



Vlaams
Parlement

ingediend op **1364** (2017-2018) – Nr. 10
9 januari 2018 (2017-2018)

Reflectienota

van Caroline Gennez

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
– Nr. 9: Reflectienota

1. Situering

Het voorstel van decreet houdende wijzigingen van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 en de Codex Secundair Onderwijs, wat de onderwijsdoelen betreft, is het eindresultaat van de in het regeerakkoord aangekondigde actualisering van de eindtermen. Om tot deze actualisering te komen werd een breed maatschappelijk debat gevoerd en werd gevraagd aan de leden van de Commissie voor Onderwijs om hierin een leidende rol te nemen, teneinde niet alleen een breed maatschappelijk maar ook politiek – legislatuuroverschrijdend – draagvlak te creëren voor deze actualisering van de inhoud van ons onderwijs.

Het maatschappelijk debat focuste zich in sterke mate op de concrete inhoud van eindtermen en leverde, samen met de input van de Vlaamse Scholierenkoepel, een eindrapport op waarin een reeks clusters werden geïdentificeerd die in de nieuwe eindtermen zeker dienden aan bod te komen. Het parlementaire debat, gevoerd in de schoot van de kerngroep eindtermen, met vertegenwoordigers van meerderheid en oppositie, richtte zich dan weer in sterke mate op het instrumentarium en hoe dit de kwaliteit van ons onderwijs kon versterken enerzijds en aan de gewijzigde maatschappelijke realiteit kon tegemoetkomen anderzijds. De kerngroep liet zich hierbij inspireren door en organiseerde hoorzittingen met verschillende nationale en internationale specialisten en het basisonderzoek van de Katholieke Universiteit Leuven over de rol van eindtermen. Ook vertegenwoordigers uit het onderwijsveld kwamen aan bod.

Helaas doorkruiste de regering de constructieve onderhandelingen in de kerngroep. Resultaat is dat vanuit de meerderheid een voorstel van decreet neergelegd is dat de contouren vastlegt voor onze onderwijsdoelen voor de komende decennia. Helaas is hiermee niet gestreefd naar het oorspronkelijk beoogde 'breed maatschappelijk draagvlak'. Dit voorstel van decreet is onvoldoende ambitieus en dus een gemiste kans voor een versterking van de kwaliteit van ons Vlaamse onderwijs.

2. Argumentatie

De ambitie bij aanvang van het parlementaire debat was duidelijk. Na 20 jaar – de eindtermen werden ingevoerd in 1996 – drong een grondige evaluatie zich op. Enerzijds is er de veranderde maatschappelijke context met andere verwachtingen ten aanzien van het onderwijs maar ook met vele nieuwe wetenschappelijke en maatschappelijk kennis die een plaats dient te krijgen in ons onderwijs. Anderzijds waren er recent ook een paar internationale studies die het Vlaamse onderwijs tot nadenken stemden. Het Vlaamse onderwijs blijkt over het algemeen nog steeds bij de internationale top te horen, voor talige, wiskundige en wetenschappelijke geletterdheid, maar de daling in kwaliteit zet zich traag maar gestaag verder. Het dalende niveau situeert zich zowel bij de jongeren die de basiscompetenties ontbreken – dit aantal blijft stijgen – als bij de jongeren die bij de absolute top behoren – dit aantal daalt. In een snel evoluerende kennismaatschappij moet de lat, het ambitieniveau, in ons onderwijs dus hoger. Daarnaast waren er ook verontrustende signalen over de kloof in ons onderwijs: thuissituatie, zowel sociaal-economisch als cultureel blijven een determinerende factor en de kennis van het Nederlands, zeker voor wat begrijpend lezen betreft, staat op een historisch laag niveau. De kennis van het Nederlands, ongeacht thuistaal, moet dus beter. En ten slotte moet Vlaanderen de schrikbarende kloof tussen jongeren op basis van thuissituatie verkleinen. Ons onderwijs moet een emancipatiemachine zijn dat naast burgers voor de gemeenschap, talenten voor de economie vormt. Maar dat betekent dat men alle talenten van alle jongeren valoriseert. Hierin slaagt ons Vlaamse onderwijs vandaag helaas onvoldoende.

Gezien het unieke momentum die de actualisering van de onderwijsdoelen met zich meebrengt om een antwoord te bieden op bovenstaande uitdagingen, vesti-

gen wij graag in deze reflectienota de aandacht op een reeks keuzes die gemaakt worden in het voorliggende voorstel van decreet. We vragen de indieners onze bijdrage van debat in overweging te nemen.

