



Vlaams
Parlement

ingediend op **1364** (2017-2018) – Nr. 9
9 januari 2018 (2017-2018)

Reflectienota

van Elisabeth Meuleman en Björn Rzoska

op het voorstel van decreet

van Kathleen Helsen, Koen Daniëls en Jo De Ro

houdende wijziging van
het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997
en de Codex Secundair Onderwijs,
wat de onderwijsdoelen betreft

Documenten in het dossier:

- 1364** (2017-2018) – Nr. 1: Voorstel van decreet
– Nr. 2: Advies van de Vlaamse Onderwijsraad
– Nr. 3: Advies van de Raad van State
– Nr. 4 en 5: Amendementen
– Nr. 6: In eerste lezing door de commissie aangenomen artikelen
– Nr. 7: Amendementen
– Nr. 8: Verslag

Situering

De discussie over de eindtermen werd intens gevoerd over de partijgrenzen heen. Het was de bedoeling te komen tot een gedragen voorstel waarin zowel meerderheid als oppositie zich konden herkennen. Want op basis van dit voorstel van decreet zal werk gemaakt worden van het vastleggen van concrete eindtermen. En die zijn natuurlijk van groot belang voor het hele onderwijs en voor de samenleving als geheel, de komende decennia.

Spijtig genoeg werd er geen eensgezindheid bereikt in de voorbereidende werkzaamheden. Waardoor de meerderheid nu een decreet tracht door te drukken dat maatschappelijk onvoldoende gedragen is.

In deze reflectienota vragen we aandacht voor de twee belangrijkste problemen die in de discussie de laatste maanden naar voren kwamen: de problematiek van de interlevensbeschouwelijke competenties enerzijds en de competentie basisgeletterdheid anderzijds.

Het gaat hier telkens om problemen die naar de kern van elk pedagogisch project gaan en waar juist eensgezindheid over de partijen en gezindten heen, in feite een noodzaak is.

Competenties voor interlevensbeschouwelijke dialoog en interlevensbeschouwelijk samenleven, ethiek en filosofie

Verschillende politieke fracties zijn voorstander van een gemeenschappelijke sokkel van interlevensbeschouwelijke doelen voor de levensbeschouwelijke vakken. Het advies van de Raad van State stelt dat uiterste voorzichtigheid geboden is, omdat inbreken in de levensbeschouwelijke vakken ingaat tegen de godsdienst en de onderwijsvrijheid en de scheiding van Kerk en Staat.

Maar het advies stelt niet dat het bepalen van interlevensbeschouwelijke competenties ten enen male onmogelijk is.

De Raad van State stelt vast dat het voorstel van decreet voorziet in de totstandkoming van 'interlevensbeschouwelijke competenties' die door de leerplannen (al naar gelang het geval alle leerplannen hetzij enkel de leerplannen voor de levensbeschouwelijke vakken) moeten worden gerespecteerd, maar dat het voorstel niet bepaalt wat de inhoud of de doelstellingen van deze 'competenties' zijn.

In feite valt de Raad van State vooral over het feit dat deze competenties volgens de huidige manier van werken 'conventioneel' worden vastgesteld en niet worden vastgesteld door de regering of het parlement. De Raad van State verwijst daarbij naar de omschrijving in de toelichting bij het voorstel van decreet van wat op dit ogenblik gangbaar onder 'interlevensbeschouwelijke competenties' verstaan wordt:

"Hiermee doelt men op het resultaat dat de Commissie Levensbeschouwelijke Vakken, in opdracht van de erkende instantie en vereniging, in 2012 bereikt heeft en opgenomen is in het document 'interlevensbeschouwelijke competenties in het kader van dialoog en samenwerking tussen de levensbeschouwingen op school'. Begin 2016 is er met de erkende instanties en vereniging van de levensbeschouwelijke vakken en de onderwijskoepels van het officieel onderwijs en het GO! met het oog op een versterking van de interlevensbeschouwelijke dialoog op school een engagementsverklaring opgemaakt die verder bouwde op het werk van de Commissie Levensbeschouwelijke Vakken."

