

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2006-2007

24 november 2006

GEDACHTEWISSELING

**over het voorstel voor een aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad
tot vaststelling van een Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren;
over de mededeling van de Europese Commissie aan de Raad en het Europees Parlement
betreffende doelmatigheid en rechtvaardigheid in
de Europese onderwijs- en opleidingsstelsels;
en over het respecteren van het subsidiariteitsbeginsel**

SUBSIDIARITEITSADVIES

VERSLAG

**namens de Commissie voor Onderwijs, Vorming, Wetenschap en Innovatie
uitgebracht door mevrouw Cathy Berx**

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: mevrouw Monica Van Kerrebroeck.

Vaste leden:

de heer Werner Marginet, de dames Katleen Martens, An Michiels, Marie-Rose Morel, Linda Vissers;

mevrouw Kathleen Helsen, de heer Luc Martens, de dames Sabine Poleyn, Monica Van Kerrebroeck;

de heer Ludo Sannen, mevrouw Anissa Tamsamani, de heer Robert Voorhamme;

de heren Karlos Callens, Gilbert Van Baelen, mevrouw Marleen Vanderpoorten.

Plaatsvervangers:

mevrouw Marijke Dillen, de heren Pieter Huybrechts, Stefaan Sintobin, de dames Greet Van Linter, Gerda Van Steenberge;

mevrouw Cathy Berx, de heer Jos De Meyer, mevrouw Veerle Heeren, de heer Jan Laurys;

de heer Chokri Mahassine, mevrouw Elke Roex, de heer Joris Vandenbroucke;

de dames Margriet Hermans, Anne Marie Hoebeke, Vera Van der Borgh.

Toegevoegde leden:

de heer Jef Tavernier;

de heer Kris Van Dijck.

INHOUD

	Blz.
1. Toelichting door mevrouw Monica Van Kerrebroeck, commissievoorzitter	4
2. Gedachtewisseling.....	5
Bijlagen: Adviezen van de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR).....	15
– Advies van de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR) over het werkdocument ‘Naar een Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren’	17
– Advies van de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR) over de herwerkte tekst van EQF.....	30
– Advies van de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR) over de ontwerpconclusies van de raad over effectiviteit en rechtvaardigheid in onderwijs en vorming.....	36

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Onderwijs, Vorming, Wetenschap en Innovatie organiseerde op 14 november 2006 een subsidiariteitstest over twee Europese wetgevingsinitiatieven:

- Voorstel voor een aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren COM(2006)479;
- Mededeling van de Europese Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende doelmatigheid en rechtvaardigheid in de Europese onderwijs- en opleidingsstelsels COM(2006)481.

Daartoe werden de volgende personen gehoord:

- de heer Peter van der Hijden, adjunct-afdelingshoofd van de sectie Schoolonderwijs en Hoger onderwijs van DG EAC;
- de heer Frank Vandenbroucke, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Werk, Onderwijs en Vorming;
- mevrouw Mia Douterlungne, administrateur-generaal van de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR).

I. TOELICHTING DOOR MEVROUW MONICA VAN KERREBROECK, COMMISSIEVOORZITTER

Mevrouw Monica Van Kerrebroeck stelt bij wijze van inleiding dat de commissie Onderwijs deze subsidiariteitstest uitvoert in het kader van het ‘Subsidiarity Monitoring Network’ van het Comité van de Regio’s: een instrument om reacties van regionale en lokale besturen over Europese wetgeving door te spelen aan de Europese Commissie. De subsidiariteitstest is voor het Vlaams Parlement van groot belang om zijn positie in het ‘Subsidiarity Monitoring Network’ te versterken, om een eigen procedure voor het uitvoeren van de subsidiariteitstest uit te werken en om zich een beeld te vormen van de doelstellingen en plannen van de Europese Commissie op onderwijsgebied.

De voorstellen van Europa

Het ‘Voorstel tot aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren’

COM(2006)479 is een voorstel voor een aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad om een Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren (EKK) vast te stellen. Dat Europese kwalificatiekader reikt een gemeenschappelijke terminologie aan om kwalificaties te beschrijven, waardoor het voor lidstaten, werkgevers en personen gemakkelijker wordt kwalificaties uit de verschillende onderwijs- en opleidingssystemen in de EU met elkaar te vergelijken.

In de ‘Mededeling van de Europese Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende doelmatigheid en rechtvaardigheid in de Europese onderwijs- en opleidingsstelsels’ COM(2006)481 wijst de Commissie er met klem op dat de Europese onderwijs- en opleidingsstelsels zowel doelmatig als rechtvaardig moeten zijn. Alleen zo zullen de onderwijs- en opleidingsstelsels de kwaliteit bereiken die nodig is om tot meer groei, werkgelegenheid en sociale samenhang te komen.

Het ‘Subsidiarity Monitoring Network’

Het ‘Subsidiarity Monitoring Network’ dat door het Comité van de Regio’s wordt uitgebouwd, wil het Comité van de Regio’s een instrument verschaffen om de reacties van regionale en lokale besturen op Europese wetgevingsinitiatieven die betrekking hebben op hun bevoegdheden te verzamelen en hun opmerkingen over te maken aan de Europese Commissie. Het netwerk moet eveneens een communicatie-instrument worden voor de verschillende Europese regionale en lokale overheden om onderling informatie betreffende Europese regelgeving en subsidiariteit uit te wisselen.

Belang van de subsidiariteitstest voor het Vlaams Parlement

De subsidiariteitstest is voor het Vlaams Parlement van drievoudig belang. Het Vlaams Parlement wil meewerken aan het uitwerken van het ‘Subsidiarity Monitoring Network’ van het Comité van de Regio’s omdat dat een belangrijke bron van informatie over Europese wetgevingsinitiatieven en de impact op de Europese regio’s kan zijn. De informatie daaruit kan het Vlaams Parlement helpen bij het vervullen van zijn Europese rol.

In het kader van de Europese Grondwet is tussen de zeven Belgische parlementen op 19 december 2005 een samenwerkingsakkoord gesloten dat de parlementen in staat stelt om bij de inwerkingtreding van

de Europese Grondwet autonoom een subsidiariteits-toets uit te voeren die vervolgens namens de Belgische parlementen wordt bezorgd aan de Europese Commissie. Het Vlaams Parlement ontvangt sinds 1 september 2006 alle wetgevingsinitiatieven van de Europese Commissie. Het Vlaams Parlement zal van deze test dan ook gebruikmaken om ervaring op te doen om een eigen procedure voor het uitvoeren van de subsidiariteitstest uit te werken.

Onderwijs en vorming behoren tot de bevoegdheid van het Vlaams Parlement. De Europese Unie heeft op het gebied van onderwijs een beperkte en voornamelijk ondersteunende bevoegdheid. Niettegenstaande de beperkte bevoegdheid van de Europese Unie kunnen deze Europese voorstellen op termijn toch een (grote) invloed hebben op het Europees en het Vlaams onderwijslandschap. De commissie Onderwijs van het Vlaams Parlement wil deze subsidiariteitstest daarom ook gebruiken om zich een beeld te vormen van de doelstellingen en plannen van de Europese Commissie op onderwijsgebied.

II. GEDACHTEWISSELING

De heer *Peter van der Hijden*, adjunct-afdelingshoofd van de sectie Schoolonderwijs en Hoger onderwijs van DG EAC, zal drie onderwerpen behandelen: de werkwijze van de Europese Commissie en de subsidiariteit, de doelmatigheid en de rechtvaardigheid in de Europese onderwijs- en opleidingsstelsels en tot slot het Europese kwalificatiekader voor een leven lang leren.

Het onderwijsbeleid wordt niet bepaald door de Europese Commissie maar door de lidstaten of regio's. Het verdrag stelt dat de lidstaten of regio's verantwoordelijk zijn voor de inhoud en de organisatie van het onderwijs. Het verdrag bepaalt dat de unie de kwaliteit van het onderwijs moet bevorderen door de lidstaten te ondersteunen. Het instrument daartoe is vooral samenwerking. De Europese Commissie mag gebruikmaken van wettelijke instrumenten zoals besluiten en aanbevelingen. Sommige juristen beweren zelfs dat de Europese Commissie een reglement mag maken. De wettelijke instrumenten mogen echter geen dwingende harmonisatie opleggen aan de lidstaten. Terughoudendheid is dus het gebod.

Desalniettemin kan het Europese niveau wel een en ander bewerkstelligen. Het beschikt daarvoor over programma's als Erasmus en Socrates. Een nieuw

programma voor levenslang leren zal goedgekeurd worden door de raad en het parlement. In dat programma zullen vertrouwde acties als Leonardo, Comenius en Erasmus een plaats vinden. Programma's voor studenten- en docentenuitwisseling en voor gezamenlijke projecten worden dus voortgezet en krijgen meer middelen.

Rond de eeuwwisseling is er een omslag geweest in de onderwijsactiviteiten van Europa. Voor het jaar 2000 was Europa vooral sterk in de uitwisselingen van studenten en docenten. Dat wordt voortgezet en versterkt. Er is echter een nieuw aspect. Sinds Bologna-1999, Lissabon-2000 en nog sterker sinds Pisa-2003 worden de resultaten van de onderwijsstelsels beoordeeld. Europa beperkt zich dus niet langer tot de uitwisseling van studenten en docenten maar werpt ook kritische blikken op de onderwijsstelsels in de verschillende landen. De ministers van de EU zijn overeengekomen dat ze baas blijven in eigen huis maar dat ze wel gemeenschappelijke doelstellingen hebben. Alle landen willen bijvoorbeeld minder drop-outs in het onderwijs, meer studenten in het hoger onderwijs enzovoort. Alle landen onderschrijven die doelstellingen, maar behouden de zeggenschap over de beleidsinstrumenten om die doelen te bereiken.

Voor 2000 was het niet netjes om te beweren dat het ene land het beter deed dan de andere. Sinds de omslag wil men dat wel weten en er lessen uit trekken. Doet Finland het bijvoorbeeld beter wegens het weer, het budget, de status van het lerarenberoep, de organisatie enzovoort? Van elkaar leren is nu de moraal van de samenwerking. Dat gebeurt met programma's, met projecten, met debatten tussen de landen, met rapporten en vergelijkingen. Alle landen kunnen die rapporten lezen, er hun eigen conclusies uit trekken en eventueel bepaalde aspecten overnemen op een eigen specifieke manier.

De heer Van der Hijden zegt dat de Europese Commissie die werkwijze soms uitvoert met een wettelijk instrument zoals een aanbeveling, maar vaker met een discussienota, een zogenaamde mededeling. In die mededeling worden onderwerpen aan de orde gesteld. Dat leidt tot discussie en soms tot ergernis in de lidstaten. Sommige lidstaten zeggen dan dat ze de voorgestelde handelingswijze al hanteren, maar dat het niet werkt. Andere hebben er onvoldoende middelen voor. Er wordt kritiek geuit en gedebatteerd, maar het effect is wel dat het onderwerp op de agenda komt. In Vlaanderen wekken de onderwerpen

vaak geen verbazing omdat het al met dergelijke hervormingen bezig is.

De spreker zal nu de voornoemde specifieke onderwerpen behandelen. Over de doelmatigheid en de rechtvaardigheid bracht de commissie een mededeling uit, waarin bepaalde zaken ter discussie gesteld worden. Het is dus geen wetsvoorstel of een voorstel voor aanbeveling of besluit. Het nodigt enkel uit tot reflectie.

Doelmatigheid is erg in de mode, er wordt veel gesproken over efficiëntie, over parameters, over benchmarking, over productie. Men zou bijna de indruk krijgen dat het onderwijs tot het bedrijfsleven is toegetreden. Er is veel voor doelmatigheid te zeggen, maar daarbij mag de rechtvaardigheid niet uit het oog verloren worden. Het document poogt de twee begrippen met elkaar in verbinding te brengen. Het is de bedoeling dat beide streefdoelen elkaar ondersteunen en niet uitsluiten. De rechtvaardigheid handelt vooral over de toegang tot het onderwijs.

In Europa is het immers nog altijd zo dat leerlingen uit een armere sociale klasse minder kans hebben om door te dringen tot het hoger onderwijs dan leerlingen waarvan de ouders zelf gestudeerd hebben of een zeker vermogen hebben. Vergelijken met Noord-Amerika en Azië presteert Europa op dat vlak ondermaats. Europa is er trots op dat het onderwijssysteem sociaal en open is, maar de cijfers bewijzen dat het stelsel niet zo sociaal, zo open en democratisch is als Europa zelf gelooft.

De spreker haalt drie thema's van het discussiedocument aan. Het eerste is de evaluatiecultuur, het constant bekijken hoe de instellingen functioneren, welke resultaten zij boeken en of ze een strategie voor het levenslang leren hebben. Het gaat over de toegankelijkheid van de verschillende sferen van leren. Een eenmaal ingezette opleiding hoeft niet het eindtraject te zijn van de vaardigheden die een persoon verwerft.

