



Vlaams
Parlement

stuk **162** (2014-2015) – Nr. 5
ingediend op 10 december 2014 (2014-2015)

Ontwerp van decreet

houdende diverse bepalingen onderwijs

Reflectienota

van de dames Caroline Gennez en Tine Soens

1. Situering

Het ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen onderwijs ontstond nadat de Vlaamse Regering de opmerking kreeg van het Vlaams Parlement dat beleidskeuzes en bepalingen die geen rechtstreeks verband houden met de betrokken begroting uit het programmadecreet 2015 worden geweerd.

Voor de afschaffing van het Samenwerkingsverband Netgebonden Pedagogische Begeleidingsdiensten SNPB, de verhoging van het maximumfactuur, de afschaffing van consortia volwassenonderwijs, de afschaffing van het aanmoedigingsfonds (een financieel fonds waarop hogescholen en universiteiten beroep kunnen doen om gelijke kansen en diversiteit aan te moedigen binnen de instellingen) en over de opheffing van het besluit over de registratie van studenten met een functiebeperking diende de Vlaamse Regering een apart ontwerp van decreet in.

Mede op basis hiervan creëerde de Vlaamse Regering het wetgevend kader voor het toekomstige onderwijsbeleid in Vlaanderen.

2. Argumentatie

'Vol vertrouwen en in dialoog bouwen aan onderwijs' titelt de beleidsnota Onderwijs 2014-2019. Samenwerking loopt als een rode draad in de nota van de minister van onderwijs. Er wordt gesproken over het recht op onderwijs van topkwaliteit waarbij de lerenden alle kansen dienen te krijgen en de noodzaak van een sterkere onderlinge samenwerking tussen onderwijspartners, alle begeleidingsdiensten en externe partners zoals lerarenopleidingen, onderzoekers enzovoort. Toch stellen we halfweg het eerste bestuursjaar vast dat omwille van de besparingslogica, die ook onderwijs te beurt valt, er heel wat netoverschrijdende samenwerkingsverbanden en maatregelen die de kwaliteit versterken en de toegankelijkheid van het onderwijs voor alle lerenden verbeteren, worden tenietgedaan.

De groep van lerenden in onze samenleving is erg divers. Het gaat om kinderen, jongeren en volwassenen. De maatschappelijke meerwaarde van een goed werkend onderwijsveld is cruciaal voor de huidige en toekomstige generaties.

In deze reflectienota vestigen wij graag de aandacht op de beleidskeuzes die de regering maakt en bekommernissen die wij hebben bij het ontwerp van decreet dat ter stemming ligt.

2.1. Kwaliteitsvol en toegankelijk onderwijs

"Vlaanderen is erin geslaagd om de voorbije jaren het onderwijsbudget te doen stijgen. Dat is belangrijk voor de toekomst want de economische en sociale opbrengsten van het onderwijs zijn aanzienlijk. Een hogere scholingsgraad levert op termijn besparingen op, zowel op economisch vlak als in de gezondheidszorg en de sociale zekerheid. Het biedt bovendien meer sociale cohesie, bevordert burgerschap en voorkomt criminaliteit. Die meerwaarde leidde de Europese Commissie en de OESO ertoe te onderstrepen dat investeren in onderwijs een belangrijke bijdrage kan leveren om de huidige economische en financiële crisis te overwinnen."

Onderwijs kent een openendfinanciering. In de meerjarenraming 2014-2019 was er voor 2015 nog een forse groei – in de beleidskredieten tot 11,170 miljard – voorzien. Maar in de eerste begroting van de regering-Bourgeois met 68 miljoen euro. Ten opzichte van de meerjarenplanning 2014-2019 bedraagt de sloef zelfs 314 miljoen euro. Het belang van onderwijsinvesteringen waar de minister in

haar beleidsnota lippendienst aan bewijst, vindt echter geen weerspiegeling in de huidige onderwijsbegroting voor deze legislatuur. De noodzakelijke investeringen blijven uit en de lerenden betalen het gelag.

Inschrijvingsgelden

Vanaf volgend academiejaar worden inschrijvingsgelden voor het hoger onderwijs opgetrokken van 620 naar 890 euro (voor ca 80 % van de studenten). Voor bijna-beursstudenten (uitbreiding van de groep van 0,7 naar 1,4%) gaat het van 410 naar 470 euro en voor niet-werkende beursstudenten verandert er niets, voor hen blijft het 105 euro (16% van de studenten). Voor deeltijds werkende – deeltijds lerende beursstudenten stijgt het inschrijvingsgeld licht.