De Raad van State stelt dus vast dat de interlevensbeschouwelijke competenties op 'conventionele' basis tot stand komen door een akkoord tussen de levensbeschouwingen (de netten). Aan deze conventie tussen de netten zou de decreetgever dan nu dwingende gevolgen willen verbinden. De leerplannen moeten immers in overeenstemming zijn met deze interlevensbeschouwelijke competenties, en uit het voorgestelde artikel 15, §1, 8°, van de Codex Secundair Onderwijs volgt dat een structuuronderdeel enkel financierbaar of subsidieerbaar is als aan de regels inzake de leerplannen is voldaan. Aldus krijgen de bedoelde competenties gevolgen buiten het conventionele kader waarbinnen ze tot stand gekomen zijn, en zijn ze ook van toepassing op schoolbesturen die er niet noodzakelijk mee hebben ingestemd.

De Raad van State valt dus niet over de interlevensbeschouwelijke competenties zelf, maar stoort zich wel aan het feit van de 'gebrekkige inhoudelijke invulling' ervan. Er is geen decretale basis voor deze interlevensbeschouwelijke competenties. En er is al evenmin een decretale basis voor de procedure voor de concrete uitwerking van deze interlevensbeschouwelijke competenties. Daardoor is het voorstel van decreet volgens de Raad van State "geregeld niet in overeenstemming met het legaliteitsbeginsel inzake onderwijs. Minstens de essentiële elementen van de 'interlevensbeschouwelijke competenties', zowel wat betreft hun inhoud als hun wijze van totstandkoming, moeten bij decreet worden geregeld. Dit is des te meer het geval daar de verplichting om de interlevensbeschouwelijke competenties na te leven, raakt aan de actieve onderwijsvrijheid en de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing."

Tot zover de analyse van de Raad van State.

Volgens de indieners van deze reflectienota kan aan deze fundamentele opmerking van de Raad van State tegemoetgekomen worden door de interlevensbeschouwelijke competenties inderdaad decretaal vast te leggen. Dat kan ons inziens dan via twee verschillende pistes. Maar voor beide pistes moet afgeweken worden van uitgangspunten van het voorliggende voorstel van decreet.

1. De interlevensbeschouwelijke competenties worden opgenomen in de lijst van sleutelcompetenties

Men kan ervoor kiezen om de interlevensbeschouwelijke competenties ook op te nemen in de lijst van sleutelcompetenties, een zeventiende sleutelcompetentie dus. Dat zou geen invloed hebben op de levensbeschouwelijke vakken als dusdanig. Want het voorstel van decreet stelt dat er voor het onderwijs in godsdienst, niet-confessionele zedenleer, cultuurbeschouwing en eigen cultuur en religie, er geen ontwikkelingsdoelen of eindtermen zijn. Dus de nieuwe sleutelcompetentie kan dan ook niet omgezet worden in onderwijsdoelen voor levensbeschouwelijke vakken. Dit negeren zou allicht tot grote problemen leiden op vlak van onderwijsvrijheid. Daar heeft de Raad van State ook een heel apart hoofdstuk aan gewijd in zijn advies. Interlevensbeschouwelijke competenties rechtstreeks opleggen aan de levensbeschouwelijke vakken is dus geen goed idee.

Maar dat betekent niet dat interlevensbeschouwelijke competenties toch niet kunnen worden vastgelegd als sleutelcompetenties en vertaald worden in onderwijsdoelen die doorheen andere vakken of in samenwerkingsprojecten tussen vakken kunnen opgenomen worden. Eventueel zelfs in een samenwerkingsproject tussen levensbeschouwelijke vakken, zodat men in de feiten uitkomt bij de afspraken die nu reeds conventioneel tussen netten worden gemaakt. Op die manier kan gewerkt worden aan een interlevensbeschouwelijke sokkel voor alle leerlingen, onafgezien van de levensbeschouwelijke vakken die ze daarbovenop volgen.

Bovendien kan ook de vraag gesteld worden of een uitsluiting van het bepalen van interlevensbeschouwelijke onderwijsdoelen sowieso relevant is voor vakken als cultuurbeschouwing. Maar dat is nog een andere discussie.