Het tweede thema is de selectie. Uit onderzoek blijkt dat een vroege indeling van kinderen in klassen van capaciteiten en vaardigheden, niet het beste uit de leerling haalt, en zeker niet uit de leerling die ogenschijnlijk minder gekwalificeerd is. Systemen die de leerlingen langer bij elkaar laten, blijken het gemiddeld beter te doen. De Europese Commissie wil eigenlijk een discussie daarover uitlokken. Een vroege taalverwerving, zelfs nog voor het officiële onderwijs, blijkt een enorm effect te hebben op de

latere mogelijkheden voor het leren en verwerven van competenties. Dat onderwerp leent zich dus bijzonder goed voor discussie en heeft ook te maken met integratie en migratie. Het is dus heel belangrijk voor de Europese samenleving, niet alleen vanuit economisch maar ook vanuit sociaal en integratieoogpunt.

Een derde thema is het kostenaspect. De vraag is of het gratis maken van het onderwijs per definitie ook sociaal is. In het Europese hoger onderwijs zijn de collegegelden bijzonder laag. Ogenschijnlijk is dat sociaal. Dan kan iedereen immers studeren, arm of rijk, er is geen financiële barrière. Het blijkt dat er in landen met zware financiële barrières zoals de Verenigde Staten gemiddeld meer arme mensen aan de universiteit studeren. Dat wekt verbazing. In landen waar er voor het hoger onderwijs betaald moet worden, voelen meer mensen zich gestimuleerd om voor dat onderwijs te kiezen. Er zijn in die landen beurzenstelsels en leningen, die slim zijn ingericht. Daarmee bedoelt de spreker dat de leningen de ambities van de studenten niet remmen. De leningen kunnen later terugbetaald worden, bij werkloosheid is er geen terugbetaling. Paradoxaal genoeg stimuleren de financiële drempels de minder rijke families om hun kinderen toch naar het hoger onderwijs te sturen.

Het niet oninteressante neveneffect is dat de inschrijvingsgelden de universiteiten een extra budget geven van 10 tot 20 percent. Het leidt daarenboven tot een betere service. Wat gratis is, wordt vaak met minder service aangeboden. Als er betaald moet worden, hebben gebruikers meer de neiging om een betere service te eisen, onder meer betere informatie, betere voorzieningen, betere begeleiding.

Betalend hoger onderwijs is niet het ultieme antwoord voor de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Het is er een onderdeel van, het zou een rol kunnen spelen. De Europese Commissie nodigt enkel uit tot reflectie, wars van taboes. Vervolgens kan elk land voor zich bepalen welk systeem de beste effecten heeft. De grondgedachte is dat het niet volstaat ideologische keuzes te maken, maar dat de voorstellen ook getoetst moeten worden aan de effecten ervan. Vrije toegang klinkt mooi en sociaal maar moet worden getoetst aan het aantal mensen dat werkelijk naar het hoger onderwijs gaat en de praktijken in de andere landen. Zo kan er een beter onderbouwde politiek gevoerd worden.

Het is de bedoeling van de Europese Commissie om die werkwijze voortaan meer te hanteren en daarom wil ze de documenten onder de aandacht brengen

van de parlementsleden. Het zijn geen voorstellen of wetten maar discussiethema's die tot conclusies in de lidstaten zelf kunnen leiden.

Het tweede onderwerp is het kwalificatiekader voor levenslang leren. Daarover formuleert de Europese Commissie een voorstel. Dat gaat dus verder dan een mededeling of een discussiepapier. De lidstaten moeten in deze dus nog alerter zijn voor de subsidiariteit. Daarom is het goed dat de parlementscommissie dit onderwerp behandelt.

In het document worden de eindtermen van acht onderwijsniveaus beschreven. De eindtermen beschrijven wat er verwacht wordt van iemand die een bepaald niveau heeft gehaald. Het gaat van de basiskwalificaties over het middelbare en hogere onderwijs, het bachelor- en masterniveau tot het doctoraal, het hoogste niveau. De kennis, competenties en vaardigheden worden per niveau in eenvoudige bewoordingen beschreven. Het is de bedoeling om een kader te scheppen waaraan alle leerlingen, docenten en burgers kunnen refereren. Over enkele jaren kan dan algemeen bekend zijn wat onder elk niveau verstaan wordt, zowel bij de studenten, de ouders, de werkgevers als bij de instanties die diploma's erkennen. Elke burger kan dan voor zichzelf bepalen in welk niveau hij zich bevindt. Zo kan het een stimulans zijn om voort te studeren.

Het Europese kwalificatiekader is een vrij algemene beschrijving, maar het is interessanter dat die vertaald wordt door de lidstaten in een nationaal kwalificatieraamwerk. In het kader van het Bologna-akkoord hebben de ministers in Noorwegen al dergelijk kader bepaald voor de bachelor-, master- en doctoropleidingen. De Europese Commissie vond dat interessant en heeft voorgesteld om dat ook uit te werken voor het algemeen en het beroepsonderwijs.

Dergelijk kader is handig voor de persoon die kwalificaties wil verwerven, omdat hij niet alleen het kwalificatiekader van Europa en de lidstaat kan raadplegen, maar ook kan nagaan wat het betekent voor een specifieke studierichting. Er zullen immers kwalificatiekaders per sector ontstaan. Bepaalde docenten werken al aan dergelijke vertaling. Dan wordt het pas echt interessant omdat het herkenbaar wordt voor de lerende en de instelling.

Mensen zullen zich steeds meer moeten bijscholen. Het is nuttig als de kwalificatiekaders een zekere referentie kunnen bieden. De fysiotherapeuten wer-

ken bijvoorbeeld aan een sectoraal kwalificatiekader, maar constateerden overeenkomsten met het kader van de verplegingswetenschappen. Die overeenkomsten zijn interessant als bepaalde beroepscategorieën zich moeten bijscholen. De kaders kunnen een referentie bieden om te beoordelen welke competenties en kwalificaties die hem van nut kunnen zijn bij een nieuwe opleiding, een persoon al bezit door een eerdere opleiding. Het nut is dus dat het individu door gerichte bijscholing een andere job kan vinden.

Het nut voor de instelling, de hogeschool en de universiteit is dat ze nauwgezet kunnen definiëren welke niveaus ze aanbieden. De niveaus zijn Europees compatibel, maar het kader laat ook toe om de extra's van een bepaalde opleiding in de verf te zetten. Zo kan iedere instelling, binnen de grenzen van het nationale of Europese kader, een eigen profiel benadrukken.

De beschrijvingen zijn volgens de spreker zeer veelomvattend. Het komt erop aan ze niet te letterlijk te nemen, maar te beschouwen als een referentie. Het Bologna-proces bewijst dat alle landen nu weliswaar in dezelfde richting gaan, maar dat er nog veel ruimte is voor eigen invulling en diversiteit. Dat is trouwens de kracht van het onderwijs in Europa.

De spreker herhaalt dat de Europese Commissie op het gebied van onderwijs vooral beschikt over zachte instrumenten en minder over wetgevende, dat ze het debat tracht te stimuleren en referenties aanbiedt. Tegelijkertijd wil de Europese Commissie de eigen positie relativiseren, het leven is immers veel rijker dan een beleidsnotitie zijn kan. De uiteindelijke invulling komt de opleidingscentra toe. Zij zijn onderhevig aan het nationale beleid.

De spreker waardeert het dat de commissie in een vroeg stadium kennis wil nemen van de ideeën. Hoe vroeger, hoe meer invloed op het uiteindelijke resultaat.

Mevrouw *Cathy Berx* heeft een aantal vragen over de kwalificatiestructuur. Wordt er rekening gehouden met wat op dat vlak bestaat buiten Europa? Uitwisseling vindt immers plaats op wereldschaal. Voorts lijkt de benadering van de verworvenheden haar nog te statisch, al erkent zij wel dat de permanente gedrevenheid om nieuwe ontwikkelingen in een vakgebied te integreren en nieuwe ideeën te ontwikkelen als vaardigheid in de tekst is opgenomen. Zij vindt niettemin dat de dynamiek sterker moet worden geformuleerd.

Het lid vindt voorts dat de lidstaten ook een procedure moeten hebben voor de omgang met buitenlandse diploma's, inclusief buiten-Europese. Tot slot vraagt zij naar de controle op het referentiekader, dat noodzakelijk is voor de vergelijkbaarheid. Hoe gaat men erop toezien dat discordantie wordt vermeden in de vertaling van instellingen, opleidingen en niveaus naar het kwalificatie- en referentiekader? Die vertaalslag gebeurt immers door de lidstaten of bevoegde regio's zelf.

De heer *Peter van der Hijden* bevestigt dat wel degelijk werd gekeken naar ervaringen buiten de EU, onder meer in Australië, Nieuw-Zeeland en Zuid-Afrika. Ook binnen de EU waren er landen die al ervaring hadden met een schema van eindtermen. De belangstelling in de landen rondom de EU is trouwens enorm. In met name Noord-Afrika en Centraal-Azië wenst men aspecten van het Bolognaproces over te nemen en zelfs in wetgeving op te nemen. De actualisering van de tekst is inderdaad belangrijk. Het verdient de voorkeur mechanismen in te bouwen voor constante actualisering, in het bijzonder voor de sectoren. Het Vlaams en Europees kader zal redelijk duurzaam zijn, maar voor verplegingswetenschappen, geschiedenis of informatietechnologie moet men de vinger aan de pols houden.

De bevordering van de erkenning is de doelstelling. Instrumenten als kwaliteitszorg, kwalificatiekader, diplomasupplement of studiepunten zijn vertrouwenwekkende maatregelen, die op zichzelf geen erkenning brengen. Die wordt verzorgd door school, universiteit of werkgever, maar de Commissie hoopt wel dat zij versoepeld wordt door de invoering van wat thans voorligt, dankzij de verhoging van herkenbaarheid en voorspelbaarheid. Het wordt gemakkelijker gemaakt om afspraken te maken over meeneembare competenties, die erkenning garanderen in een andere situatie. Voorspelbaarheid is iets anders dan automatische erkenning, benadrukt de spreker. Er komen contactpunten in de verschillende lidstaten die regelmatig zullen overleggen. In Brussel wordt dit de open methode van coördinatie genoemd. Die komt erop neer dat iedereen iets wat men samen wil doen, doet op zijn manier, maar tegelijk vergadert men wel en wisselt men ervaringen uit. De publicatie op het web daarvan zal de vergelijkbaarheid bevorderen, maar nooit perfect maken. Men kan immers niet het hele leven vastleggen in een tekst.

De heer *Jef Tavernier* wil weten op welk onderwijsniveau de uitspraak sloeg dat de kosteloosheid niet onmiddellijk een betere score garandeert op het vlak van de doorstroming van jongeren uit arbeidersge-

zinnen of gezinnen met een laag inkomen. De heer *Peter van der Hijden* antwoordt dat de relatie prijs-deelname het hoger onderwijs betrof. Het verplichte onderwijs is een andere aangelegenheid en werd niet bekeken. Dat zou nochtans interessant zijn, merkt de heer *Jef Tavernier* op. Hij wijst op de drop out in de leeftijdscategorie van 15 tot 18 of 20 jaar. De heer *Peter Van der Hijden* erkent dat. De heer *Gilbert Van Baelen* wijst op de uitgebreide studie van KUL-hoogleraar Kelchtermans uit het voorjaar.

Het gaat om een mededeling, zei de heer *Peter van der Hijden*, die evenwel de basis voor een voorstel voor een toekomstige aanbeveling kan inhouden. Dat maakt de heer *Gilbert Van Baelen* bang. Europa heeft hier geen bevoegdheid, maar men brengt wel de bevoegde ministers samen, van wie de afspraken op een bepaald ogenblik toch een zekere dwangmatigheid gaan inhouden. Dat houdt gevaren in voor de controle, zeker als het verder gaat dan de afstemming van een aantal onderwijsaspecten. Bovendien is de benadering van levenslang leren sec arbeidsmarktgericht. De interpretatie in Vlaanderen is veel ruimer dan dat. Het lid pleit voor verscheidenheid tussen de lidstaten en wijst in dat verband op de grote cultuurverschillen die in België al bestaan op dit vlak tussen de gemeenschappen. De heer *Peter van der Hijden* onderschrijft het laatste.

Mevrouw *Cathy Berx* wijst erop dat de verdragsbepalingen 149 en 150 heel duidelijk de contouren aangeven binnen dewelke de EU mag optreden op dit domein. Het gaat hier vooral om benchmarking en het ondersteunen van de lidstaten op het vlak van best practices.

Zij was voorts gecharmeerd door de band die in de tekst wordt gelegd tussen individuele en collectieve verantwoordelijkheid voor de gekwalificeerde uitstroom. Er wordt terecht gewezen op het inkomen dat men zichzelf ontzegt door ongekwalificeerd uit te stromen en op de kosten voor de samenleving, onder meer via gezondheidszorg, sociale bijstand en criminaliteit. De discussie over dat brede kader is belangrijk.

Zij stelt voorts vast dat het Vlaamse onderwijsbeleid sterk in de lijn ligt van wat in de tekst staat. Zij noemt de voorschoolse participatie, tijdig naar school gaan en taalkennis. Zij vraagt zich wel af of die inspanningen altijd leiden tot de beoogde effecten. Het is dan ook nodig die te meten.

