen. In dit verband wijst de raad er wel op dat overdreven bureaucratie absoluut dient te worden vermeden.

De raad wijst erop dat bij een gecentraliseerde administratie, de 'permanentie' wegvalt in de andere entiteiten. Dit brengt een taakverzwaring voor anderen met zich mee. De raad pleitte reeds eerder voor 'aanspreekpunten' in elke pedagogische entiteit.

6 Personeel

De Raad Basisonderwijs beaamt dat het aantrekken van nieuwe expertise uit het culturele, de paramedische, de sociale, de technische, de sportsector of het bedrijfsleven, een verrijking kan zijn voor de professionaliteit van het schoolteam. Toch vraagt de raad dat deze input goed wordt overwogen. Een eerste zorg gaat hierbij uit naar het bewaken van de basiskwaliteit. Vooral op het pedagogisch-didactisch vlak moet zij verzekerd zijn en hiervoor moeten garanties worden ingebouwd. Een aangepaste pedagogische (vervolg)opleiding is dan ook noodzakelijk. De raad vraagt ook aandacht voor een evenwichtige samenstelling van het schoolteam (zonder dat dit in regelgeving moet worden geformaliseerd). Het leraarsambt moet hierin een centrale plaats blijven innemen. Input vanuit andere sectoren mag geen feitelijke uitholling van de professionaliteit van de leraar en de pedagogisch-didactische opdracht van de school met zich meebrengen.

De raad wijst erop dat een 'upgrading' van de functie van directeur en haar openstellen voor andere pedagogisch hoogopgeleiden, niet mag leiden tot een beperking van de loopbaanmogelijkheden van het onderwijzend personeel in het basisonderwijs.

De Raad Basisonderwijs stelt vast dat nieuwe prestatieregelingen worden geïntroduceerd. De raad vindt dat dit nu geen aanleiding mag zijn om de prestatieregeling van de andere personeelscategorieën eenzijdig te wijzigen.

7 Werkgeverschap

De Raad Basisonderwijs pleitte reeds eerder voor deskundigheidsbevordering van schoolbesturen².

8 Participatie

De Vlaamse Onderwijsraad zal over deze problematiek een omstandig advies uitbrengen naar aanleiding van de bespreking van het voorontwerp van het participatiedecreet.

9 Ontbrekende elementen

Het zou verhelderend zijn om inzake de budgetten voor de scholengemeenschappen over concreter cijfermateriaal te kunnen beschikken. Op die manier kunnen de reële mogelijkheden en een aantal consequenties beter worden ingeschat. De visienota schept ook te weinig duidelijkheid over de extra middelen die in het kader van de scholengemeenschap kunnen worden gegenereerd. Duidelijkheid over de financiële consequenties verlaagt de drempel tot implementatie.

Bij onderwijsinnovaties volstaat het niet om nieuwe structuren te voorzien en middelen te verschaffen. Men moet ook investeren in de strategie van invoering en implementatie. Een graduele en goed ondersteunde implementatie lijkt in ieder geval aangewezen. Dit vraagt om een injectie van specifieke deskundigheid. De pedagogische begeleiding kan hierin een belangrijke rol spelen. Over de rol van de pedagogische begeleiding vermeldt de discussietekst overigens niets. Zij leveren nochtans een belangrijke bijdrage in de vorming

² RBO/DPI/ADV/007 van 22 mei 2002 over 'de schaal van de basisschool'.

en ondersteuning van leraren en schoolteams, en in de ontwikkeling van de schoolorganisatie.

Het concept 'samenwerkingsverband' en zijn relatie tot de scholengemeenschappen ontbreken in de visienota. De raad pleit ervoor dat naast scholengemeenschappen ook andere samenwerkingsverbanden mogelijk blijven.

10 Algemene conclusie

De Raad Basisonderwijs staat globaal gezien positief tegenover de visie die ten aanzien van het onderwijslandschap basisonderwijs wordt uitgetekend. De raad vraagt dat de overheid bij de operationalisering rekening houdt met de voorstellen die in dit advies zijn geformuleerd.

De raad herinnert tenslotte aan enkele fundamentele bezwaren en tekortkomingen. Hiermee moet prioritair rekening worden gehouden bij de verdere concretisering van de visienota:

- de té verregaande flexibilisering van de in- en uitstroom van leerlingen;
- de plaats van het buitengewoon onderwijs in de scholengemeenschappen;
- de onduidelijke omschrijving van het concept en het doel van een scholengemeenschap;
- de plaats en de rol van de schoolbesturen;
- de relatie met de reeds bestaande samenwerkingsverbanden;
- de te strakke timing en de conditionering van de vrijwilligheid;
- de afbakening in 44 onderwijszones zoals in het secundair onderwijs;
- de onduidelijkheid over de normen en de stimuli voor de scholengemeenschappen;
- het koppelen van ICT-ondersteuning aan het toetreden tot een scholengemeenschap;
- de rol van de pedagogische begeleidingsdiensten.

Dirk Piqueur
secretaris

Gaby Tersago
voorzitter