

Advies over de beleidsbrief 2013-2014

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: Pascal Smet, minister van Onderwijs op 21 oktober 2013

Uitgebracht door de Algemene Raad op 28 november 2013 met eenparigheid van stemmen met 6 onthoudingen

Voorbereiding: Werkgroep Beleidsbrief 2013-2014, onder voorzitterschap van Paul Wille

Ook besproken op de Raad Basisonderwijs op 6 november 2013, Raad Levenslang en Levensbreed Leren op 12 november 2013, commissie Leerlingenbegeleiding op 12 november 2013 en de Raden Hoger Onderwijs en Secundair Onderwijs via een schriftelijke procedure.

Dossierbeheerder(s): Koen Stassen

1 Uitgangspunten

Dit advies over de laatste beleidsbrief van de legislatuur verschilt van de klassieke adviezen over de beleidsbrief. Daarin geeft de Vlor bij elke operationele doelstelling aan in welke adviezen er relevante standpunten kunnen gevonden worden. Op dit moment van de legislatuur zijn de standpunten van de Vlor voor de doelstellingen die de minister nog wil realiseren, bekend. Daarom kiest de Vlor ervoor om niet te reageren op elke afzonderlijke doelstelling, maar wel te focussen op de kritische voorwaarden om beleidsdoelstellingen in de laatste maanden van de legislatuur te bereiken.

Zoals gebruikelijk in een advies op de beleidsbrief reageert de Vlor niet op de realisaties van het voorbije werkjaar of de voorbije legislatuur. Dat betekent niet dat de raad die realisaties niet waardeert. Zo apprecieert hij onder meer dat de minister er in budgettair krappe tijden in geslaagd is om jaarlijks de nodige middelen te vinden om de capaciteitsproblemen op te vangen of de omkadering in het basisonderwijs uit te breiden. Ook in het hoger onderwijs heeft de minister heel wat gerealiseerd. De focus van dit advies ligt echter niet op deze realisaties en mag dus ook niet gelezen worden als een evaluatie van de afgelopen legislatuur.

De Vlor formuleert in dit advies ook geen verwachtingen meer die het werkjaar overstijgen. Hij bereidt immers een memorandum voor waarin de prioriteiten voor een volgende Vlaamse regering een plaats krijgen.

De raad stelt vast dat de minister een ambitieuze beleidsbrief voorlegt. Ambitieuze doelstellingen zijn belangrijk, maar anderzijds is er ook realisme nodig zo dicht bij het einde van de legislatuur. Om de vooropgestelde doelstellingen te realiseren, ziet de raad drie voorwaarden: voldoende tijd, middelen en draagvlak.

Een van de dossiers dat met een gebrek aan tijd kampt, is de vooropgestelde inwerkingtreding van het ontwerp van decreet betreffende maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften (M-decreet) op 1 september 2014. Dat is zowel op het vlak van schoolorganisatie als het op het vlak van competentieontwikkeling van leerkrachten veel te snel. Op zo'n korte tijd is het onmogelijk om een school en haar leerkrachten voor te bereiden op zo'n ingrijpende veranderingen.

Daarnaast zijn er ook te weinig middelen om een aantal doelstellingen te realiseren. In de lijn van het vorige voorbeeld verwijst de Vlor naar het gebrek aan middelen om de professionalisering van leerkrachten en clb-medewerkers te organiseren. Die professionalisering is net een essentiële hefboom om het M-decreet te doen slagen.

Tot slot is er voor een aantal cruciale dossiers onvoldoende tijd om draagvlak te creëren en ze nog in deze legislatuur uit te voeren. Zo bestaan er bij de betrokkenen verschillende visies over bestuurlijke schaalvergroting en rest er onvoldoende tijd om een consensus te bereiken over een decreet. Daarnaast vindt de Vlor het niet opportuun om een dergelijk ingrijpend decreet in sneltempo af te werken. Bovendien zijn de implicaties van de bestuurlijke schaalvergroting op andere dossiers nog onvoldoende doorgedacht. Een tweede voorbeeld waarvoor er onvoldoende tijd rest om draagvlak te creëren, is het loopbaanpact.

In het vervolg van het advies wordt er ingegaan op de kritische voorwaarden die de Vlor ziet voor de realisatie van beleidsdoelstellingen in de laatste maanden van de legislatuur.