In de tekst wordt ook gezegd dat men niet te vroeg mag selecteren. Jongeren uit zwakkere sociaal-econo-

mische groepen ondervinden daar immers de gevolgen van. Maar vormt de leeftijd van 13 jaar geen arbitraire keuze? Op basis waarvan werd zij genomen?

Zij wil ook meer informatie over het centrale accountabilitysysteem. Wat probeert men daarmee te bereiken, meer kwaliteit of meer eenvormigheid in de opleidingen? In sommige lidstaten is de autonomie voor de bepaling van programma's groot.

Tot slot sluit zij zich aan bij de waarschuwing voor het Mattheuseffect, waarbij de vroege uitstromers mee betalen voor wie langer studeert.

De heer *Peter van der Hijden* erkent de arbitrariteit van de grens van 13 jaar. Dit zal verder bestudeerd moeten worden. Het komt erop aan jongeren uit te dagen en hen niet op een pad te zetten waar er voor hen geen doorgang meer is. Europa heeft iedereen nodig – zowel voor de economie als voor de sociale integratie – en kan het zich niet veroorloven mensen te verliezen. Iedereen bij de les houden is de grote motivatie.

Wat betreft de verhouding tussen autonomie en centrale accountancy meent de Commissie te zien dat in een aantal landen en systemen blijkt dat zowel de onderwijsinstelling als het gehele onderwijssysteem succesvoller zijn als men een zekere autonomie verleent. Men doet dan beter zijn best, is creatiever en komt sneller tot een oplossing. Een en ander moet natuurlijk uitgebalanceerd worden met de doelstellingen van land of regio. Slim sturen is de boodschap. Waar de Commissie naar kijkt is of een systeem leidt tot meer toegankelijkheid én meer kwaliteit, want dat is een goed systeem. Dat betekent dus dat ook landen zonder centraal eindexamen, zoals Vlaanderen met zijn eindtermen, daaraan perfect kunnen beantwoorden, concludeert mevrouw Berx.

Minister *Frank Vandenbroucke* denkt dat de vraag of er een probleem is met het subsidiariteitsbeginsel, eigenlijk zonder voorwerp is. De EU heeft immers niet de bevoegdheid om Vlaanderen op het vlak van onderwijs en vorming tot eender wat te verplichten. In de artikelen 149 en 150 wordt in algemene termen gezegd dat de lidstaten op vrijwillige basis kunnen beslissen tot samenwerking waar die een meerwaarde heeft.

De vraag is dus of Vlaanderen op dit gebied een meerwaarde ziet in samenwerking en het antwoord van de minister daarop is absoluut ja. Hij houdt daarom een

pleidooi tegen de pleinvrees van het Vlaamse onderwijsveld. De bezorgdheden over de EU als te sterke speler en over de reductie tot een economisch verhaal leven sterk. Op voorwaarde dat gewaakt wordt over die reductie van doelstellingen, kunnen de processen die op Europees niveau op gang gebracht zijn echter ook voor Vlaanderen zeer interessant zijn, meent de minister. Ze laten een verbetering van het Vlaamse onderwijsbeleid toe. Hij wijst erop dat dit binnen de OESO-samenwerking op dit vlak veel betekent, dankzij het engagement van het departement Onderwijs, ook van individuele ambtenaren. Hij gelooft sterk dat dit ook binnen de EU mogelijk moet zijn, al erkent hij meteen dat dit bemoeilijkt wordt door de diplomatieke arbeid die daarvoor voortdurend nodig is tussen de gemeenschappen in België.

De minister vindt beide voorliggende processen, het voorstel van aanbeveling en de communicatie, interessant. Wat het eerste betreft, verwijst hij naar de zeer uitgebreide consultatie die heeft plaatsgevonden binnen Vlaanderen over het Europese kwalificatieraamwerk. De ambitie spoort bijzonder goed met een centraal punt in de beleidsnota. Ook Vlaanderen wil namelijk een dergelijke kwalificatiestructuur tot stand brengen. Op de Raad van Europese ministers van Onderwijs kwam een en ander deze ochtend ter sprake, maar de minister was daar zelf niet aanwezig op grond van de taakverdeling op dat vlak in het Belgische bestel. Hij kreeg wel een kort verslag waaruit blijkt dat de algemene benadering aanvaard is. Een paar aandachtspunten zijn gewijzigd. Zo is er een pleidooi geweest voor meer realistische deadlines voor de aansluiting van het nationale op het Europese raamwerk.

De lidstaten en de Europese Commissie zullen grote gezamenlijke inspanningen moeten leveren om de nationale ontwikkeling van het kwalificatieraamwerk te volgen. Het raamwerk moet bruikbaar zijn voor alle leerkwalificaties, op alle niveaus en uitgereikt door alle mogelijke opleiders. Hoger onderwijs moet aan boord gehouden worden, maar dat is geen probleem voor Vlaanderen. De raad verwelkomt het idee dat het kwalificatieraamwerk gedragen moet zijn door afspraken over standaarden voor kwaliteitszorg. Op die manier wordt de basis gelegd voor vertrouwen in kwalificaties over de grenzen. De voorgestelde set van standaarden is nog redelijk vaag. Waar er al concrete afspraken zijn, moet men die bewaren. Het concrete mag niet vervangen worden door het vage.

De minister is tevreden met de algemene benadering, die de tekst heeft verbeterd. Coherentie tussen het

Europese kwalificatieraamwerk, verdere initiatieven op Europees vlak en de Vlaamse initiatieven is bijzonder belangrijk. Voor Vlaanderen is de formulering van de scriptoren voor de acht niveaus van het Europese kwalificatieraamwerk maar een eerste stap. Net zoals bij het Bologna-netwerk moet de definitie van de niveaus nog vertaald worden naar het systeem van overdraagbare credits dat toegepast kan worden op alle vormen van onderwijs en opleiding. In een eerste fase plant de Europese Commissie de uitwerking van een Europees credittransfersysteem voor beroepsonderwijs en -opleiding. Daarover wordt een Europese consultatie gestart.

Vlaanderen hoopt met zijn kwalificatiestructuren een antwoord te bieden op het systeem van eindtermen en specifieke eindtermen voor professioneel georiënteerde richtlijnen. Vlaanderen slaagt er niet in het stelsel van specifieke eindtermen bedoeld voor onderwijsrichtingen met een professionele doelstelling goed en vlot op punt te stellen. Het kwalificatieraamwerk is een andere manier om het onderwijs aan te sturen.

Vervolgens gaat de minister in op de mededeling. De tijd is volgens hem nog niet rijp voor een voorstel van aanbeveling. Hij staat heel positief tegenover en gelooft heel sterk in open coördinatie. Zonder geloof werkt open coördinatie niet. De mededeling bevat heel wat zaken die het debat stimuleren. Een aantal elementen komt overeen met aandachtspunten van deze commissie. Op het vlak van het kleuteronderwijs is de vraag hoe participatie bevorderd kan worden als er geen schoolplicht is voor kleuters. Hoe lang mag het comprehensieve karakter van het onderwijs duren in een kinderleven? De minister verwijst in dat opzicht naar de voorgestelde leeftijd van 13 jaar. De vraag is of de ambitie wordt waargemaakt om in de eerste graad met de eenheidsstructuur voor een comprehensieve cultuur te zorgen.

Hoger onderwijs is in Vlaanderen een gevoelig punt gezien het traditioneel lage inschrijvingsgeld. De minister waarschuwt de commissieleden ervoor dat met alles rekening gehouden moet worden: het kinderbijslagstelsel, het stelsel van fiscale aftrekken, mobiliteitskosten, huisvestingskosten, studieduur enzovoort. Pas als alles in rekening wordt gebracht, kan men nagaan of er een probleem is met de financiële toegankelijkheid. Er is bijvoorbeeld al meermaals opgemerkt dat de reële waarde van de kinderbijslag de voorbije 20 jaar aanzienlijk gedaald is. Minister Vandenbroucke voelt intuïtief aan dat de studiekosten gestegen zijn. Bovendien wijst hij ook

op het belang van de nationale beleidscultuur in deze discussie.

Inzake beroepsonderwijs en -opleiding prijst de minister de aandacht voor de validering van EVS en EVK. Voor Vlaanderen is levenslang leren belangrijk. Het document bevat volgens de minister heel wat interessante maar ook gevoelige elementen.

Mevrouw *Mia Douterlungne*, administrateur-generaal van de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR), vindt een brede consultatie in een vroege fase belangrijk. Ze hoort de heer van der Hijden graag zeggen dat hier zo vroeg mogelijk over gedebatteerd dient te worden.

De VLOR merkt enerzijds een toenemende bewustwording van alle onderwijspartners over de impact van Europa, maar stelt anderzijds vast dat er een gebrek is aan adequate informatie. Er is evenmin een breed debat over de Europese beleidsintenties en de manier waarop Vlaanderen ermee omgaat. Een voorbeeld: de Europese eindtermen of key competentions werden besproken door een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de verschillende onderwijsministeries. Experts, aangesteld door de Europese Commissie hebben de voorstellen gecondenseerd. De Europese onderwijspartners werden evenwel niet geconsulteerd. Enkel het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft een uitspraak gedaan. De VLOR pleit voor een brede consultatie. De VLOR was daarom ingenomen met de vraag naar advies over deze twee mededelingen (zie bijlagen).

In zijn advies over de herwerkte tekst van EQF is subsidiariteit van nabij bekeken. Tegelijk maakte de VLOR van de gelegenheid gebruik om een aantal zaken te zeggen over het Europese onderwijsbeleid. De VLOR heeft vorig jaar een omstandig advies geformuleerd over dit thema. Dat advies bevat belangrijke kenmerken en voorwaarden voor een overkoepelende structuur voor alle kwalificaties.

EQF is volgens de VLOR een vertaalinstrument of raamwerk. Het garandeert de uitwisselbaarheid van kwalificaties tussen de lidstaten niet. Het schendt de bevoegdheden van de lidstaten niet. Ze blijven zelf verantwoordelijk voor de kwalificatiestructuren, voor de organisatie van opleidings- en vormingsstelsels en het kerncurriculum. De VLOR wijst erop dat de notie van kwalificatiestructuren gebaseerd is op de Angelsaksische benadering. Ze is sterk gericht op de arbeidsmarkt. Het is nuttig en waardevol mits

het niet leidt tot een functionalistische reductie van onderwijs- en vormingsprocessen. Het is wezenlijk dat de brede missie van onderwijs en de specifieke karakteristieken van het Vlaamse onderwijs overeind blijven. Het beroepsonderwijs is in Vlaanderen sterker uitgebouwd dan in Engeland waar er meer een traditie opgebouwd werd van werkend leren. De VLOR wijst in dat opzicht naar het belang van democratische besluitvorming over de inpassing van het Vlaamse onderwijs in internationale ontwikkelingen.

De VLOR vreest druk op de kwalificatiestructuur om minstens informele rechten toe te kennen aan het EQF. EQF genereert geen rechten al gaat de VLOR ervan uit dat het tot civiele effecten zal leiden voor de individuele burger. De Europese open coördinatie is ontoereikend om een en ander op democratische manier te laten verlopen.

De VLOR vreest een spanningsveld tussen de kwalificatieregulering en de autonomie van onderwijsinitiatieven om programma's aan te bieden, in te vullen en te sanctioneren. Dat is het debat over de pedagogische vrijheid. De begrippen moeten op Europees vlak eenduidig gedefinieerd worden en bruikbaar zijn. Dat is niet het geval met begrippen als competentie en leerresultaat.

De tekst is gescreend door VLOR-experten en experts van alle geledingen. Er zijn een aantal verbeteringen. Het is een goede zaak dat de generieke competenties ingekort zijn. EQF is niet langer gelinkt aan onderwijsniveaus en -sectoren. Er is aandacht voor structurele informatie voor de burger. Er wordt een poging ondernomen om duidelijke definities te formuleren.

Er zijn echter nog een aantal knelpunten. Het eerste is het toepassingsgebied. De acht niveaus beginnen aan het einde van het leerplichtonderwijs. De VLOR vindt dat het EQF alle verworven kwalificaties moet omvatten. Anders zijn er geen opstapmogelijkheden voor laaggeschoolden. EQF mag niemand uitsluiten. Het moet iedereen kansen geven. Wie aan het einde van zijn leerplicht zijn kwalificaties niet haalt, heeft toch deelkwalificaties.

De VLOR blijft zich zorgen maken over de relatie tussen sectorale en nationale kwalificatiestructuren. Er worden op dit ogenblik al Europese sectorale kwalificaties ontwikkeld. Dat kan een voldongen feit betekenen voor de ontwikkeling van nationale kwa-

lificatiestructuren. Beide moeten minstens op elkaar afgestemd worden. De nationale kwalificatiestructuur moet het voorwerp uitmaken van democratische besluitvorming met respect voor de subsidiariteit.