Hoe meer hogeropgeleiden hoe beter voor het individu en de samenleving. Helaas tonen cijfers van OESO aan dat we inzake aantal hogeropgeleiden stagneren. De toekomst oogt trouwens niet beter: in geen enkel andere OESO-land ligt de verwachte uitstroom van universitair lager (langetermijngemiddelde groei hogeropgeleiden in 25-35-jarigen in België gezakt naar 1.4%. Ter vergelijking: OESO-gemiddelde 3.4%, EU21 3.8%, Zwitserland 3.9%, Verenigd Koninkrijk 4.3%, Nederland 3.6%). De OESO verwacht dat zo'n 33 percent van de jongvolwassenen in ons land naar de universiteit zal trekken, terwijl dat in andere OESO-landen maar liefst 60 percent is. De opvatting dat we in Vlaanderen te veel mensen naar het hoger onderwijs sturen, klopt dus niet.

Daarenboven, slechts 5,75 % kinderen van laaggeschoolde ouders stroomt door naar het hoger onderwijs. Meer nog: kinderen van hooggeschoolde ouders hebben bij ons zes keer meer kans om hogere studies te doen. Daarmee bevinden we ons in de buurt van landen met erg elitaire onderwijsystemen. Dat is geen onbelangrijk gegeven, want de OESO stelt dat laaggeschoolden in Vlaanderen veel meer risico lopen op werkloosheid terwijl de werkloosheid onder hoogopgeleiden relatief laag is.

Ook voor het volwassenonderwijs (VWO) verhoogt het inschrijvingsgeld met 30%. Voor vele mensen is het volwassenenonderwijs de kans om op latere leeftijd een diploma te behalen of om zich te herscholen naar een knelpuntberoep.

De dotatie aan het fonds inschrijvingsgelden volwassenenonderwijs wordt op nul gezet. Het fonds waar de overheid jaarlijks 3,2 miljoen euro instak om bepaalde doelgroepen gratis onderwijs te laten volgen (inburgeraars enzovoort). Vandaag wentelt de Vlaamse Regering deze dotatie integraal af op de betalende cursisten en de centra voor volwassenenonderwijs. De minister voorziet geen compensatie, integendeel, ze honoreert zelfs het afgesproken aandeel in het inschrijvingsgeld waarop de centra recht hebben niet. Ook de opzegvergoedingen van de consortia die omwille van de beleidskeuze van de Vlaamse Regering worden afgeschaft, wordt afgewenteld op de centra volwassenenonderwijs.

Maximumfactuur

De nieuwe Vlaamse Regering besliste om één bedrag in te stellen voor de maximumfactuur (MAF) kleuteronderwijs: 40 euro voor alle kleuters. Het zijn de eerste twee leeftijdsgroepen (van 2 tot 3 jaar) waarbij het plafond beduidend hoger komt te liggen, namelijk een stijging van respectievelijk 25 euro naar 40euro. Door de stijging van het maximumfactuur in het lager onderwijs komt er over een periode van 6 jaar 60 euro bij. Helaas toont de Regering ook geen enkele ambitie om de schoolkosten in het secundair onderwijs te plafonneren door alvast voor de eerste graad een invoering van de maximumfactuur te onderzoeken.

Als we het hele curriculum van een student, van de instapklas in het kleuteronderwijs tot het behalen van masterdiploma optellen, komen we minimaal tot een verhoging van 1445 euro per student.

2.2. Gelijke kansen

Onderwijs wil lerenden alle kansen geven om het beste uit zichzelf te halen. Het onderwijs moet daarbij maximale kansen geven aan iedereen en lerenden de ruimte geven om hun eigen talenten te ontdekken.

VLOR-advies pleit voor een extra strategische doelstelling in de beleidsnota met een focus op Gelijke Onderwijskansen (GOK). Ook voor het hoger onderwijs verdwijnt deze focus uit het beleid. Het is nochtans niet voor iedereen vanzelfsprekend om te gaan studeren. Studenten met functiebepkeringen of kansarme jongeren bijvoorbeeld, hebben het vaak moeilijk om de stap van het middelbaar naar het hoger onderwijs te zetten. Gaan studeren is voor iedereen een hele aanpassing, maar voor deze studenten komen daar nog extra drempels bij.