2 Belang van een coherent onderwijsbeleid

De dossiers die de minister zelf prioritair ziet voor het komende werkjaar zijn sterk met elkaar verbonden. Dat betekent dat de onderlinge impact van de verschillende dossiers op voorhand goed moet ingeschat worden. Ook daarvoor is voldoende tijd en overleg nodig. De Vlor pleit daarmee niet om alle beleidsinitiatieven die samenhangen op elkaar te laten wachten, maar vraagt permanente aandacht voor de consequenties van het ene dossier op het andere.

Daarnaast stelt de raad vast dat er een aantal ad-hocmaatregelen genomen worden, zonder dat er een globale visie en aanpak achter schuilt:

- Zo moet een sterke samenhang bewaakt worden tussen de dossiers bestuurlijke schaalvergroting, het masterplan over de hervorming van het secundair onderwijs, het M-decreet, het loopbaandebat en de professionalisering van leerkrachten.
- De Vlor stelt vast dat er een commissie wordt opgestart die moet nadenken over één publiek onderwijsnet, en dat anderzijds een decreet over schaalvergroting wordt aangekondigd in de beleidsbrief. De Vlor vraagt dat die twee processen op elkaar worden afgestemd.
- De raad denkt hierbij ook aan schoolinfrastructuur, waarbij een duidelijke visie ontbreekt voor zowel de aanpak van de capaciteitsproblemen als voor het zoeken naar een structurele oplossing voor de wachtlijsten.
- De transitieoefening voor de MPI's van het GO! naar Welzijn werd opgestart zonder dat het ruimer kader van de actualisering van de regelgeving internaten werd aangevat.
- De gevolgen van de registratie van aan- en afwezigheden en het individueel elektronisch leerlingendossier moeten nog ten volle doorgedacht worden. Hierbij vraagt de Vlor onder meer aandacht voor het partnerschap tussen school en ouders.

3 Sluipende besluitvorming

De Vlor stelt vast dat de beleidsbrief 'in de marge' een aantal maatregelen bevat die de thema's of onderwijsniveaus overstijgen en dus een bredere impact hebben. Een belangrijk voorbeeld is het masterplan over de hervorming van het secundair onderwijs die een hele reeks maatregelen bevat voor het basisonderwijs zoals het competentiegericht formuleren van eindtermen en het koppelen van het getuigschrift basisonderwijs aan de leerplandoelstellingen die het bereiken van de eindtermen beogen. Vaak worden dergelijke fundamentele maatregelen al vertaald in regelgeving via bijvoorbeeld een verzameldecreet, waardoor een aantal dossiers aan een breed debat ontsnapt. Nochtans hebben ze een belangrijke impact op het onderwijs.

In zijn adviezen over verzameldecreten herhaalt de Vlor telkens zijn bezorgdheid dat verzameldecreten die uiteindelijk in het Vlaams Parlement ingediend en goedgekeurd worden, steeds een groot aantal artikelen bevat dat nog niet opgenomen was in de versie die voor advies

werd voorgelegd. Deze werkwijze zorgt voor een democratisch deficit omdat een aantal geledingen van de Vlor dan op geen enkele manier kan reageren op cruciale wijzigingen in de onderwijsregelgeving.

4 Belang van implementatiestrategieën en taakverdeling

In de beleidsbrief valt op dat er heel wat operationele doelstellingen gericht zijn op het communiceren van initiatieven (met o.a. de verankering van KlasCement in het ministerie van Onderwijs en Vorming), verspreiden van good practices (zoals over werkplekieren), ontwikkelen van lespakketten (zoals gender en seksuele oriëntatie), games, toolkits (zoals breed evalueren), ... Dat soort van initiatieven brengen geen duurzame verandering tot stand. Het is belangrijk om steeds na te denken over een gedragen implementatiestrategie waarbij de verschillende onderwijsactoren vanuit hun eigen opdracht en verantwoordelijkheden een rol spelen.

Met dergelijke maatregelen legt de overheid zich bovendien in toenemende mate toe op de invulling van onderwijs en komt in de praktijk de opdracht en verantwoordelijkheid van de onderwijsverstrekkers onder druk te staan. Vandaar dat de Vlor nog eens beklemtoont dat de opdracht en verantwoordelijkheid van de verschillende onderwijsactoren bij de implementatie van beleidsinitiatieven moet worden gerespecteerd.

Daarnaast herhaalt de Vlor zijn bezorgdheid dat scholen vanuit hun pedagogisch project keuzes moeten kunnen maken om te werken aan educaties (zoals herinneringseducatie en educatie voor duurzame ontwikkeling). Uiteraard dient dat te gebeuren binnen de decretale contouren.