2. Er wordt gekozen voor een apart vak levensbeschouwing, ethiek, burgerschap en filosofie (LEF)

De oplossing die al lang door veel deskundigen verdedigd wordt, is dat er een apart vak levensbeschouwing en filosofie wordt ingericht, naast en in aanvulling op de bestaande levensbeschouwelijke vakken. Dat wordt in het huidige voorstel van decreet niet voorzien. Want er staat uitdrukkelijk gestipuleerd dat het Vlaams Parlement de ontwikkelingsdoelen en eindtermen niet vasthaakt aan leergebieden. Het zijn de leerplanmakers die de verbinding maken tussen de eindtermen of ontwikkelingsdoelen en de in het decreet basisonderwijs opgenomen leergebieden. In het tweede lid van de algemene toelichting bij het nieuwe voorstel van decreet wordt ook uitdrukkelijk gesteld dat het de leerplanmakers zijn die beslissen welke competenties in welke vakken of vakkenclusters behaald moeten worden.

Als men daar toch van afwijkt en voorziet in een apart vak levensbeschouwing, ethiek, burgerschap en filosofie, kan ook op die manier voorzien worden in een interlevensbeschouwelijke basissokkel, zonder dat aan de vrijheid van onderwijs en aan de levensbeschouwelijke vakken geraakt wordt. Naast duiding en (historische) kadering van levensbeschouwingen en kennisname van andere levensbeschouwingen, komt er zo ook ruimte voor ethiek, mensenrechten, politieke en burgerschapsvaardigheden en meer algemene filosofische inzichten.

‘Andere doelen’

De Raad van State formuleert ook ernstige bezwaren bij artikel 147 waarin gesproken wordt over ‘andere doelen’. Vanuit de Groenfractie stelden we voor dit artikel te schrappen. Daarbij volgden we dezelfde redenering als hierboven reeds aangehaald. Eveneens in lijn met het advies van de Raad van State.

Over het voorgestelde artikel schrijft de Raad Van State immers:

“Het voorstel voorziet in de mogelijkheid om ‘andere doelen’ op te leggen.

De aard van deze doelen wordt niet of nauwelijks gepreciseerd. Evenmin is duidelijk in welke mate deze doelen bindend worden opgelegd. Ze worden gezamenlijk ontwikkeld door het Gemeenschapsonderwijs en de verenigingen van schoolbesturen van het gesubsidieerd onderwijs. Ze komen derhalve tot stand op een wijze waarbij noch de regering of een andere uitvoerend orgaan, noch het Vlaams Parlement betrokken is.

Het voorgestelde artikel 147 van de Codex Secundair Onderwijs voldoet aldus noch wat de inhoudelijke regeling betreft noch wat betreft de regeling van de totstandkoming, aan het uit artikel 24, §5, van de Grondwet voortvloeiende wettigheidsvereiste. Deze essentiële elementen van de regeling inzake de ‘andere doelen’ moeten bij decreet worden geregeld.”.

Het is niet opportuun dat bij decreet vrijgeleide wordt gegeven aan inrichtende machten om een reeks ‘andere doelen’ die mogelijk bindend en evalueerbaar zijn te ontwikkelen die aan de controle van het parlement of de regering zijn onttrokken. Dit is fundamenteel in tegenspraak met het feit dat eindtermen in beginsel per decreet moeten worden vastgelegd.

Basisgeletterdheid

Het concept 'basisgeletterdheid' is een nieuw gegeven dat wordt ingevoerd in het voorstel van decreet over de nieuwe eindtermen. De bestaande Codex Secundair Onderwijs wordt met het nieuwe voorstel van decreet in volgende zin aangepast:

"Art. 139. §1. Eindtermen zijn minimumdoelen die het Vlaams Parlement noodzakelijk en bereikbaar acht voor een bepaalde leerlingenpopulatie. Met minimumdoelen wordt bedoeld: een minimum aan kennis, inzicht, vaardigheden en attitudes, bestemd voor die leerlingenpopulatie. Elke school heeft de maatschappelijke opdracht om de eindtermen met betrekking tot kennis, inzicht, vaardigheden en bepaalde attitudes bij de leerlingen te bereiken. De eindtermen moeten op populatieniveau worden bereikt. De eindtermen met betrekking tot bepaalde andere attitudes moeten bij de leerlingen worden nagestreefd.

Binnen voormelde eindtermen worden bepaalde eindtermen als basisgeletterdheid aangeduid. De eindtermen basisgeletterdheid moeten door elke individuele leerling worden bereikt op het einde van de eerste graad. Basisgeletterdheid zijn die eindtermen die ertoe strekken te kunnen participeren in de maatschappij. In uitzonderlijke gevallen kan de klassenraad gemotiveerd beslissen dat een individuele leerling een eindterm basisgeletterdheid niet moet bereiken.