EQF werd aangekondigd als een raamwerk voor opleidingscertificaties. Dat is volgens de VLOR niet de opzet. In het kwalificatiekader is het niet de bedoeling om de studiebewijzen te ordenen. Het gaat om kwalificaties die verwijzen naar reële inzetbaarheid, doorstromingsvereisten in vervolgopleidingen en de complexiteit van de competenties die noodzakelijk zijn om adequaat te functioneren.

Er wordt geen melding meer gemaakt van een opleidingsstructuur. De VLOR is bezorgd over de wijze waarop een kwalificatiestructuur zal worden vertaald naar de onderwijsorganisatie.

Generieke competenties worden volgens de VLOR te eng omschreven als graden van verantwoordelijkheid en autonomie. Er zijn nog andere generieke competenties: kritische reflectie, opkomen voor de eigen mening of ethisch handelen. Over het begrip competentie is er nog geen eensgezindheid.

De VLOR wijst op de noodzaak van een degelijk kwaliteitszorgsysteem. De VLOR is verwonderd door het uitblijven van een link met het common quality assurance framework (CQAF) en met het kwaliteitszorgkader voor hoger onderwijs. De VLOR raadt aan om gebruik te maken van de bestaande systemen. De VLOR wijst op de druk die bestaat vanuit landen om kwalificaties op een hoger niveau in te schalen om de eigen burgers meer kansen te geven op de arbeidsmarkt.

De VLOR vraagt zich af of Vlaanderen er tegen 2009 in zal slagen de nationale kwalificatiestructuur te realiseren gezien de democratische besluitvormingsprocedures. De limiet voor het politieke overleg zou inmiddels verschoven zijn naar 2011. Er is bovendien overleg nodig over de federale bevoegdheden. Het federale niveau is immers bevoegd over de minimale diplomavooraarden.

De verschillende stakeholders moeten kunnen participeren aan de oprichting van een nationaal EQF-agentschap. Wat is de positie van de strategische adviesraden? De VLOR vraagt aandacht voor de rol en functie van de Europese stuurgroep. Ten slotte wijst de VLOR op het belang van een duidelijke link met andere instrumenten als Europass.

Vervolgens gaat de spreekster in op het VLOR-advies over effectiviteit en rechtvaardigheid. De VLOR ziet geen potentiële subsidiariteitsproblemen. Gezien de informele impact op het gevoerde beleid formuleert de VLOR enkele bedenkingen bij de instrumenten van het Europese onderwijsbeleid. De VLOR vindt het een goede zaak dat Europa een en ander wil volgen op basis van indicatoren en benchmarking, maar merkt op dat monitoring zich niet mag beperken tot eenvoudig te kwantificeren aspecten. Dat zou onrecht doen aan succesvolle onderwijsvernieuwingen die geen onmiddellijk meetbare impact hebben. De wens van de lidstaten om goed te scoren op de indicatoren en benchmarking kan ertoe leiden dat een aantal problemen niet wordt aangepakt. Belangrijk is dat alle indicatoren goed geanalyseerd en geduid worden in hun geografische, historische, culturele en maatschappelijke context. In heel wat Europese documenten is geen sprake van duiding of terugplaatsing. Opnieuw wijst de VLOR op het belang van democratische besluitvorming op Europees en nationaal niveau.

Op het vlak van de doelmatigheid en de rechtvaardigheid is het een goede zaak dat een link wordt gelegd tussen efficiëntie, rechtvaardigheid, financiering en sturing. De VLOR is verrast door het uitblijven van gerichte voorstellen over de manier waarop de financieringsstelsels kunnen bijdragen tot meer gelijke onderwijskansen. Op dat vlak kan Vlaanderen zijn kennis delen.

Op het vlak van de economische en sociale uitdagingen wijst de VLOR erop dat een complexe samenleving heel wat competenties verwacht. Heel wat internationale organisaties maken maatschappelijke toekomstscenario's en macro-economische scenario's op. De VLOR waarschuwt voor een al te economische benadering die de output afweegt ten aanzien van de geïnvesteerde middelen. De VLOR vraagt aandacht voor de pedagogische missie van het onderwijs: jonge mensen opvoeden tot rijke en creatieve persoonlijkheden. Het onderwijs heeft een maatschappelijke rol te vervullen, maar heeft daarnaast ook eigen autonomie en onderwijsvisie.

De VLOR waardeert heel erg dat de commissie het eens is met de stelling dat investeringen in onderwijs en vorming een meerwaarde opleveren. Naast de klemtoon op de lange termijn en op investeringen in kleuteronderwijs. De VLOR hoopt dat deze aanbeveling zal worden overgenomen in de politieke tekst.

De VLOR vraagt al langer een onderwijsbeleid dat strategische lijnen op langere termijn uitzet en evalua-

eert. De VLOR dringt al langer aan op een sterkere evaluatiecultuur. Bij grote vernieuwingen moeten de doelstellingen duidelijker geëxpliciteerd worden. Daarnaast moet evaluatie geïntegreerd worden om alle mechanismen onder ogen te krijgen die vernieuwingsfalen bepalen. De VLOR heeft daarop aangedrongen naar aanleiding van het CLB-decreet, de eindtermen, het GOK-decreet. Een aantal evaluaties staan in de steigers.

In het verlengde daarvan vraagt de VLOR ontwikkeling en analyse van meer statistische data om het beleid op centraal en instellingsniveau te sturen. Op Europees en op Vlaams niveau is transparantie belangrijk. Er zijn nog te weinig data om bepaalde evoluties en trends in kaart te brengen. Voorbeelden in Vlaanderen: het dossier 'leren en werken' moet sterk gemonitord worden zodat over enkele jaren duidelijk is hoeveel contracten en voltijdse engagements er zijn. De VLOR dringt aan op meer statistisch materiaal over Bama en flexibele studentenstromen.

De VLOR heeft de cijfers over het voorschoolse onderwijs geanalyseerd. Vlaanderen behoort tot de beste van de Europese klas. Vlaanderen steunt in grote mate de uitnodiging van de Europese Commissie om daar meer aandacht aan te schenken in andere landen. De VLOR is het eens met minister Vandenbroucke dat inschrijven niet volstaat. Regelmatig aanwezig zijn is heel belangrijk. De VLOR hecht ook belang aan de plaats van kleuters uit specifieke doelgroepen en pleit voor een omvattende aanpak. Geen schoolse maar een preventieve en laagdrempelige aanpak. Investeren in kwaliteitsvol kleuteronderwijs met aandacht voor de jongste kleuters in een ander belangrijk aandachtspunt.

Inzake basisonderwijs en voortgezet onderwijs heeft de brede aanpak voor heel wat leerlingen een meerwaarde. De VLOR wijst op het feit dat sommige leerlingen met specifieke noden al op jonge leeftijd een specifieke setting nodig hebben. Het Vlaams Parlement is vertrouwd met de discussie over leerzorg. De VLOR pleit in dat verband voor een continuüm aan onderwijszorg en voor gelijke keuzekansen tussen een geïntegreerde setting en buitengewoon onderwijs.

De VLOR is van oordeel dat de aanbeveling vraagtekens plaatst bij de huidige organisatie van het secundair onderwijs. Leerlingen in het secundair onderwijs moeten op positieve manier georiënteerd worden. De VLOR verkent het probleem met de toeleiding uit het basisonderwijs naar de eerste graad.

Inzake decentralisatie en accountability pleit de VLOR voor het beleidsvoerend vermogen van de scholen. De vrijheid van de schoolbesturen is een van de pijlers van de hoge onderwijskwaliteit in Vlaanderen. Goede verantwoording is noodzakelijk mits ze uitgaan van het ontwikkelingsperspectief eerder dan het verantwoordingsperspectief. Scholen moeten zich kunnen verbeteren en niet alleen verantwoorden.

De VLOR pleit voor een versterking van de lerarenprofessionaliteit. Dat is een belangrijk element uit de aanbeveling. De Vlaamse overheid moet grotere inspanningen leveren om leerkrachten met voldoende ervaring en competentie aan te trekken voor kwetsbare leerlingen. Dat heeft te maken met de tijdelijkheid van projecten. Schoolbesturen zetten tijdelijke leerkrachten in. Dat zijn niet altijd mensen met voldoende ervaring.

Op het vlak van het hoger onderwijs is de VLOR ingegaan op investeringen en het nieuwe financiële kader. Het nieuwe financieringsstelsel moet instellingen aanzetten tot een actief beleid gericht op het aantrekken van specifieke doelgroepen. Flexibiliteit is belangrijk. Het sociale statuut van de student stemt echter niet meer overeen met de trend naar meer flexibiliteit. Hierover loopt een probleemverkenning bij de VLOR.

De VLOR heeft problemen met het pleidooi van de commissie voor hoger inschrijvingsgeld. Het is niet zo dat iedere student uit elke richting een hoog persoonlijk rendement met zich brengt. De VLOR wil een gelijk inschrijvingsbedrag en raadt de overheid aan later in te grijpen door middel van progressieve belastingsschalen.

Volgens de VLOR wordt Vlaanderen niet correct weergegeven in punt 21 en 22. De evaluatie van het Vlaamse studiebeurzenstelsel is positief. Het voorstel om studieplaatsen voor te behouden is omstreden. De VLOR is voorstander van een open toegang tot het hoger onderwijs.

De Europese Commissie ziet beroepsonderwijs en beroepsopleidingen buiten het onderwijs in een eng perspectief. Levenslang leren is volgens de VLOR ook levensbreed leren. Tweedekansonderwijs krijgt geen aandacht in de mededeling. De VLOR beveelt in een advies een doelgroepenbeleid aan voor levenslang en levensbreed leren. Het is eigenaardig dat het initiële beroepsonderwijs geen specifieke aandacht krijgt. Vlaanderen steekt heel wat energie in het initiële

beroepsonderwijs: er is een sterk uitgebouwd voltijds en deeltijds beroepssecundair onderwijs.

De heer *Dirk De Cock* merkt een zeker spanningsveld. EQF gaat volgens hem te veel uit van het Angelsaksische premissen. Vlaanderen staat huiverig tegenover een onderwijs dat eenzijdig op de arbeidsmarkt gericht is. Tegenover het Angelsaksische model staat de Duitse stroming: onderwijs omwille van het onderwijs zelf. Vlaanderen bewandelt een gulden middenweg. De spreker zou niet graag zien dat Vlaanderen die weg verlaat voor een mercantiele koers. Daarom kent Vlaanderen naast levenslang ook levensbreed leren. Levenslang is te werkplaatsgerelateerd. De spreker vraagt hoe de VLOR het kwalificatiekader interpreteert in het licht van zijn opmerking.

Mevrouw *Mia Douterlungne* antwoordt dat de VLOR beide aspecten in ogenschouw zal nemen in zijn advies over de Vlaamse kwalificatiestructuur. De VLOR bestaat uit zowel onderwijspartners als sociale partners. De bezorgdheid i.v.m. kwalificaties is dat sectorale afspraken bespreekbaar moeten blijven met de onderwijspartners. Bijvoorbeeld: een kwalificatiestructuur voor loodgieter moet volgens de VLOR uit meer dan alleen beroepsgerichte competenties bestaan. Andere competenties als veiligheid, ethisch bewustzijn enzovoort zijn ook belangrijk.

Mevrouw *Cathy Berx* vraagt waarom geopteerd is voor zelfstandigheid en autonomie als omschrijving voor competentie. Competentie omschrijven als verantwoordelijkheid houdt ook burgerschap en dergelijke in.

De heer *Peter van der Hijden* antwoordt dat die omschrijving het werk is van een groep deskundigen. Er was aanvankelijk meer aandacht voor ethiek, maar omdat het om een Europees kader gaat, is soberheid noodzakelijk. Op nationaal en regionaal niveau kunnen andere belangrijke zaken toegevoegd worden.

De verslaggever,

De voorzitter,

Cathy BERX

Monica VAN KERREBROECK

BIJLAGEN

Adviezen van de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR)

**ADVIES****Algemene Raad**

24 november 2005

AR/GCO/ADV/005

Advies over het werkdocument "Naar een Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren"

Advies over het werkdocument “Naar een Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren”

Situering

In maart 2005 verzochten de regeringsleiders van de Europese Unie om de uitwerking van een mogelijk toekomstig Europees Kwalificatiekader (EQF) dat de eerdere aanbevelingen van de ministers van onderwijs en opleiding (februari 2004 en december 2004) moet ondersteunen en versterken. Dit resulteerde in het tot stand komen van het werkdocument “Naar een Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren” van de Europese Commissie. Over dit document organiseert de Commissie een grootschalige consultatie in de verschillende lidstaten met beleidsmakers, sociale partners, onderwijs- en opleidingsactoren en experts in kwalificatiesystemen.

In zijn brief van 21 oktober 2005 nodigt de heer Frank Vandenbroucke, Vlaams minister van Onderwijs, Vorming en Werk ook de Vlaamse Onderwijsraad uit om een reactie te geven op het voorstel van de Europese Commissie. Hierbij voegde Vlaanderen aanvullende vragen toe met als doel een beter onderbouwd standpunt te kunnen uitwerken over deelaspecten van het ontwerp van EQF.

Aangezien de Vlaamse Onderwijsraad een adviesraad is waarin verschillende organisaties en geledingen zetelen, werd ervoor geopteerd om vanuit dit geheel van betrokkenen één advies te geven.