Het aanmoedigingsfonds waar hogescholen en universiteiten beroep op kunnen doen om gelijke kansen en diversiteit aan te moedigen binnen de instellingen wordt geschrapt. 6,5 miljoen euro dat voorheen bedoeld was voor de ondersteuning van verschillende kansengroepen in het hogeronderwijs verdwijnt, deels in de algemene werkingsbegroting van de hoger onderwijsinstellingen, deels in de Vlaamse begroting. Dat lijkt een pure begrotingsoefening, maar de facto betekent dit een herverdeling van instellingen met veel doelgroepstudenten naar instellingen die op dat vlak minder inspanningen leveren. De wereld op zijn kop.

De onderwijsinstellingen beloven niet te besparen op deze gelijke kansen, maar zien hun totaal budget dalen. De vraag stelt zich dan ook of dit engagement kan gehonoreerd worden. Tweede slachtoffer van de schrapping van het Aanmoedigingsfonds is de registratie van deze kansengroepen: een cruciaal gegeven om te achterhalen of het beleid van de Vlaamse Regering werkt. Dit overboord gooien betekent voor 2015 geen gegevens meer over het aantal studenten met functiebepkering, noch over het aantal studenten met een migratie-achtergrond en eerstegeneratiestudenten. Daarnaast ook geen gegevens meer over de gemiddelde studievoortgang van deze kansengroepen. Geen ijkingspunten meer waarmee erg succesvolle projecten, zoals het inclusieve-project in de opleiding verpleegkunde van de PHL (nu deel van PXL), vergeleken kunnen worden. De vorige twee legislaturen werd er getracht deze registratie van kansengroepen mogelijk te maken, hierin gesteund door de VLOR, en op het moment dat deze inspanningen hun vruchten gaan afwerpen en een performant diversiteitsbeleid mogelijk maken, trekt deze Vlaamse Regering er de stekker uit.

Ook voor het lokaal flankerend onderwijsbeleid bespaart de regering meer dan 30 percent. Dat beleid zet in op preventieve en curatieve projecten om spijbelgedrag in te dijken, brede school, taalstimulering, ouderparticipatie enzovoort. Bovendien worden de middelen ondergebracht in het Gemeentefonds waardoor hun bestemming voor onderwijs onzeker wordt.

2.3. Netoverschrijdend samenwerken

“Onderwijsbeleid werpt alleen maar vruchten af wanneer alle betrokken partners er voluit hun schouders mee onder zetten. Dialoog en overleg zijn basiswaarden. Zo komen we tot een breed gedragen consensus over de richting die we willen uitgaan.”

Als strategische doelstelling spreekt de minister zich uit over de partnerschappen die onderwijsinstellingen ondersteunen en begeleiden om hun maatschappelijke

opdracht kwaliteitsvol in te vullen. In tegenstelling tot deze optie wordt de netoverschrijdende kennisdeling nu teruggedrongen naar de klassieke structuren.

Samenwerkingsverband Netgebonden Pedagogische Begeleidingsdiensten (SNPB)

Door het opdoeken van het Samenwerkingsverband Netgebonden Pedagogische Begeleidingsdiensten (SNPB) verdwijnt de enige structurele samenwerking tussen de pedagogische begeleidingsdiensten (PBD) onderling. Niets belet uiteraard dat de begeleidingsdiensten opnieuw, op eigen initiatief, zo'n structuur gaan uitvinden, maar ze zullen het dan wel moeten doen met een reductie van 20% op de middelen die voor het SNPB werden uitgetrokken. Bovendien verdwijnt elke druk en het dwingend karakter vanuit de overheid. De middelen die de overheid investeert, ook in de pedagogische begeleidingsdiensten, machtigen haar perfect om dwingend het samenleggen van knowhow op te leggen, ten bate van de kwaliteit van het onderwijs in zijn geheel.

De beleidsnota van de minister focust de rol van de PBD's opnieuw op de ondersteuning van leraren, minder dus op de ondersteuning van de leeromgeving. Het is maar de vraag of dit, zeker voor de kwaliteit op langere termijn, de goede keuze is.