De implementatie van de basisgeletterdheid zal worden gemonitord en op haar effectiviteit worden geëvalueerd door het Vlaams Parlement drie schooljaren na invoering ervan, waarna over de invoering in andere graden of onderwijsniveaus kan beslist worden."

Het concept basisgeletterdheid wordt ingevoerd om verschillende redenen. Enerzijds als antwoord op de resultaten van het driejaarlijkse internationaal vergelijkend PISA-onderzoek dat door de OESO wordt uitgevoerd om de leerprestaties op vlak van wiskunde, wetenschappen en leesvaardigheid bij leerlingen te meten. Met betrekking tot de resultaten voor Vlaanderen maakt de Vlaamse Regering zich terecht zorgen over de laagpresteerders. Laagpresteerders zijn de groep van leerlingen die scoren onder niveau 2, vaak omschreven als het minimale niveau om in de maatschappij goed op eigen benen te kunnen staan. Bij wetenschappen (het hoofddomein van deze editie) vertoont het aandeel laagpresteerders een stijging ten opzichte van de vorige focus in 2006: van 11,6% naar iets meer dan 17%.

De toename van de groep leerlingen die niveau 2 niet bereiken is zorgwekkend. Voor zowel wetenschappen, wiskunde als lezen gaat het in 2015 om zo'n 17% van de 15-jarige leerlingen in Vlaanderen. Teveel leerlingen slagen er niet in om basisgeletterdheid en -gecijferdheid te verwerven.

Deze nieuwe resultaten raken, volgens de minister in een persmededeling van 6 december 2016 "één van de kernen van de geplande modernisering van het secundair onderwijs en het eindtermendebat: over welke competenties dienen de leerlingen minimaal te beschikken? Ook de Europese Unie (EU) volgt deze evoluties nauwgezet op en neemt het aandeel laagpresteerders expliciet mee als indicator binnen EU 2020. Streefdoel is minder dan 15% van de leerlingen onder niveau 2. Vlaanderen haalt net, zoals de overgrote meerderheid van Europa, in PISA 2015 voor alle domeinen deze lat niet."

De minister geeft in die mededeling ook de grote verschillen tussen de resultaten van de Vlaamse leerlingen mee. Dat geldt zowel voor het verschil tussen de sterkste en de zwakste leerlingen als voor de verschillen naargelang de socio-economische thuissituatie, de thuistaal en de migratiestatus van leerlingen. Als leerlingen thuis geen Nederlands spreken, scoren ze minder in PISA. Het belang van een goede kennis van de onderwijstaal wordt daarmee nogmaals onderstreept.

Ook de resultaten van de peilingsproeven die nagaan of leerlingen de eindtermen behalen moeten ons zorgen baren. Het was een ontluisterend moment in de kern-groep eindtermen toen de administratie Onderwijs de screenings kwam presenteren van de huidige eindtermen. Dat onderzoek toonde aan dat er een groot aantal eindtermen niet door alle leerlingen, ook niet door 90% van de leerlingen, zelfs niet door 80% van de leerlingen, maar soms ook niet door de helft van de leerlingen bereikt werden in het verleden. Doctoraal onderzoek uit 2017 van Inge Placké toonde aan dat slechts 40% van de leerlingen in het beroepsonderwijs de huidige eindtermen taal en rekenen beheersen.

De indieners van deze reflectienota zijn tevreden met een passage in de toelichting bij het voorstel van decreet:

"Elke school, welke ook de schoolcontext of de kenmerken van de schoolpopulatie zijn, heeft de maatschappelijke opdracht om de eindtermen met betrekking tot kennis, inzicht, vaardigheden en attitudes bij de leerlingen te bereiken. Afhankelijk van de schoolcontext of de kenmerken van de schoolpopulatie zal de school hiertoe andere keuzes moeten maken (zoals ook aangegeven inzake de context en input in het Referentiekader voor Onderwijskwaliteit).