De Vlaamse Onderwijsraad drukt hierbij zijn uitdrukkelijke waardering uit omdat de Vlaamse Regering het bredere veld over deze materie consulteert en formuleert met dit advies zijn visie op de mogelijkheden van een mogelijk Europees kwalificatiekader. Met het oog op een zo breed mogelijk draagvlak en gezien het fundamentele belang van dit kader werden de deelraden en de Koepelcommissie betrokken bij het tot stand komen van dit advies.

De Algemene Raad bracht dit advies uit op 24 november 2005 met eenparigheid van stemmen. Er waren 25 stemgerechtigde leden aanwezig. Drie leden onthielden zich.

1 De grondgedachte van een Europees Kwalificatiekader

De Vlor wil voorafgaandelijk stellen dat een EQF mogelijkheden creëert in het kader van een leven lang leren, mobiliteit van burgers en transparantie van kwalificaties. Door het huidige vrijblijvende karakter van EQF ontstaat een toestand waarbij de uitwisselbaarheid van kwalificaties tussen de verschillende lidstaten niet gegarandeerd kan worden. Mensen willen evenwel weten welke individuele leerweg ze nog moeten afleggen om vanuit hun huidige kwalificatie bijkomende kwalificaties te kunnen verwerven.

Indien op een bepaald moment uit EQF eventuele civiele effecten zouden ontstaan voor de individuele burger, moet dit verlopen via een democratische besluitvorming. De open coördinatiemethode die vanuit Europa momenteel voor onderwijs en opleiding toegepast wordt, is hiervoor niet toereikend. De mogelijke effecten van EQF moeten op basis van de bevoegdheid van de lidstaten, respectievelijk de EU, gelegitimeerd worden.

Verder wordt gesteld dat door de invoering van een EQF een spanningsveld zal ontstaan tussen enerzijds het reguleren van kwalificaties en anderzijds de autonomie van onderwijsinitiatieven om programma's aan te bieden, in te vullen en te sanctioneren.

In functie van de toepassing van EQF in onderwijs- en opleidingssystemen wijst de Vlor op het gegeven dat de in het Commissiedocument opgenomen begrippen eenduidig gedefinieerd en bruikbaar zijn in een Europese context wat echter niet het geval is voor de begrippen competentie en leerresultaat. Zo is het begrip competentie op zich niet gedefinieerd (men geeft enkel vier mogelijkheden). Leerresultaten worden benaderd vanuit het niveau van een individu. De Raad benadrukt dat het de onderwijs- of opleidingsinstelling is die vanuit haar autonomie bepaalt of de individuele leerresultaten al of niet behaald zijn.

De Vlor merkt ten slotte op dat door het voorliggende EQF-concept het onderscheid tussen kwalificatiestructuur en opleidingenstructuur vervaagt. De Vlor doet hierover nu geen uitspraak. Bij het tot stand komen van een nationale kwalificatiestructuur zal de Raad stelling nemen inzake het eventuele onderscheid tussen kwalificatie- en opleidingenstructuur.

1.1 Zijn de belangrijkste doelstellingen en functies waaraan een EQF moet beantwoorden die welke in het consultatiedocument worden beschreven? (zie o.a. punt 4 in het Commissiedocument)

De Vlor onderschrijft de voornaamste doelstellingen en functies van het vooropgestelde EQF als een belangrijk instrument voor de lidstaten, onderwijs- en opleidingsinstellingen, werkgevers en sectoren om enerzijds met elkaar te kunnen communiceren over de waarde van kwalificaties en anderzijds de positie van de lerende in het proces van levenslang leren te versterken.

Tevens is hij van oordeel dat EQF een meerwaarde betekent voor de verdere ontwikkeling van het hoger onderwijs. Zo is er in het kader van het Bolognaproces al gewerkt aan een Europees kader voor hoger onderwijs. EQF biedt echter meer omdat dit Europees Kwalificatiekader het hoger onderwijs in een perspectief plaatst tegenover opleidingen in andere onderwijsniveaus en –sectoren.

Vooraf voor levenslang leren opent een EQF nieuwe perspectieven. Het situeert het onderwijs ook ten opzichte van opleidingen van andere aanbieders en tegenover het informeel en niet-formeel leren.

Naast een reeks van voordelen voor de individuele burger, de arbeidsmarkt en economische sectoren en het concept van levenslang leren bevat een EQF echter ook een aantal risico's in zijn uitwerking.

Voor wat betreft de individuele burger stelt de Raad dat EQF een instrument kan zijn om geografische, sociale, professionele en academische mobiliteit te realiseren. EQF heeft immers een toegevoegde waarde op dit vlak omdat het zich richt op de valorisatie van verschillende mogelijke leerwegen, levenslang leren kan stimuleren, een duurzame integratie op de arbeidsmarkt en in de maatschappij kan bewerkstellingen en de accumulatie van verworven competenties kan stimuleren.

Om de doelen en functies te realiseren is het echter noodzakelijk dat EQF een duidelijk en leesbaar instrument is voor elke burger en niet alleen bestemd voor experts. De Raad benadrukt het belang van een interface die een vlottere toegang kan waarborgen. Een EQF mag zich met andere woorden niet beperken tot een bureaucratisch en rigide systeem.

Wat betreft toegang tot vervolgoopleidingen vraagt de Raad of verworven kwalificaties op een bepaald EQF-niveau rechten kunnen doen ontstaan voor een burger op een mogelijke instap in een opleiding van het aansluitend hoger EQF-niveau?

Het voorgestelde EQF creëert duidelijk mogelijkheden op het vlak van formeel, niet-formeel en informeel leren. Voor veel individueel lerenden is het echter moeilijk om zelf eigen leernoden vast te stellen, zelf de meest aangewezen leerwegen hiertoe te selecteren en zelf het eigen leerproces aan te sturen. Bovendien is de lerende zelf verantwoordelijk voor een matching tussen de bereikte kwalificaties en een bepaalde job op de arbeidsmarkt. In een EQF dient daarom aandacht uit te gaan naar ondersteunende aspecten die een evenwicht kunnen waarborgen tussen individuele en collectieve verantwoordelijkheden.

Op het vlak van toegang tot de arbeidsmarkt dient een EQF de mobiliteit van burgers met “gemiddelde” opleidingsniveaus duidelijker te stimuleren. Door de huidige Europese mobiliteitsinitiatieven wordt immers meer gefocust op lager- en hogergeschoolden.

Verder is het aangewezen dat in een EQF een concept wordt opgenomen dat leidt tot duurzame tewerkstelling. Het is daarom belangrijk dat de descriptorren van de kwalificatieniveaus vertrekken vanuit een breed concept over competenties.

Wat betreft het concept van levenslang leren stelt de Raad dat er noodzaak is aan een nationale kwalificatiestructuur in elke lidstaat als basis voor het wederzijds kenbaar maken van de gehanteerde onderwijsstructuren en kwalificaties. Een EQF, en meer expliciet een nationale kwalificatiestructuur, kan hierbij ook een instrument zijn om “nieuwe” en bestaande opleidingsinitiatieven te reguleren en te positioneren in de kwalificatiestructuur. Verder kan het ook een basis zijn voor wederzijdse erkenning van kwalificaties tussen verschillende sectoren (onderwijs, opleiding, HRM) en tussen de lidstaten.

Een EQF moet tenslotte ook een bijdrage leveren aan het creëren van meer kansen voor de meest kwetsbare groepen in de samenleving (bv. ondergeschoolden en ongeschoolde werknemers). Daarom dient in een EQF de nodige aandacht uit te gaan naar instapniveaus zodat deze personen gestimuleerd kunnen worden in functie van een levenslang leren.

1.2 Wat is er nodig om ervoor te zorgen dat het EQF in de praktijk werkt (voor individuen, onderwijs- en opleidingssystemen, de arbeidsmarkt)?

De Vlor stelt dat het noodzakelijk is om een agenda en bijhorend tijdspad vast te leggen voor de verdere ontwikkeling van EQF in samenhang met de onderliggende instrumenten, de Richtlijn voor professionele kwalificaties en de kwalificatiestructuur voor het hoger onderwijs.

Hij is verder van oordeel dat EQF op dit moment een communicatie-instrument is. Een koppeling maken tussen EQF en allerlei andere ontwikkelingen zou het proces kunnen bruskeren. Het is echter belangrijk om nu een eerste stap te zetten.

Verder vindt hij dat verwijzingen naar mogelijke individuele leerwegen niet kunnen in een kwalificatiestructuur, en zeker niet in een Europees kwalificatiekader omdat dit de eigenheid is van de opleidingsinvulling in de verschillende lidstaten. De Raad is daarom geen voorstander van opname van tabel 2 in het Commissiedocument omdat dit teveel een vermenging geeft van input- en outputfactoren.

Voor individuen

Door nadruk te leggen op een leven lang leren groeit de behoefte aan een duidelijk overzicht waarin de verschillende kwalificaties zich tot elkaar verhouden. Ook het Europees

Kwalificatiekader kan verduidelijken welke verwachtingen mensen mogen hebben van het niveau van de bewijzen die bij het bereiken van leerresultaten worden uitgereikt.

De Raad vraagt zich hierbij af of het niet aangewezen is dat op een door een individu behaalde kwalificatie een vermelding komt van het corresponderende EQF-niveau. Hierdoor kan in het kader van de beoogde mobiliteit de mogelijkheid gecreëerd worden dat de lidstaten en/of instellingen het behaalde niveau juist kunnen inschatten. De Raad wijst hierbij ook op het feit dat de diplomasupplementen in het hoger onderwijs zullen moeten worden geformuleerd in termen van leerresultaten, en dus de vakgerichte benadering zullen moeten verlaten. Dit is een omvangrijke opdracht voor de instellingen hoger onderwijs. Belangrijk is ook dat er op termijn een terminologische eenduidigheid ontstaat tussen de lidstaten over de benamingen die vermeld worden op kwalificaties.

Voor onderwijs- en opleidingssystemen

Wat betreft de onderwijs- en opleidingssystemen vraagt de Raad zich af wat de impact zal zijn op de geldigheid van vroeger uitgereikte certificaten in het geval een kwalificatie op een bepaald ogenblik gewijzigd wordt omdat nieuwe en/of aangepaste leerresultaten als output gesteld worden.

Verwijzingen naar mogelijke leerwegen kunnen niet voorkomen in een kwalificatiestructuur, en zeker niet in een Europees kwalificatiekader omdat dit de eigenheid is van de opleidingsinvulling in de verschillende lidstaten.

Voor de arbeidsmarkt

Het is noodzakelijk dat de rol en verantwoordelijkheden van de verschillende sectoren en betrokken sociale partners ten opzichte van de nationale structuur en het Europees niveau verduidelijkt worden. Vanuit het Commissiedocument ontstaat immers het gevoel dat de door de sectoren uitgereikte kwalificaties rechtstreeks gelinkt worden aan EQF.

Een sociale dialoog op Europees en nationaal/regionaal niveau dient uit te klaren wat enerzijds de relatie is tussen sectoren en nationale autoriteiten en anderzijds wat de transversale verantwoordelijkheden zijn van verschillende autoriteiten (werk, onderwijs, vorming).

Het is essentieel dat de finale verantwoordelijkheid in handen blijft van de publieke autoriteiten binnen de eigen lidstaat omdat een overkoepelende kwalificatiestructuur een publieke verantwoordelijkheid is. Daarbij verwijst de Raad naar wat onder punt 1 staat inzake de autonomie van de instellingen. Het is verder belangrijk dat een consultatieproces binnen elke lidstaat wordt opgestart waarbij alle actoren (sociale partners, onderwijs- en opleidingsactoren) betrokken worden.

1.3 Welke meerwaarde biedt het EQF voor uw organisatie?

Een nationale kwalificatiestructuur dient certificaten en titels (de “inzetbaarheden”) in termen van competenties te beschrijven, niet in termen van leerwegen. Zo zijn de standaarden die worden uitgewerkt voor de titels van beroepsbekwaamheid dergelijke gehelen van competenties. Een kwalificatiestructuur is echter relevant voor het hele veld van onderwijs, opleiding en vorming. In die zin lijkt het niet haalbaar om de relevantie van de kwalificatiestructuur te beperken tot het secundair en het volwassenenonderwijs.

1.4 Hoe kan het EQF de verticale en horizontale mobiliteit van de lerende of werkzoekende verbeteren?

Zoals gesteld in pt. 1.1 stemt de Vlaamse Onderwijsraad in met het tot stand komen van een Europees Kwalificatiekader (EQF) waarin een reeks van gemeenschappelijke referenties ondersteund worden door verschillende hulpmiddelen en instrumenten zoals Europass, een geïntegreerd systeem voor transfer en accumulatie van credits voor levenslang leren en gemeenschappelijke principes en procedures die een samenwerking over verschillende niveaus mogelijk kan maken. EQF is in dit kader een belangrijke stap in de implementatie van de Lissabon-doelstellingen en de verdere realisatie van het Kopenhagenproces. Er is echter nood aan bijkomende ondersteunende instrumenten om een accumulatie van competenties in het kader van betere tewerkstelling en de erkenning van competenties in functie van vervolgonderwijs te kunnen realiseren.