2.1. Onderwijskwaliteit

Niet alleen bovenvermelde internationale onderzoeken, maar ook de eigen peilingsproeven leren ons al enige tijd dat het Vlaamse onderwijs er niet in slaagt om alle leerlingen over de lat van de eindtermen te tillen. Dit halfslachtig ambitieniveau werd ook bij de invoering van de eindtermen letterlijk ingeschreven via de term 'populatie niveau'. Scholen dienen de eindtermen slechts te bereiken op populatie niveau. Hierdoor wordt impliciet het signaal gegeven dat men niet voor elke leerling hetzelfde ambitieniveau dient te hanteren. Het huidige voorstel van decreet zet deze koers verder.

2.1.1. *Ambitie voor alle leerlingen*

Het voorstel van decreet voert in navolging van de conceptnota's over de modernisering van het secundair onderwijs, het concept basisgeletterdheid in. De eindtermen die vallen onder het concept basisgeletterdheid worden als bindend op leerlingniveau gedefinieerd, lees elke leerling moet deze eindterm behalen. Daarmee zet het voorstel van decreet een stap in de richting van een ambitieniveau voor alle leerlingen, maar helaas wel op een lager niveau dan de eindtermen vandaag.

Bij de ontwikkeling van de eindtermen in de jaren 90 werden deze gedefinieerd als 'door de overheid vastgelegde minimumdoelen'. Zo stelt het decreet basisonderwijs bijvoorbeeld: "Eindtermen voor het lager onderwijs zijn minimumdoelen die de overheid noodzakelijk en bereikbaar acht voor een bepaalde leerlingenpopulatie. Met minimumdoelen wordt bedoeld: een minimum aan kennis, inzicht, vaardigheden en attitudes bestemd voor die leerlingenpopulatie."¹. Toch aanvaarden wij als overheid, die deze minimumdoelen vastlegt, dat niet elke leerling over deze minimumdoelen beschikt bij het verlaten van ons leerplichtonderwijs. De indieners van het voorstel van decreet stellen zich tevreden met een lager ambitieniveau voor alle leerlingen: minimum minimumdoelen als het ware.

Indien Vlaanderen een ambitieus onderwijsbeleid voor de toekomst wil uittekenen dat bovendien ook de ambitie heeft om de kloof tussen leerlingen op basis van thuissituatie te dichten, dan is een hoog ambitieniveau voor alle leerlingen essentieel. Het bereiken van alle eindtermen, zijnde de minimumdoelen die men nodig heeft om te functioneren in de maatschappij, moet dan ook het streefdoel zijn. Helaas houdt het voorstel van decreet het ambitieniveau op populatie niveau, dus voor een deel van de leerlingen.

Dat het formuleren van eindtermen op leerlingniveau automatisch tot een lagere lat zou leiden, is tegenstrijdig met de origineel geformuleerde definitie voor eindtermen: "minimumdoelen die de overheid noodzakelijk en bereikbaar acht voor een bepaalde leerlingenpopulatie (leerlingen van een bepaald type opleiding of onderwijsniveau). Met minimumdoelen wordt bedoeld: een minimum aan kennis, inzicht, vaardigheden en attitudes bestemd voor die leerlingenpopulatie". Bovendien zijn de eindtermen niet de enige doelen die in ons onderwijs worden geformuleerd of nagestreefd. Een boutade stelt: 'een school die enkel de eindtermen nastreeft, daar wil niemand z'n kind naar toe sturen'. De uitbereidingsdoelen zoals deze in het voorstel van decreet worden voorgesteld, bieden net de mogelijkheid om voor een deel van de leerlingenpopulatie een nog hoger ambitieniveau te formuleren.

¹ <http://data-onderwijs.vlaanderen.be/edulex/document.aspx?docid=12254>.

De essentiële vraag die zich in deze dus opdringt, is of wij als overheid de moed hebben om de ambitie voor alle leerlingen hoog te leggen en daar natuurlijk ook de noodzakelijke randvoorwaarden inzake financiering van werkingsmiddelen en omkadering en structuur van ons onderwijs aan te koppelen opdat onze scholen dit ambitieniveau zouden kunnen realiseren.