Net zoals nu moeten de eindtermen op populatieniveau worden bereikt. Dit betekent dat de eindtermen tegelijk voor alle betrokken leerlingen noodzakelijk en bereikbaar worden geacht. Een set ambitieuze eindtermen kan echter niet worden ontwikkeld vanuit het perspectief dat iedere individuele leerling iedere individuele eindterm van deze set zal bereiken.

Dit betekent geenszins dat 'eindtermen' alleen voor de 'sterkere' of voor de 'gemiddelde' leerling als een noodzakelijk en bereikbaar minimumdoel moet worden beschouwd. Ten aanzien van iedere individuele leerling moet er de maximale ambitie zijn om de eindtermen te bereiken."

De toelichting stelt zeer duidelijk dat het de betrachting van scholen moet zijn, ongeacht de schoolcontext, ongeacht de onderwijsvorm ook, om met zoveel mogelijk leerlingen zoveel mogelijk eindtermen te behalen. Het is de opdracht van de school om met verschillende schoolcontexten andere onderwijskeuzes te maken om dit doel te behalen. Het behalen van de eindtermen met in sommige gevallen slechts 40% van de leerlingen uit een bepaalde onderwijsvorm is absoluut onaanvaardbaar.

De indieners van deze reflectienota zijn het wel eens met de indieners van het voorstel van decreet dat het niet mogelijk is om ambitieuze eindtermen te ontwikkelen waarbij elke individuele leerling iedere individuele eindterm op hetzelfde moment zal kunnen behalen. In die zin is het concept basisgeletterdheid, waarbij bepaalde eindtermen worden aangeduid die wél door elke individuele leerling moeten worden behaald, een sterk concept dat een antwoord kan bieden op de bezorgdheden die naar voor komen uit de PISA-onderzoeken en de peilingsproeven in verband met de te grote groep laagpresteerders die het niveau basisgeletterdheid en basisgecijferdheid niet behalen om te kunnen functioneren in de maatschappij. Het kan en mag geenszins de bedoeling zijn dat er verschillende onderwijsnelheden worden gecreëerd, met een onderscheid tussen 'basisgeletterdheidkinderen' en 'eindtermkinderen'. In principe, en dat stelt de toelichting bij het voorstel van decreet zeer duidelijk, moet met alle kinderen naar de eindtermen worden toegewerkt. Het aantal kinderen dat de eindtermen haalt moet significant naar omhoog. Het behalen van de eindtermen op een populatieniveau van 40% (zoals in bepaalde onderwijsvormen vandaag) of 60% of 80%, is voor de indieners van deze reflectienota te laag. De indieners waren voorstander om een hoger streefpercentage vast te leggen. Ook over mogelijke gevolgen en het creëren van de randvoorwaarden voor scholen en leerkrachten om deze ambitieuze doelstellingen te halen, moet

worden nagedacht. De gevolgen voor scholen en de nodige ondersteuning bij de implementatie hiervan ontbreekt in dit voorstel van decreet volledig.

De eindtermen basisgeletterdheid zijn eindtermen die zo essentieel zijn om te kunnen functioneren in de maatschappij dat die voor de indieners van deze nota als het ware eindtermen met een stip zijn. Het zijn bepaalde eindtermen die binnen een set van eindtermen worden aangeduid als zo cruciaal dat geen enkele leerling (behalve bij hoge uitzondering voor leerlingen die een individueel curriculum volgen) die bepaalde eindtermen niet 'niet' mag behalen. We denken daarbij aan overleven in het water, veilig kunnen voortbewegen in het verkeer, bepaalde burgerschapscompetenties, competenties in de Nederlandse taal die nodig zijn om instructies te kunnen volgen, competenties in lezen en rekenen. Die competenties, met andere woorden, die nodig zijn om er voor te zorgen dat 15-jarigen het PISA-niveau 2 behalen om te kunnen functioneren in de maatschappij om op die manier de ongelijkheidskloof in ons onderwijs effectief te verkleinen.

Het is de overtuiging van de indieners van deze reflectienota – en ons inziens ook, zo bleek uit de werkzaamheden van de kerngroep, van meerderheidspartijen Open Vld en N-VA – dat het beperken van het aanduiden van een set eindtermen basisgeletterdheid binnen de reguliere eindtermen tot de eerste graad een weinig zinvolle eerste stap is. Een eventuele opgelopen achterstand kan dan nog moeilijk geremedieerd worden en zal een veel grotere inspanning vragen. Het lijkt ons weinig fair ten opzichte van de leerkrachten en scholen in de eerste graad, zeker van de B-stroom.