Laat ons even het rapport van Georges Monard (februari 2014) ter hand nemen. Wij citeren enkele positieve punten die het rapport aanhaalt alsook enkele aanbevelingen:

"De commissie heeft tijdens de gesprekken die ze gevoerd heeft met scholen, begeleiders en projectcoördinatoren veel gemotiveerde mensen ontmoet die geloven in de projecten van het SNPB, er enthousiast aan meewerken en er zeker de verderzetting van vragen. Er is vanuit deze projecten een positieve werking op het veld ontstaan. Zeker de projecten die tot op de klasvloer komen (2KP, Rand en Taal) worden als zeer positief onthaald. Ook bij de leiding van het SNPB is er tevredenheid over het verloop van de projecten en een wil om ze verder te zetten."

Daarnaast merkte het rapport op dat er de afgelopen jaren een groeiende samenwerking ontstaan is, zowel tussen de leiding van de netgebonden PBD's als in het onderwijsveld. De leden van de raad van bestuur geven zelf aan geëvolueerd te zijn "van argwaan naar groter vertrouwen en respect". Men heeft elkaar leren kennen en appreciëren. Ook in het veld is er samenwerking en expertise-uitwisseling rond de projecten gegroeid, zij het eerder in de feiten dan vanuit een systematische sturing. Het SNPB biedt duidelijk kansen tot samenwerking.

Vooraf bij de begeleiders en de projectcoördinatoren is er een draagvlak voor netoverschrijdende samenwerking. Begeleiders geven aan dat ze door de samenwerking met collega's van andere koepels meer expertise opdoen en efficiënter kunnen werken.

De projecten van het SNPB betekenen een zinvolle aanvulling op wat de netgebonden PBD's doen. Het SNPB en de netgebonden PBD's zijn geen bedreiging of concurrentie voor elkaar, maar zijn complementair.

Consortia Volwassenenonderwijs

Het doel van de consortia is om centra voor volwassenenonderwijs en basiseducatie regionaal te laten samenwerken. Een beter afgestemd opleidingsaanbod, een eenvormig inschrijvingsgeld, een ombudsdienst, gezamenlijke promotie van het regionale opleidingsaanbod en een ondersteuning voor elke leraar in zijn

oriëntatietraject zijn maar enkele voorbeelden van de meerwaarde die consortia bieden. De centra werken samen over de onderwijsnetten heen, met respect voor elkaars eigenheid.

Voor de cursisten is het een goede zaak dat dunbevolkte overlappingsen in het aanbod worden weggewerkt, en anderzijds blinde vlekken kunnen ingevuld worden. Zij hebben weinig baat bij drie cursussen X in dezelfde stad, als ze voor een opleiding algemene vorming 50 km ver moeten rijden.

Door deze bundeling van krachten werden mondjesmaat overlappingsen weggewerkt, groeien nieuwe mogelijkheden en wordt de dienstverlening aan de cursist merkbaar beter.

Met het consortium kreeg het volwassenenonderwijs regionaal ook een duidelijker aanspreekpunt voor cursisten. Eenvormige communicatie maakt opleidingen zichtbaarder en kan nieuwe doelgroepen aanspreken. Het consortium vervulde ook de rol van ombudsdienst voor cursisten. Het was ook de taak van het consortium om goede afspraken te maken over het onderwijsaanbod met de andere aanbodverstrekkingen zoals VDAB en Syntra. Ten slotte nam het consortium de coördinatie van zogenaamde 'duale trajecten' op zich. Een anderstalige die bv. een beroepsopleiding en tegelijk een ondersteunende taalopleiding wil volgen om snel werk te vinden, werd hier nauwgezet geholpen. Door onderlinge afspraken kon de cursist zijn studietraject gevoelig inkorten en zijn slaagkansen verhogen.

Regionale Technologische Centra (RTC)

De Regionale Technologische Centra (RTC) hebben over de jaren een ruime expertise opgebouwd als netoverschrijdende samenwerkingsverbanden tussen het onderwijs en het bedrijfsleven op het vlak van infrastructuur, leerlingenstages en bedrijfsstages/nascholing voor leerkrachten. De RTC's zijn regionaal ingebed. Er wordt nu voor gekozen de RTC's af te schaffen, maar mét de RTC's zou ook die expertise teloor gaan. Er is niet direct iets voorhanden om die te recupereren. Vooral voor de kleinere technische en beroepsscholen zou het verdwijnen of ook het reduceren van de RTC's een klap zijn. Als er nu iets is waar het woord 'efficiëntiewinst' van toepassing kan zijn, zijn het toch wel net de RTC's. Zeker de kleinere scholen hebben absoluut niet de middelen om zich de nodige technologische infrastructuur aan te schaffen die in heel wat studierichtingen van het TSO/BSO wenselijk is. De RTC' kunnen hieraan – op een grotere schaal – wel tegemoetkomen.