2.1.2. *Nederlands*

Specifieke aandacht dient in deze uit te gaan naar de plaats van het Nederlands in ons onderwijs. Het Nederlands is in Vlaanderen de verbindende factor die samenleven mogelijk maakt. Voor sp.a is een gedeelde taal als grondslag voor samenleven onontbeerlijk. Recent ontstond er omwille van wetenschappelijk onderzoek en beleidsbeslissingen binnen het onderwijsveld de nodige commotie over de dalende kennis van begrijpend lezen Nederlands en de plek van een andere thuistaal op school.

De actualisering van de eindtermen biedt in deze een opportuniteit om een antwoord te formuleren op twee uitdagingen. Ten eerste stellen we een dalende kennis van het Nederlands vast bij alle jongeren, ongeacht hun thuissituatie. Ten tweede heerst er een stevig wetenschappelijk en politiek debat over de rol van thuistaal in de verwerving van het Nederlands bij jongeren met een thuistaal anders dan het Nederlands.

Het definiëren van zeer ambitieus niveau Nederlands voor alle leerlingen, zou toelaten beide uitdagingen aan te pakken. Het expliciteert de hoge verwachtingen vanuit de overheid en de samenleving naar het onderwijsveld. In de implementatie van leerlinggebonden eindtermen Nederlands zal het onderwijsveld dan ook voldoende ruimte moeten voorzien om alle leerlingen over die hoge lat te helpen om zodoende het functioneren in de maatschappij te garanderen en bovendien de historische taalachterstand voor jongeren uit gezinnen met een migratieachtergrond te overbruggen. Daarnaast biedt het ook een oplossing voor het huidige gepolariseerde debat omtrent thuistaal. De overheid bepaalt in deze het doel: een sterke kennis van het Nederlands voor alle leerlingen, ongeacht de thuistaal. Het is vervolgens aan scholen en onderwijsverstrekkers om te bepalen hoe ze dit doel het best menen te bereiken met hun leerlingenpopulatie. De overheid kijkt via de onderwijsinspectie strikt toe op het realiseren van deze doelen bij alle leerlingen. Dit laat toe om zeer duidelijk de effecten van het ene of het andere beleid inzake thuistaal op de kennis van het Nederlands in kaart te brengen en beleidskeuzes met negatieve gevolgen te sanctioneren.

2.1.3. *Uitzonderingsprocedure*

Naast het onvoldoende versterken van het ambitieniveau voor alle leerlingen, laat het voorstel van decreet het ook na een einde te stellen aan de huidige uitzonderingsprocedure die toelaat af te wijken van de eindtermen.

Het huidige decreet basisonderwijs en de Codex Secundair Onderwijs voorzien een afwijkingsprocedure voor onderwijsverstrekkers die menen dat bepaalde eindtermen onverzoenbaar zijn met hun pedagogisch project. De procedure werd ingeschreven na protest bij het Grondwettelijk Hof.

Een grondige evaluatie van de uitzonderingsprocedure zoals deze tot op heden werd toegepast, gekoppeld aan een meting van de uiteindelijk behaalde resultaten voor de eindtermen en de aangevraagde equivalent, gekoppeld aan een versterkt inspraaktraject bij de ontwikkeling van de eindtermen, maakt deze procedure wellicht overbodig.

Het voorstel van decreet expliciteert de rol en de samenstelling van de ontwikkelcommissie om te garanderen dat de totstandkoming van de eindtermen in een breed deliberatief proces gebeurt met inspraak van alle stakeholders en alle onderwijsverstrekkers. Door op het einde nog een opt-outoptie te voorzien, doet de decreetgever zelf afbreuk aan de ambitie om tot breedgedragen eindtermen te komen voor alle leerlingen. Zo dreigt bovendien de lat nog ongelijker te liggen en dreigen leerlingen in bepaalde scholen van sommige kennis verstoken te blijven. Terwijl de overheid wel financiert. Dit blijft kwalijk.

2.1.4. Rol leerplannen

Ten slotte speelt ook de (inhoud en omvang van sommige) leerplannen vandaag een nefaste rol in de onderwijskwaliteit. Door de vertaling van eindtermen naar leerplandoelstellingen ontstaat er tussen de verschillende onderwijsverstrekkers een verschil in interpretatie van de oorspronkelijk gedefinieerde eindtermen die vaak niet te verklaren valt vanuit het pedagogisch project. Hierdoor stellen we vandaag vast dat leerlingen die de leerplandoelstelling bereiken in realiteit slechts een deel van de oorspronkelijke ambitie van de eindterm halen.