Het concept van wederzijdse erkenning van competenties dient ook in een toekomstperspectief geplaatst te worden. Naast EQF bestaat immers ook het kwalificatiekader voor het hoger onderwijs, de Richtlijn betreffende professionele kwalificaties, de ISCED¹- en SEDOC²-niveaus. De Raad is ervan overtuigd dat het in de toekomst noodzakelijk zal zijn om een gemeenschappelijke benadering te realiseren over competentieniveaus die gebaseerd zijn op leerresultaten. Hierdoor zal het mogelijk worden om de positie van de verschillende onderwijssystemen met elkaar te vergelijken.

In functie van de toegang tot professionele kwalificaties wordt in het Commissiedocument gesteld dat enkel de betrokken Richtlijn bindend is voor de lidstaten. Het creëren van een samenhang tussen deze Richtlijn die enkel geldt voor gereguleerde beroepen en EQF is een aspect waaraan zeker aandacht dient besteed te worden en in de komende jaren gerealiseerd. Bovendien vertrekt deze Richtlijn vanuit een ander referentiekader dan EQF.

2 De referentieniveaus en descriptoren

2.1 Omschrijft de referentiestructuur in 8 niveaus de complexiteit van levenslang leren in Europa op een voldoende concrete manier?

Er is nood aan een meer doorgedreven studie over de descriptoren die gehanteerd worden in het Commissiedocument om de referentiestructuur op een voldoende concrete manier in te kunnen vullen. Nu is niet duidelijk vanuit welke concepten deze tot stand zijn gekomen.

De Raad stelt dat de descriptoren wetenschappelijk onderbouwd moeten zijn rekening houdend met meerdere dimensies (HRM, onderwijs, ...) en niet te eenzijdig vanuit academische hoek worden omschreven. Er moet zeker aandacht besteed worden aan de opname van sleutelcompetenties en metacompetenties als onderdeel van nationale kwalificaties.

¹ ISCED = de door de Unesco ontwikkelde "International Standard for the Classification of Education (ISCED-1997) ISCED" is een louter beschrijvende classificatiesystematiek om onderwijssystemen (statistisch) met elkaar te vergelijken.

² SEDOC = Système européen de diffusion des offres et demandes d'emploi enregistrées en compensation international (Europees systeem voor de mededeling van de voor internationale arbeidsbemiddeling geregistreerde aanbiedingen van en aanvragen om werk).

Verder vindt de Raad het belangrijk dat EQF met de daaraan gelinkte instrumenten mogelijkheden opent voor een bredere toegang tot het onderwijs en kansen biedt voor nieuwe doelgroepen. De Raad vindt daarom dat de niveaus niet mogen worden gehanteerd als drempels die toegang tot onderwijs zouden belemmeren. Het is niet zo dat men noodzakelijk alle voorafgaande niveaus moet doorlopen hebben om zinvol toegang te hebben tot een bepaald onderwijsniveau.

2.2 Kunt u de kwalificaties uit uw werkveld koppelen aan de niveaus van deze referentiestructuur? Zo niet, wat ontbreekt aan deze structuur van 8 niveaus?

De Raad merkt op dat niet getoetst werd of alle Vlaamse kwalificaties gekoppeld kunnen worden aan de niveaus van de referentiestructuur. Hij gaat er echter vanuit dat de meeste kwalificaties van het Vlaams onderwijs op het vlak van de grote onderverdelingen gekoppeld kunnen worden aan de voorgestelde EQF-niveaus. Aandacht dient echter uit te gaan naar specifieke onderwijsvormen zoals bv. basiseducatie die gericht zijn naar een instapniveau. De koppeling van alle uitgereikte kwalificaties aan het Europees Kwalificatiekader dient in eerste instantie plaats te vinden ten opzichte van de nationale kwalificatiestructuur.

Om de koppeling efficiënt te kunnen realiseren is het noodzakelijk dat er meer duidelijkheid tot stand komt over het begrip competentie. Er wordt in feite geen definitie gegeven van het begrip competentie omdat men zich beperkt tot een opsomming van vier mogelijke soorten competenties. De Raad stelt hierbij dat het begrip competentie verschillend kan ingevuld worden naargelang de context. Wel kunnen 6 kenmerken of dimensies als essentieel voor een competentie vooropgesteld worden:³

- competenties zijn contextgebonden;
- competenties zijn een ondeelbaar cluster van vaardigheden, kennis, attituden, eigenschappen en inzichten;
- competenties zijn veranderlijk in de tijd;
- competenties zijn verbonden met activiteiten/taken;
- leren en ontwikkelen zijn voorwaardelijk voor competentieverwerving; en
- de verschillende competenties staan in een bepaalde relatie tot elkaar.

2.3 Omschrijven de niveaudescriptoren in tabel 1 op een voldoende adequate manier de leerresultaten en de voortgang volgens niveaus?

Het is van het grootste belang dat de drie verschillende componenten (kennis, vaardigheden en bredere competenties) meegenomen worden in de niveaubepaling.

De Raad merkt op dat het kan voorkomen dat bij een lerende “kennis” en “vaardigheden” te situeren zijn op een EQF-niveau X en dat zijn of haar “beroepsgerichte competenties” zich situeren op een ander EQF-niveau Y. Deze mogelijkheid wordt echter niet gevat door tabel 1 omdat alle descriptoren exclusief worden toegewezen aan één specifiek niveau. De Raad is echter geen voorstander om aan elk van de drie afzonderlijke componenten een bepaald niveau te verbinden. Tevens dienen er richtlijnen op het niveau van elke lidstaat geformuleerd te worden hoe de link tussen een kwalificatie en een EQF-niveau tot stand kan komen.

³ Nederlandse Onderwijsraad, Competenties: van complicaties tot compromis. Over schuifjes en begrenzers, november 2002

2.4 Wat vindt u van de onderverdeling in “kennis, vaardigheden en bredere aspecten van competenties”?

Zoals gesteld in pt. 2.1 dient ook aandacht uit te gaan naar de opname van sleutelcompetenties en metacompetenties. Er moet echter over gewaakt worden dat inhoud en doel van onderwijsopleidingen niet gereduceerd worden tot de vereisten die gesteld worden vanuit een kwalificatiestructuur waarbij zo de autonomie van onderwijssystemen wordt teruggedrongen. Burgerschap, persoonlijke ontwikkeling, kritische ingesteldheid, metacompetenties en in het algemeen de sociaal en ethische dimensie zijn immers essentiële onderdelen van elk onderwijsprogramma. Onderwijsprogramma's zijn verder evenwichtig opgebouwd vertrekkend vanuit enerzijds de sociale en professionele verwachtingen en anderzijds de specifieke noden van de lerenden.

2.5 Welke moeten de inhoud en de rol zijn van de ‘ondersteunende en indicatieve informatie’ over onderwijs-, opleidings- en leerstructuren en -input (zie Tabel 2 van het Commissiedocument)?

De Raad vindt het aangewezen dat tabel 2 van het Commissiedocument ontwikkeld wordt op nationaal niveau. Deze ontwikkeling moet het resultaat zijn van een nationaal overleg tussen de verschillende onderwijs- en opleidingspartners gericht op de realisatie van een nationale opleidingen- en kwalificatiestructuur.

2.6 Hoe kunnen uw nationale en sectorale kwalificaties worden afgestemd op de voorgestelde EQF-niveaus en -descriptor van leerresultaten?

De Raad stelt dat het noodzakelijk is dat uitgeklaard wordt wat de verhouding is tussen de titels van beroepsbekwaamheid en de certificaten en studiebewijzen uitgereikt door onderwijs en de andere opleidingsverstrekkers. In dit opzicht is het belangrijk om de relatie tussen enerzijds de standaarden en anderzijds de specifieke eindtermen duidelijk te maken.

De sectorale kwalificaties dienen gelinkt – en niet afgestemd – te worden aan de nationale kwalificatiestructuur en niet rechtstreeks aan een EQF zoals momenteel vooropgesteld wordt in het Commissiedocument.

2.7 Laat het kader toe om alle categorieën van kwalificaties in Vlaanderen te vatten? Zo neen, wat ontbreekt er nog?

De Raad merkt op dat door het opbouwen van niveau naar niveau in het voorgestelde EQF het gevaar kan ontstaan dat er een hiërarchie ontstaat tussen personen met hogere en lagere kwalificaties. Het Commissiedocument is bovendien niet duidelijk m.b.t. de accumulatie van credits die behaald worden op een bepaald niveau omdat niet ingegaan wordt op het gegeven of deze al of niet meegenomen worden naar een volgend niveau?

Verder rijst de vraag of de verschillende kwalificatieniveaus één voor één moeten doorlopen worden. De Raad is hierbij van mening dat een sprong van een kwalificatieniveau naar een niet-aangrenzend niveau mogelijk moet zijn.

3 Nationale kwalificatiekaders

3.1 Hoe kan een Nationale Kwalificatiestructuur voor levenslang leren volgens de principes van het EQF in uw land worden ontwikkeld? Of anders geformuleerd: hoe kunnen we het EQF gebruiken om een Vlaamse kwalificatiestructuur uit te werken?

De Raad wijst op art. 127 van de Grondwet waarin vastgelegd is dat de federale overheid naast de bepaling van het begin en einde van de leerplicht en de pensioenregeling bevoegd blijft voor de minimale voorwaarden voor het uitreiken van diploma's.

Uitgaande van het advies van de Raad van State bij het structuurdecreet 33/808/1/VR en het arrest 44/2005 van het Arbitragehof van 23 februari in antwoord op de vraag om gedeeltelijke vernietiging van het structuurdecreet kan afgeleid worden dat de minimale voorwaarden voor het uitreiken van diploma's beperkend moet gelezen worden. Bovendien wordt gesteld dat de voorbereidende werken uitdrukkelijk verwijzen naar Europa stellende dat de gelijkwaardigheid van diploma's meer en meer door Europa zal worden geregeld. Met minimale voorwaarden wordt verstaan die elementen die werkelijk bepalend zijn voor de gelijkwaardigheid van diploma's, met name:

- de grote onderverdelingen in niveaus (kleuter- en lager onderwijs, secundair onderwijs, hoger onderwijs van het korte type, hoger onderwijs van het lange type, universitair onderwijs). De onderverdelingen binnen een niveau zijn dan weer gemeenschapsmaterie;
- de minimale globale duur (dit is de resultante van het aantal studiejaren, het aantal weken per jaar en het aantal uren per week. Dit kan worden uitgedrukt in uren, jaren of in kredietpunten). Met globale duur wordt bedoeld dat een student een gelijkwaardig diploma kan behalen in voltijds of in deeltijds onderwijs. Met minimaal wordt bedoeld dat de gemeenschap meer kan vragen;
- met diploma bedoelt men de einddiploma's na de grote niveaus.

Hieruit kan geconcludeerd worden dat er twee mogelijke pistes zijn voor het realiseren van een kwalificatiestructuur:

- ofwel werkt België aan een structuur waarin de grote onderverdelingen en de minimale studieduur wordt weergegeven en waarbij de gemeenschappen verfijningen kunnen aanbrengen;
- ofwel werken de gemeenschappen ieder op zich een kwalificatiestructuur uit die niet ingaat tegen de vroegere federaal vastgelegde regels.

Bij beide pistes is het duidelijk dat de gemeenschappen bevoegd zijn voor de fijnmazigheid van de kwalificatiestructuur (indelingen binnen niveaus). Het blijft echter onduidelijk wat de impact is van de opname van "leerresultaten" als outputelement van een kwalificatieniveau omdat de grondwet gelijkwaardigheid ziet in termen van studieomvang.

De Raad wijst verder op enerzijds de nood aan samenhang met Nederland voor wat betreft het hoger onderwijs gezien de gemeenschappelijke accreditatie van opleidingen. Aan de andere kant zal ook de samenhang met de Franstalige gemeenschap moeten worden bekeken. Dit kan gerealiseerd worden door middel van EQF.

Wat betreft de samenhang tussen het Bolognaproces en EQF wijst de Raad erop dat Vlaanderen in het structuurdecreet een aanzet formuleerde voor een kwalificatiestructuur hoger onderwijs. Het is belangrijk om op deze gegevens voort te bouwen en geen totaal

andere opties te nemen. Het is belangrijk om in overleg met de sector eventuele verfijningen aan te brengen (bijv. plaats van de BaNaBa en MaNaMa's).

3.2 Hoe en binnen welke termijn kunnen uw nationale kwalificatiestructuren worden ontwikkeld naar een benadering die op leerresultaten (competenties) is gebaseerd?