Het alternatief dat de meerderheidspartijen naar voor schuiven is een getuigschrift basisonderwijs dat een onderscheid maakt tussen een getuigschrift basisonderwijs dat toegang geeft tot de A-stroom en een getuigschrift dat toegang geeft tot de B-stroom. Dat doet pas waar tegenstanders van het concept basisgeletterdheid voor vrezen, namelijk een vroege opdeling maken tussen A-stroomkinderen en B-stroomkinderen. Het concept basisgeletterdheid invoeren in het basisonderwijs kan dit ons inziens eerder tegengaan dan in de hand werken.

Er hoeft geen tegenspraak te zijn tussen het geïntegreerde, ontwikkelingsgericht werken dat het basisonderwijs karakteriseert en haar sterkte is, en het aanduiden van bepaalde eindtermen binnen ontwikkelingsdoelen basisonderwijs als basisgeletterdheid op bepaalde niveaus binnen het basisonderwijs. Er worden immers geen gevolgen gekoppeld voor het kind aan het niet behalen van bepaalde eindtermen in een bepaald leerjaar. Het stelt scholen en leerkrachten wel voor een grote verantwoordelijkheid om remediëeringsplannen op te stellen.

Dat er over de gevolgen en de sancties voor scholen en de ondersteuning en randvoorwaarden – versterking van directies, leerkrachten, nascholing enzovoort – duidelijkheid moet zijn en dat dat in het huidige voorstel van decreet volledig ontbreekt, dat kunnen de indieners van deze reflectienota alleen maar beamen.

Er moet worden nagedacht, volgens de indieners van deze reflectienota, of het politieke compromis dat werd bereikt tussen NV-A en Open Vld enerzijds en CD&V anderzijds werkelijk zinvol is. Basisgeletterdheid wordt ingevoerd in de eerste graad. De implementatie van de basisgeletterdheid zal worden gemonitord en op haar effectiviteit worden geëvalueerd door het Vlaams Parlement drie schooljaren na invoering ervan, waarna over de invoering in andere graden of onderwijsniveaus kan beslist worden. De vraag bij dit politiek compromis is in hoeverre je kan onderzoeken of het een nuttig concept is in het basisonderwijs en of het ervoor zal zorgen dat de leesvaardigheid en begrijpend lezen in bijvoorbeeld het vierde leerjaar zal worden opgekrikt, als het concept alleen maar wordt ingevoerd in de eerste graad? Hoe kan je de effecten die je wil bereiken in het basisonderwijs meten aan de hand

van een concept dat wordt ingevoerd in de eerste graad? Dit lijkt een zinloze toevoeging.

De indieners van deze nota roepen het parlement op om de ontwikkelcommissies, die de nieuwe eindtermen moeten uitwerken en concretiseren, nu al de opdracht te geven om ook voor het basisonderwijs een set eindtermen basisgeletterdheid aan te duiden binnen de nieuwe eindtermen. Zo niet is de kans klein dat na evaluatie de invoering in andere graden en onderwijsvormen zal kunnen gebeuren.

Ten slotte wijzen de indieners van deze reflectienota op enkele uitspraken van meerderheidspartijen. Onderwijscommissarissen Jo De Ro (Open Vld) en Koen Daniëls (NV-A) pleitten in de plenaire vergadering en in de krant De Standaard zeer duidelijk voor een uitbreiding van het concept basisgeletterdheid naar alle onderwijsniveaus. Na een tussenkomst in de plenaire vergadering konden we vanuit de Groenfractie besluiten: "Nu ook de meerderheid zelf vraagt om het eindtermendebat opnieuw te openen om te zorgen voor een basisgeletterdheid die de lat voor elk individueel kind hoog legt in het basisonderwijs, kan ik dat hier vandaag alleen maar bekrachtigen. We moeten dat inderdaad doen. Wij steunen dat. Wij zijn bereid om die gesprekken opnieuw op te nemen. Ik neem die uitgestoken hand graag aan en ik hoop dat u dat ook doet."

De indieners hopen dat hieraan met deze reflectienota gevolg wordt gegeven.

Elisabeth MEULEMAN
Björn RZOSKA