Ook dit is een verlaging van de onderwijskwaliteit. Het voorstel van decreet biedt hier onvoldoende een antwoord op. De leerplannen dienen de eindtermen letterlijk te bevatten, maar het voorstel van decreet laat nog steeds toe dat na deze letterlijke overname er een vertaling gebeurt naar concrete doelen die de oorspronkelijke eindtermen slechts ten dele bevatten. Beter ware het een leerplan helder te definiëren met naast een letterlijke overname van de eindtermen aanvullend enkel pedagogisch-didactische wenken voor de leerkracht, die uiteraard geen afbreuk doen aan of interpretatie toelaten over de inhoud van het omschreven onderwijsdoel. Zo geeft men leerkrachten, opgeleide professionals, meer vrijheid en vertrouwen en motiveert men schoolteams om op basis van het pedagogisch project van hun school aan de slag te gaan met de door de overheid vastgelegde eindtermen en onderwijsdoelen. De logica zelve in een publiek gefinancierd onderwijsstelsel.

2.2. Planlast

In 2015 lanceerde de Vlaamse Regering het actieplan Tarra met als doel de planlast in onderwijs drastisch te verlagen. Het voorstel van decreet zoals momenteel neerligt, draagt echter niet bij tot die planlastverlaging.

2.2.1. Leerplannen

Leerplannen worden door vele leerkrachten als één van de grote bronnen van planlast aangegeven. Ten eerste brengen deze leerplannen ook elk apart, zoals net aangehaald, behoorlijk wat rapporteringslast met zich mee. Binnen leerplannen worden eindtermen vandaag vertaald naar leerplandoelstellingen die worden aangevuld met uitbreidingsdoelen en schoolspecifieke doelen. Dit maakt van de leerplannen zeer omvangrijke documenten met uitgebreide rapporteringsmechanismen. Ten tweede is er de diversiteit aan leerplannen, afhankelijk van de onderwijsverstrekker, waardoor leerkrachten die in meerdere scholen binnen verschillende onderwijsverstrekkers lesgeven, voor eenzelfde vak verschillende leerplannen moeten volgen, deze leerplannen moeten kennen, de verschillende types doelen binnen deze leerplannen moeten kunnen identificeren en op verschillende manieren moeten rapporteren over het omgaan met deze verschillende leerplannen en leerplandoelstellingen. Hoewel aan de basis natuurlijk dezelfde eindtermen liggen.

Het huidige voorstel van decreet roept de onderwijsverstrekkers wel op tot een zekere mate van compactheid bij het uitwerken van leerplannen, maar spreekt zich niet uit over wat dit dan inhoudt. Bovendien bevat het voorstel van decreet geen

hefbomen om deze compactheid ook af te dwingen en bovenal laat het de wildgroei aan diverse doelen toe. Dit blijkt ook uit het advies van de Vlaamse Onderwijsraad (Vlor): "De raad stelt vast dat er voor het secundair onderwijs een vrij complex kader aan onderwijsdoelen wordt ontwikkeld".²

2.2.2. Curriculumdossiers

Naast het concept basisgeletterdheid, voert het voorstel van decreet eveneens in navolging van de conceptnota's over de modernisering van het secundair onderwijs, het concept 'curriculumdossiers' in. Deze nota diende de coherentie doorheen het onderwijs te garanderen, zo stelde de conceptnota over de tweede en derde graad secundair onderwijs. Helaas is dit onvoldoende het geval.

Nu dit concept uitgekristalliseerd is in het voorstel van decreet, roept dit meer vragen op dan het beantwoordt. De Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) verwoordde het als volgt in haar advies: "Het voorstel van decreet introduceert een nieuw begrip in het secundair onderwijs namelijk de curriculumdossiers. Dit concept circuleert al enige tijd en krijgt met dit decreet een wettelijke basis. De raad gaf eerder te kennen het netoverschrijdend karakter van het curriculum-dossier positief te vinden. De raad stelt zich wel vragen bij de meerwaarde ervan, aangezien de curriculumdossiers nadien moeten worden vertaald in net-gebonden leerplannen. Aangezien het om een bijkomend instrument gaat, zal dit gepaard gaan met meer planlast."³ De meerwaarde van het concept lijkt momenteel zeer beperkt, maar de meerkost inzake planlast en administratie lijkt wel al vast te staan.

Indien de overheid daadwerkelijk de ambitie heeft om de planlast te verlagen om zodoende leerkrachten meer vrijheid te geven en de kans te bieden zelf aan de slag te gaan met de eindtermen, dan dient de vraag gesteld te worden wat dit voorstel van decreet wezenlijk en in positieve zin zal veranderen aan de huidige situatie. De vrees voor het tegendeel is gegrond.