De ontwikkeling van een kwalificatiestructuur wordt het best voorafgegaan door een conceptuele fase waarin niet alleen de begrippen (competentie, kwalificatie, ...) worden op punt gesteld zoals de beleidsnota van de minister van onderwijs en vorming stelt. Overleg tussen alle betrokken actoren (onderwijs- en opleidingsinstanties, sociale partners, overheid,...) is hierbij noodzakelijk. Aan volgende elementen dient hierbij aandacht besteed te worden:

- 1 de kwalificatiestructuur wordt gepositioneerd ten opzichte van internationale ontwikkelingen. Dit garandeert de transparantie van het onderwijs- en opleidingsaanbod ten opzichte van de andere partners uit de Europese Unie;
- 2 deze conceptuele fase klaarheid schept over de relatie tussen de kwalificatiestructuur en andere instrumenten voor transparantie van kwalificaties zoals de verschillende referentieniveaus voor de classificatie van kwalificaties, de vertaling van ECVET in een Vlaams studiepuntenstelsel, Europass, de domeinen waar EVC of EVK betrekking op heeft,De kwalificatiestructuur moet in elk geval toelaten dat het Vlaamse onderwijs in overeenstemming is met de geschetste Europese ontwikkelingen;
- 3 er conceptueel een duidelijke link ontstaat tussen de kwalificatiestructuur en het mechanisme voor het certificerings- en diplomeringsbeleid binnen onderwijs (en opleiding en vorming). Het is zeker noodzakelijk dat een afgestudeerde uit een beroepsgerichte opleiding van het onderwijs meteen beschikt over de daarmee overeenstemmende titel van beroepsbekwaamheid. Een punt dat verdere overweging verdient, is de vraag waarmee de notie "gekwaliceerd zijn" samenvalt. Maatschappelijke redzaamheid veronderstelt een bredere competentie dan enkel de inschakeling op de arbeidsmarkt;
- 4 de procedures, de gesprekspartners en de respectievelijke verantwoordelijkheden bij de ontwikkeling van een kwalificatiestructuur uitgeklaard worden.

De Vlor vindt het belangrijk dat leren in het Vlaamse onderwijs maximaal kan voortbouwen op de competenties die de lerenden op welke manier dan ook hebben verworven. Het decreet op de titels van beroepsbekwaamheid geeft hiervoor een aanzet maar een EVC-beleid in het onderwijs kan daartoe niet worden beperkt. De erkenning van competenties in het onderwijs kan niet worden beperkt tot de beroepsgerichte component van de opleidingen (waarvoor er standaarden bestaan).

De Vlor vindt dat onderwijsinstellingen op een voor hen meest geschikt bestuursniveau een beleid voor de erkenning van competenties moeten kunnen ontwikkelen.

Tenslotte wordt gesteld dat de invoering van een nationale kwalificatiestructuur met betrekking tot onderwijs- en opleidingssystemen deel uitmaakt van een vernieuwingsproces. In het kader van mede-eigenaarschap is het daarom belangrijk dat alle onderwijs- en opleidingsactoren betrokken worden in overleg met de sociale partners bij het opzetten van de noodzakelijke implementatiestrategie.

3.3 Dient de erkenning van leerresultaten gekoppeld te worden aan een credit systeem dat toelaat credits te verzamelen (credit accumulatie) en over te dragen (credit transfer)?

Bij de erkenning van verworven competenties staat één vraag centraal: in welke mate hebben mensen competenties opgebouwd die overeenstemmen met een bepaalde kwalificatie (een diploma, een attest, een certificaat ...)? Deze vraag kan beantwoord worden wanneer een kwalificatiestructuur wordt opgezet als een allesomvattend en gestandaardiseerd raamwerk, waarin alle kwalificaties een plaats vinden.

Zoals gesteld in punt 2.7 kan uit het Commissiedocument echter niet afgeleid worden of credits die behaald worden op een bepaald niveau al of niet meegenomen kunnen worden naar een volgend niveau. De Raad is echter van mening dat dit mogelijk moet gemaakt worden.

De Raad wijst erop dat onderwijs nood heeft aan een goed creditstelsel. Hij pleit hierbij voor afstemming tussen de beide concepten achter de bestaande creditstelsels (leerresultaten versus studieomvang).

4 Sectorale kwalificaties

4.1 In welke mate kan het EQF een katalysator worden voor ontwikkelingen op sectoraal niveau?

...

4.2 Hoe kan het EQF worden gebruikt om een systematischere ontwikkeling van kennis, vaardigheden en competenties op sectoraal niveau na te streven?

...

4.3 Hoe kunnen de hoofdrolspelers op sectoraal niveau bij de ondersteuning van de concrete implementatie van een EQF worden betrokken?

...

4.4 Hoe kan de koppeling tussen sectorale ontwikkeling en nationale kwalificaties worden verbeterd?

De Vlor vindt dat het onderwijsveld en de sociale partners een actieve rol moet spelen bij de uitwerking van een nationale kwalificatiestructuur. Het onderwijs kan op die manier vanuit zijn eigen pedagogische en maatschappelijke opdracht en zijn cultuur inspelen op, respectievelijk afschermen voor, de verwachtingen die sectoren formuleren ten aanzien van het onderwijs. Soms zetten sectoren immers rechtstreeks – door het bepalen van kwalificaties – sporen uit die niet altijd overeenstemmen met deze van het onderwijsveld. De Vlor stelt dan ook dat er een rechtstreeks overleg tot stand komt tussen onderwijs en de sectoren bij het koppelen van sectorale kwalificaties aan een Vlaamse kwalificatiestructuur.

De Raad beklemtoont dat het noodzakelijk is dat sectorale kwalificaties gekoppeld worden aan de nationale kwalificatiestructuur. Anders zouden immers bijkomende drempels kunnen gecreëerd worden voor leerlingen, cursisten en studenten. Via de opname in een nationale kwalificatiestructuur kan vervolgens een link tot stand gebracht worden met EQF. De Raad herhaalt bovendien, zoals gesteld in pt. 1.2, dat de overheid de finale verantwoordelijkheid heeft voor de koppeling met sectorale ontwikkelingen omdat een overkoepelende kwalificatiestructuur een publieke verantwoordelijkheid is. Het is bijgevolg noodzakelijk dat over deze koppeling een consultatieproces wordt opgestart waarbij alle actoren (ook onderwijs- en opleidingsactoren) betrokken worden.

5 Wederzijds vertrouwen

5.1 Hoe kan het EQF bijdragen tot het uitbouwen van wederzijds vertrouwen (bijv. gebaseerd op gemeenschappelijke principes voor kwaliteitsborging) tussen hoofdrolspelers die betrokken zijn bij levenslang leren – zowel op Europees, nationaal, sectoraal als lokaal niveau?

Transparantie inzake kwalificaties dient uitgebouwd te worden op basis van wederzijds vertrouwen. De noodzaak voor dit wederzijds vertrouwen zal bovendien nog meer versterkt worden vanaf het moment dat een overdraagbaar credit systeem tot stand zal komen voor beroepsgericht onderwijs. De Raad is van mening dat dit wederzijds vertrouwen tussen lidstaten en/of instellingen kan gecreëerd worden door in eerste fase het realiseren van wederzijdse leermomenten en bezoeken.

5.2 Hoe kan het EQF een referentie worden om de kwaliteit van levenslang leren op alle niveaus te verbeteren?

EQF kan een referentie worden om de kwaliteit van levenslang leren te verbeteren indien bijkomende, ondersteunende instrumenten worden ontwikkeld die de transparantie en de geloofwaardigheid van de verschillende systemen kan verhogen.

De Raad wijst erop dat EQF pas ten volle kan functioneren als het samenhangt met een degelijk kwaliteitszorgsysteem dat gebaseerd is op kwaliteitsstandaarden. Hierbij is een gelijkgerichte benadering nodig tussen ISCED, de Richtlijn en EQF. Zoniet, kan een lidstaat protectionistische maatregelen verantwoorden vanuit andere instrumenten.

Alleszins moeten er voldoende waarborgen ingebouwd worden om te vermijden dat elke lidstaat aan een upgradering gaat doen van zijn eigen kwalificatiesysteem bij de koppeling aan het Europees Kwalificatiekader. De koppeling van een nationale kwalificatiestructuur aan EQF gebeurt bijgevolg best niet alleen door de individuele lidstaten maar wordt best begeleid en ondersteund door Europese experts die enkel erop toezien dat de link van een nationale kwalificatie met het Europees Kwalificatiekader correct wordt uitgevoerd. Hierbij dient de aandacht enkel uit te gaan naar de link met EQF en de kwaliteitsborging die hieraan gekoppeld wordt. Blijft natuurlijk de vraag wat het profiel van deze experts dient te zijn en op basis van welke criteria de koppeling kan bewaakt worden.

5.3 Wat vindt u van de principes van kwaliteitszorg in het Commissiedocument (zie punt 6.1)?

De Vlor benadrukt het belang van volwaardige kwaliteitszorg en kwaliteitsbewaking voor beroepsgerichte opleidingen, binnen en buiten onderwijs.⁴ De Vlor is hierbij van mening dat kwaliteitszorg en kwaliteitsbewaking ingebed moeten zijn in nationale en regionale realiteiten. In die zin is het wijs dat geopteerd wordt voor een set van indicatoren die aanzetten tot meta- en zelfevaluatie.

De Vlor is tenslotte voorstander van een stimuleringsbeleid ten aanzien van kwaliteitszorg en kwaliteitsbewaking door de Europese Unie maar zonder dat er een bepaald model naar voren wordt geschoven.

Jacques Perquy
administrateur-generaal

Ann Demeulemeester
voorzitter

⁴ zie ook het Vlor-advies van 18/5/2004 over de Aanbevelingen over kwaliteitsbewaking en EVC in Europees beroepsgericht onderwijs



ADVIES

Algemene Raad

9 november 2006

AR/RHE-WVA/ADV/002

Advies over de herwerkte tekst van EQF

Advies over de herwerkte tekst van EQF

SITUERING

Achtergrond

De Europese Commissie organiseerde tijdens het najaar van 2005 een grootschalige consultatie over het werkdocument "Naar een Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren". Het European Qualifications Framework (EQF) bestaat uit acht referentieniveaus gebaseerd op leerresultaten. Beleidsmakers, sociale partners, onderwijs- en opleidingsactoren en experts in kwalificatiesystemen uit alle lidstaten konden hun visie geven op een aantal vragen vanwege de Commissie.

De Vlaamse Onderwijsraad en de verschillende organisaties die er deel van uitmaken, brachten op 24 november 2005 een gezamenlijk advies uit over EQF.

Op 5 september 2006 publiceerde de Europese Commissie een (herwerkt) voorstel van aanbeveling van het Europees Parlement en van de Raad over het instellen van een Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren. Dit voorstel van aanbeveling is het gevolg van het consultatieproces, dat besloten werd met de conferentie "The European Qualifications Framework (EQF): from Consultation to Recommendation" op 27 en 28 februari in Boedapest.

Dit voorstel staat op de agenda van de Raad van ministers van onderwijs op 14 november 2006 in Brussel en zal in het kader van de medebeslissingsprocedure ook behandeld worden door het Europees Parlement. Het is de bedoeling dat de aanbeveling in het voorjaar 2007 definitief zou worden goedgekeurd.

De algemene raad van de Vlor keurde dit advies goed met eenparigheid van stemmen op 9 november 2006.

De adviesvraag

De Commissie Onderwijs en Vorming van het Vlaams Parlement is momenteel gevat door een subsidiariteitstest vanuit het Comité van de Regio's over deze mededeling.

Het Comité van de Regio's is bevoegd adviezen te formuleren inzake een aantal beleidsterreinen van de Europese Gemeenschap. Dit gebeurt ofwel op vraag van de Raad, de Europese Commissie of het Europees Parlement, ofwel op eigen initiatief.

Een belangrijk aspect van deze adviezen is de bewaking van het subsidiariteitsbeginsel, met name of er een goed evenwicht bestaat tussen de bevoegdheden van de lidstaten/regio's en deze van de Europese Unie. Het Comité van de Regio's betreft hierbij de lokale en regionale overheden. Het Vlaamse parlement speelt hierin een voortrekkersrol.

In het kader van de voorbereiding van een standpunt dat de Commissie Onderwijs en Vorming voorbereidt, vraagt de commissie het advies van de Vlor over dat document.

Het vast bureau besliste dat de Vlor zou terugvallen op het advies van vorig jaar én daarnaast een aantal bijkomende bezorgdheden zou formuleren t.a.v. de nieuwe tekst. Het advies van vorig jaar gaat als bijlage bij dit advies.

HET ADVIES VAN 24 NOVEMBER 2005

De Vlaamse Onderwijsraad was in zijn advies over een Europees kwalificatiekader een voorstander van de ontwikkeling van zo'n overkoepelende structuur voor alle kwalificaties (volledig advies als bijlage). Het EQF stelt lidstaten, onderwijs- en opleidingsinstellingen, werkgevers en sectoren in staat met elkaar te communiceren over de waarde van kwalificaties. Het kader kan ook de positie van de lerende in het proces van levenslang leren versterken.

De raad gaf wel een aantal kenmerken en voorwaarden weer waaraan zo'n kwalificatiestructuur moet voldoen.