5 Beleidsevaluaties uitvoeren en opvolgen

De Vlor dringt er al jarenlang op aan dat beleidsevaluaties systematisch, tijdig en wetenschappelijk onderbouwd gebeuren en dat er een gepaste opvolging wordt voorzien. Voor deze legislatuur denkt de Vlor nog aan de beleidsevaluaties van:

- de pedagogische begeleidingsdiensten:
De Vlor verwacht daarvan meer dan de oplevering van een rapport. De raad verwacht geen politieke beslissingen meer, maar wel een opvolging van het rapport in dialoog met alle betrokkenen.
- het decreet volwassenenonderwijs:
In de plaats van een evaluatie heeft de overheid zes werkgroepen opgestart om een visie voor het volwassenenonderwijs te ontwikkelen. De Vlor heeft heel wat vragen bij het ontbreken van de evaluatie en het opzet, de timing en de samenstelling van de opgerichte werkgroepen. Daarnaast betreurt de raad het dat hij hier geen enkele rol in heeft gekregen en dat de overheid er opnieuw voor kiest om een parallel overlegcircuit te creëren.
- het decreet leren en werken:

Decretaal werd voorzien dat de evaluatie in 2013 uitgevoerd zou zijn, maar momenteel is zelfs het onderzoek nog niet gegund.

- het nieuwe financieringssysteem in het leerplichtonderwijs:
De gunning van dat onderzoek is, zoals beschreven in de beleidsbrief (p.52), op zijn minst erg onduidelijk te noemen.
- het financieringsdecreet hoger onderwijs:
Er is onduidelijkheid over de werkwijze van deze evaluatie.

6 Belang van een globale aanpak voor eindtermen

Tot op vandaag ontbreekt er een transparant en globaal plan van aanpak voor de aanpassing van eindtermen, hoewel de Vlor daar al jaren pleitbezorger van is. Ondertussen wordt er in de beleidsbrief weer een wijziging van verschillende eindtermen aangekondigd. In het advies over het format einddoelen gaf de Vlor een duidelijk standpunt over het format en de globale aanpak voor de einddoelen. Tot op vandaag heeft de overheid nog steeds niet geantwoord op dit advies, ook al werd deze vraag al twee keer herhaald.¹ Gezien de fundamentele bedenkingen bij het format en bij de aanpak van de eindtermen, blijft de Vlor aandringen op een herneming van de dialoog voordat er een decretale basis wordt gelegd.

7 Duidelijke communicatie naar het onderwijsveld

De beleidsbrief herhaalt een aantal maatregelen die de minister aankondigde tijdens zijn Ronde van Vlaanderen voor schooldirecties (o.a. schaalvergroting en masterplan hervorming secundair onderwijs). Het is echter onduidelijk wat daarvan effectief zal gerealiseerd worden en welke maatregelen er bijgevolg geïmplementeerd moeten worden in de scholen. Dit voedt de onzekerheid op het veld. De Vlor vraagt dat het schooljaar 2014-2015 optimaal kan voorbereid worden op basis van wijzigingen die goedgekeurd en gedragen zijn. Gezien de mogelijke impact van een dossier als het M-decreet op de schoolorganisatie zal onduidelijkheid onvermijdelijk leiden tot problemen bij de opstart van het nieuwe schooljaar. Er is ook nood aan een duidelijk signaal dat men lokaal wel degelijk werk kan maken met de verlenging of hersamenstelling van de scholengemeenschappen en dat deze oefening niet meer zal doorkruist worden door nieuwe beleidsinitiatieven.

¹ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over onderwijsdecreet XXIV](#), 24 oktober 2013, p. 2.; Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over het ontwerpbesluit over de erkenning van onderwijskwalificaties 1 t/m 4](#), 26 september 2013, p. 2.

8 Overdracht naar de volgende legislatuur borgen

De tijd die er deze bestuursperiode nog rest, wordt best gebruikt om voor een aantal belangrijke dossiers de punten waarover al een consensus bestaat, te inventariseren en eventueel nog aan te vullen met punten waarover alsnog overeenstemming kan bereikt worden. Het zou jammer zijn dat de bestaande dynamiek voor een aantal dossiers wordt stopgezet op het einde van de legislatuur. Daarbij denkt de Vlor onder andere aan de hervorming van het deeltijds kunstonderwijs en het masterplan over de hervorming van het secundair onderwijs. In zijn memorandum zal de raad zich verder uitspreken over prioriteiten voor de volgende legislatuur, maar nu pleit de raad er alvast voor om de geboekte vooruitgang in een aantal dossiers te borgen.

Mia Douterlungne
administrateur-generaal

Harry Martens
voorzitter