2.3. Levensbeschouwing

Een derde element waarbij de actualisering van de eindtermen de kans bood een antwoord te formuleren op de gewijzigde maatschappelijke dynamiek, is de positie van de levensbeschouwingen. Bij de invoering van de eindtermen werd geopteerd voor een strikte lezing van de vrijheid van onderwijs en godsdienst. De voorbije decennia kent Vlaanderen echter een maatschappelijke evolutie waarbij steeds meer vragen worden gesteld bij de volledige vrijheid die levensbeschouwingen vandaag aan de dag kunnen leggen bij het invullen van hun vak. De levensbeschouwingen bepalen én controleren zelf, de overheid betaalt. In het kader van de kamerbrede resolutie over radicalisering, werd reeds gepleit voor een grotere mate van transparantie inzake de inhoud van de levensbeschouwingen in het onderwijs. Het expliciteren van de onderwijsdoelen inzake levensbeschouwing, vanuit de levensbeschouwingen zelf, had hierbij een stap vooruit kunnen betekenen.

Ten tweede is er ook een maatschappelijke verschuiving van een verlangen tot levensbeschouwelijke verdieping binnen het onderwijs naar meer interlevensbeschouwelijke uitwisseling binnen het onderwijs. Eerder dan het vak levensbeschouwing te zien als een vorming tot goede gelovigen of belijders van de levensbeschouwing of eigen cultuur, is er een stijgende vraag naar samen leren en leven over de levensbeschouwingen heen. Getuige hiervan is het stijgend aantal aanvragen voor vrijstellingen van levensbeschouwing aangezien men zich niet herkent in de aangeboden levensbeschouwingen. Dit sluit ook nauw aan bij de grotere

² <http://www.vlor.be/sites/www.vlor.be/files/ar-ar-adv-1718-013.pdf>.

³ https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20171213_Eindtermen_ADV.pdf.

vraag naar burgerschapscompetenties en meer aandacht voor ethiek en filosofie (LEF). Hoewel het voorstel van decreet inzake burgerschap een voorzichtige stap vooruitzet, blijft het voor wat betreft de interlevensbeschouwelijke competenties ter plaatse trappelen. Ook rond de invoering van LEF, laat staan een apart vak burgerschapsvorming, worden er geen stappen gezet.

3. Besluit

Dit voorstel van decreet verankert een reeks beleidskeuzes voor de komende decennia.

Er wordt een minimum minimorumlat gecreëerd als ondergrens maar hiermee wordt het ambitieniveau in ons onderwijs niet verhoogd, wel dreigt het te verlagen. Dit dreigt voor de kwaliteit van ons onderwijs, en kloof op langere termijn, nefaste gevolgen te hebben en legt een hypotheek op de toekomst van onze jongeren.

Het voorstel van decreet leidt niet tot de zo broodnodige planlastverlaging voor leerkrachten en directies. De verstikkende en tijdrovende papierberg in ons onderwijs neemt door de veelheid aan begrippen, types doelen, leerplannen en curriculumdossiers alleen maar toe. De allesoverheersende rol van leerplannen in ons onderwijs als carcan in plaats van hulpmiddel voor beginnende leerkrachten, versmacht de pedagogische vrijheid van schoolteams om met de eindtermen en hun leerlingenpopulatie aan de slag te gaan.

De actualisering van de eindtermen biedt ten slotte geen antwoord op de maatschappelijke uitdagingen inzake de plaats van levensbeschouwing in ons onderwijs. Een transparanter aanbod en een voor-wat-hoort-wat-houding ten aanzien van de levensbeschouwingen biedt een veel toekomstgerichtere aanpak dan de standstill waar nu is voor gekozen.

De uitdagingen in ons onderwijs zijn niet min. Indien we ons onderwijs van wereldkwaliteit willen houden, we meer leerlingen over de lat willen tillen en de lat tegelijk hoger willen leggen voor alle leerlingen, dan dienen enkele elementen van dit voorstel van decreet herzien te worden. De Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement hebben de kans om op diverse domeinen de basis te leggen voor toekomstgericht ambitieus onderwijs. Dit voorstel van decreet is zo een kans. Indien deze kans niet ten volle wordt gegrepen met het uitzetten van een ambitieus kader, zal Vlaanderen de komende decennia de rekening gepresenteerd krijgen.

Caroline GENNEZ