In feite zijn de RTC's dé spil tot samenwerking tussen scholen, opleiders en bedrijven. (Nijverheids-)technische scholen hebben nood aan een degelijk machinepark om het technische luik van hun opleidingen aan te bieden. Die uitrusting is vaak erg duur en verouderd snel, ook als ze goed wordt onderhouden. De onderwijsinspectie geeft al vele jaren in haar rapporten (onderwijsspiegels) aan dat scholen door een gebrek aan financiële middelen een technologische achterstand oplopen. Het inzicht groeide een aantal jaren geleden dat de krachten moesten worden gebundeld. Zo ontstond het idee van de RTC's. RTC's werden autonome vzw's met als belangrijkste doel: samenwerking opzetten op het vlak van hoogtechnologische infrastructuur en apparatuur.

De RTC's stemmen vraag en aanbod rond infrastructuur, apparatuur en uitrusting voor technisch en beroepsonderwijs tussen scholen en bedrijven af. Eveneens stemmen ze af tussen school en bedrijven inzake werkplekieren. Ze coördineren nascholingen op het vlak van nieuwe technologieën. Ze vormen zo een platform voor onderwijsinstellingen en bedrijven om kennis en ervaring uit te wisselen.

Expertisenetwerken

In dezelfde lijn liggen de plannen tot de afschaffing van de expertisenetwerken (ENW's). Nochtans hebben de ENW's tot doel de expertise van de verschillende lerarenopleidingen in complementariteit te bundelen en te ontwikkelen, ter verbetering van de kwaliteit van de lerarenopleidingen en ter versterking van de dienstverlening op het vlak van de continue professionalisering van leraren.

3. Besluit

Met dit decreet worden een aantal beleidskeuzes duidelijk geïllustreerd.

De focus op gelijke onderwijskansen verdwijnt uit het centrum van het onderwijsbeleid. Dit dreigt de onproductieve kloof in ons onderwijs alleen maar te vergroten. De lat hoger leggen en de kloof dichten is nochtans een belangrijke beleidsaanbeveling aan ons land, onder meer van de OESO.

Onderwijs is de belangrijkste motor van de maatschappelijke en economische vooruitgang, ook voor mensen in de onderste inkomenssegmenten. Desinvesteren in GOK en lerenden met specifieke SES-kenmerken is dan ook een hypotheek op onze toekomst.

Het beleid zegt te willen inzetten op vertrouwen, kennisdeling en samenwerking in en tussen instellingen. Nochtans worden vele netoverschrijdende (formele en informele) initiatieven (financieel en organiek) ontmoedigd. Drastische besparingen in CLB's, de afschaffing van de consortia volwassenenonderwijs, SNPB's, ENW's e.a. zijn daar helaas de meest zichtbare voorbeelden van. Ook projecten inzake onderwijsvernieuwing worden het moeilijk gemaakt.

Financiële drempels worden gigantisch verhoogd middels de stijging van de inschrijvingsgelden, de maximumfactuur en de besparingen op studentenvoorzieningen en studietoelage. Extra transparantie in de schoolkosten blijven eveneens dode letter.

In het Vlaams onderwijs is sprake van een serieuze beleidsshift. De kostprijs voor de lerenden stijgt, van de rationalisatie van het aanbod – broodnodig in het secundair onderwijs en het volwassenenonderwijs – is (voorlopig) geen sprake. Integendeel, rationaliserende structuren worden afgeschaft. Netoverschrijdende samenwerkingen worden niet langer aangemoedigd. En het meest onrustwekkend is dat de meeste stimuli voor GOK worden afgebouwd. Wij hopen dat de Vlaamse Regering alsnog stilstaat bij de beleidskeuzes die wij in deze nota aankaarten en alsnog bijkomend zal investeren in het toekomstige onderwijsbeleid van Vlaanderen

Caroline GENNEZ
Tine SOENS