- Als er in de toekomst civiele effecten uit het EQF zouden ontstaan, dan moeten die volgens democratische besluitvormingsprocedures tot stand komen en de bevoegdheden van de lidstaten respecteren.
- Elke burger moet een duidelijke en begrijpelijke toelichting krijgen over de mogelijkheden van het EQF.
- De verdere ontwikkeling van het EQF moet in een tijdspad vastgelegd worden, in samenhang met de onderliggende instrumenten (zoals Europass), de Richtlijn voor professionele kwalificaties en de kwalificatiestructuur hoger onderwijs.
- De beschrijving van de kenmerken van de verschillende EQF-niveaus moet gebeuren vanuit een wetenschappelijke en onderwijskundige benadering van competenties, maar zonder dat te versmallen tot een eenzijdig academische invalshoek.
- Sectorale kwalificaties horen eerst een plaats te krijgen in een nationale kwalificatiestructuur en niet meteen in het EQF.
- Alle onderwijs- en opleidingsactoren en de sociale partners moeten betrokken zijn bij het opzetten en invoeren van een Vlaamse kwalificatiestructuur. De Vlor vindt bovendien dat zo'n kwalificatiestructuur zich moet onderscheiden van een Vlaamse opleidingenstructuur.

BEDENKINGEN BIJ DE NIEUWE VERSIE VAN EQF

Subsidiariteit

De Onderwijsraad stelt vast dat het Europees raamwerk voor kwalificaties een vertaalinstrument is waardoor lidstaten elkaars kwalificaties beter kunnen duiden en plaatsen. EQF creëert daardoor mogelijkheden in het kader van een leven lang leren, mobiliteit van burgers en transparantie van kwalificaties. EQF garandeert op zich niet de uitwisselbaarheid van kwalificaties tussen de verschillende lidstaten. In die zin schendt EQF in zijn huidige vorm niet de bevoegdheden van de lidstaten die zelf verantwoordelijk blijven voor hun kwalificatiestructuren, voor de organisatie van hun opleidings- en vormingstelsel en voor het kerncurriculum dat er bijhoort.

De Vlor wijst er wel op dat de notie van kwalificatiestructuren gebaseerd op leerresultaten teruggaat op een Angelsaksische benadering van onderwijs. Deze ontwikkelingen zijn nuttig en waardevol op voorwaarde dat ze niet leiden tot een functionalistische reductie van onderwijs- en vormingsprocessen alleen. Het is voor de Vlor heel wezenlijk dat de brede missie van onderwijs en de specifieke karakteristieken van het Vlaams onderwijs binnen deze ontwikkelingen gevrijwaard blijven. Daarom zijn democratische besluitvormingsprocessen over de inpassing van het Vlaams onderwijs in internationale ontwikkelingen noodzakelijk.

Heel wat burgers zullen druk uitoefenen om aan EQF minstens “informele” rechten toe te kennen. Indien op een bepaald moment uit EQF eventuele civiele effecten zouden ontstaan voor de individuele burger, moet dit verlopen via een democratische besluitvorming. De open coördinatiemethode die vanuit Europa momenteel voor onderwijs en opleiding toegepast wordt, is hiervoor niet toereikend. De mogelijke effecten van EQF moeten op basis van de bevoegdheid van de lidstaten, respectievelijk de EU, onderworpen zijn aan democratische besluitvormingsprocessen.

Verder zal er door de invoering van een EQF een spanningsveld ontstaan tussen enerzijds het reguleren van kwalificaties en anderzijds de autonomie van onderwijsinitiatieven om programma's aan te bieden, in te vullen en te sanctioneren. In functie van de toepassing van EQF in onderwijs- en opleidingssystemen wijst de Vlor op het gegeven dat de in het Commissiedocument opgenomen begrippen eenduidig gedefinieerd en bruikbaar zijn in een Europese context wat echter niet het geval is voor de begrippen competentie en leerresultaat (zie punt 4.3.2.).

Enkele belangrijke verbeteringen

De Vlaamse Onderwijsraad erkent dat er in het huidige voorstel van aanbeveling een aantal positieve elementen zijn opgenomen, die stroken met zijn advies van 24 november:

- het uitzuiveren van de derde kolom in tabel 1;
- het verdwijnen van tabel 2 waarin EQF werd gelinkt aan onderwijsniveaus en –sectoren;
- de aandacht voor het structureel informeren van de burger;
- de poging tot het formuleren van duidelijke definities (met uitzondering van “competentie”, zie hieronder).

Overblijvende knelpunten

Toepassingsgebied

Op p. 10 van het voorstel lezen we: "The eight levels cover the entire span of qualifications from those achieved at the end of compulsory education and training to those awarded at the highest level of academic and professional education and training". Het is onduidelijk wat hier juist bedoeld wordt met "einde van de leerplicht". Het lijkt ons duidelijk dat kwalificaties ook vroeger kunnen worden verworven en dat het EQF alle verworven kwalificaties moet omvatten. Zoniet komt EQF niet tegemoet aan de, volgens de Vlor, terechte zorg dat EQF voldoende opstapmogelijkheden moet bieden voor laaggeschoolden naar levenslang leren en naar de arbeidsmarkt.

We blijven bezorgd over de relatie tussen sectorale (Europese) kwalificaties en de nationale kwalificatiestructuren. De ontwikkeling van Europese sectorale kwalificaties, die direct gekoppeld zijn het EQF, zouden een soort ‘voldongen feit’ kunnen betekenen voor de ontwikkeling van een NQF. De Vlor vindt dat een afstemming tussen een nationale kwalificatiestructuur en Europese sectorale kwalificaties noodzakelijk is. Daarom zal een nationale kwalificatiestructuur steeds het voorwerp moeten zijn van democratische besluitvormingsprocessen die de subsidiariteit tussen het Europese en het nationale niveau respecteren.

Inhoudelijk

De Onderwijsraad verwondert zich over de manier waarop EQF wordt voorgesteld in de adviesvraag van het Parlement. Men heeft het over een “raamwerk voor certificaties van opleidingen”. Dit is niet het opzet van EQF. In het kwalificatiekader is het niet de bedoeling om de studiebewijzen van opleidingen als dusdanig te ordenen. Het gaat om “kwalificaties” die verwijzen naar een reële inzetbaarheid op de arbeidsmarkt of naar vereisten voor doorstroming in vervolgopleidingen en naar de complexiteit van de competenties die noodzakelijk zijn om adequaat te functioneren.

Er is in het document geen vermelding meer van een opleidingenstructuur. We merkten dat ook al op bij het initiële voorstel. Toch blijft de Onderwijsraad bezorgd over de wijze waarop een kwalificatiestructuur wordt vertaald naar het onderwijsveld en de linken tussen kwalificatiestructuur en de organisatie van het onderwijs. De Onderwijsraad is daarom van oordeel dat nauw overleg tussen de vertegenwoordigers van het maatschappelijk veld enerzijds (werkgevers, werknemers en voor bepaalde segmenten van de kwalificatiestructuur misschien ook andere maatschappelijke groepen) en de wereld van onderwijs en vorming anderzijds de ontwikkeling van kwalificatie- en opleidingenstructuren moet schragen.

De definitie van competentie in het voorstel wekt verwondering. Daar waar de begrippenlijst “competentie” breed omschrijft, wordt dit in het eigenlijke kwalificatieraamwerk verengd tot graden van verantwoordelijkheid en autonomie. Deze zijn belangrijk maar niet de enige wezenlijke generieke competenties bij opleidingen en beroepsuitoefening.

De Vlor kan ermee instemmen dat “autonomie en verantwoordelijkheid” het meest wezenlijke onderscheidend element zijn om onderscheid te maken tussen verschillende kwalificatieniveaus. Maar de enge omschrijving in de tabel mag echter helemaal niet uitsluiten dat in nationale kwalificatiestructuren andere essentiële competenties zoals kritische reflectie, opkomen voor een eigen mening of ethisch handelen naar voren worden geschoven als vereisten om kwalificaties te behalen.

Koppeling aan kwaliteitszorgsystemen

In de bijlage 2 worden verschillende aspecten van kwaliteitszorg opgesomd die het wederzijds vertrouwen tussen actoren moeten versterken. Dit is een logische en positieve ontwikkeling maar de Vlor verwondert er zich toch over dat hier geen band wordt gelegd met het common quality assurance framework (CQAF) en met het kwaliteitszorgkader voor hoger onderwijs. Het zou wenselijk zijn te streven naar transparantie en zo weinig mogelijk verschillende referentiekaders naast een te hanteren.

De Onderwijsraad onderstreept het belang van kwaliteitszorgsystemen die de basis vormen voor een objectieve en reële inschaling van kwalificaties. Een kwalificatieraamwerk op Europees niveau kan maar functioneren als lidstaten elkaar kunnen vertrouwen in de reële waarde die aan een kwalificatie wordt gegeven. De druk op kwalificaties om een hoger niveau in te schalen om de eigen burgers betere kansen te geven op de globale arbeidsmarkt, zou soms erg groot kunnen zijn.

Tijdspad

We stellen ons de vraag of een nationale kwalificatiestructuur voor alle kwalificaties in Vlaanderen tegen 2009 te realiseren valt? We vernemen trouwens dat op het niveau van het politieke overleg over EQF de limiet al zou verschoven zijn naar 2011. Overleg met alle actoren zal hier noodzakelijk zijn. Ook overleg over de Vlaamse en federale bevoegdheden zal hierbij nodig zijn.

Bij de oprichting van een nationaal EQF agentschap vragen we een duidelijke participatie van de verschillende stakeholders. Wat zal de positie van de strategische adviesraden zijn in deze nieuwe structuur?

We vragen ook aandacht voor de rol en de functie van de Europese stuurgroep.

Het voorgestelde EQF heeft heel duidelijk relaties met verschillende andere ontwikkelde instrumenten (Europass, het Europees referentiekader voor talen, de richtlijn voor gereguleerde beroepen, de erkenning van EVK en EVC...). Bij de ontwikkeling van een Vlaamse link met het EQF zal de relatie met die instrumenten moeten verduidelijkt worden. Europass b.v. vraagt een certificaat-supplement waarop duidelijk het EQF en het NQF niveau wordt vermeld.

Mia Douterlungne
administrateur-generaal

Ann Demeulemeester
voorzitter



ADVIES

Algemene Raad

9 november 2006

AR/RHE/ADV/003

**Advies over de ontwerpconclusies van de raad over
effectiviteit en rechtvaardigheid in onderwijs en vorming**

Advies over de ontwerpconclusies van de raad over effectiviteit en rechtvaardigheid in onderwijs en vorming

SITUERING

De Commissie Onderwijs en Vorming van het Vlaamse Parlement is momenteel gevat door een subsidiariteitstest vanuit het Comité van de Regio's over deze mededeling.

Het Comité van de Regio's is bevoegd adviezen te formuleren inzake een aantal beleidsterreinen van de Europese Gemeenschap. Dit gebeurt ofwel op vraag van de Raad, de Europese Commissie of het Europese Parlement, ofwel op eigen initiatief.

Een belangrijk aspect van deze adviezen is de bewaking van het subsidiariteitsbeginsel, met name of er een goed evenwicht bestaat tussen de bevoegdheden van de lidstaten/regio's en deze van de Europese Unie. Het Comité van de Regio's betreft hierbij de lokale en regionale overheden. Het Vlaamse parlement speelt hierin een voortrekkersrol.

In het kader van de voorbereiding van een standpunt dat de Commissie Onderwijs en Vorming van het Vlaamse Parlement voorbereidt, vraagt de commissie het advies van de Vlor over dat document.

De algemene raad van de Vlor bracht onderstaand advies uit op 9 november 2006 met eenparigheid van stemmen.

FOCUS VAN DE DISCUSSIE

We benaderen het document op twee verschillende manieren.

Een eerste benadering bestaat erin de klemtoon te leggen op de subsidiariteit. De Vlor ziet in deze raadsconclusies geen directe aanleiding dat er een probleem zou rijzen voor de subsidiariteit van bevoegdheden. Aan de andere kant stelt de Raad vast dat Europese aanbevelingen inzake onderwijs hoewel ze geen directe werking hebben, toch een informele impact hebben op het gevoerde beleid. Daarom wil de onderwijsraad deze vraag van het parlement benutten om enkele bedenkingen te formuleren bij de instrumenten die het Europese onderwijsbeleid hanteert (zie punt 3.4.5.)

Een tweede benadering is een inhoudelijke benadering. De Vlor vindt dat de inhoud van de tekst heel wat stof tot discussie bevat over de richting die het Vlaamse onderwijsbeleid inslaat of zou moeten inslaan. De Vlor wil daarom de tekst van de mededeling benutten om te reflecteren op enkele van de aanbevelingen die de Europese Unie doet aan de lidstaten.

Bedenkingen en vragen bij de mededeling van de commissie over doelmatigheid en rechtvaardigheid in de Europese onderwijs- en opleidingsstelsels

Leemtes in de mededeling van de commissie

De Onderwijsraad vindt de koppeling die de commissie maakt tussen efficiëntie en rechtvaardigheid een zeer zinvolle benadering van de financiering en sturing van onderwijs. Het wekt dan ook verwondering dat de commissie geen gerichte voorstellen doet over de manier waarop de financieringsstelsels kunnen bijdragen tot meer gelijke kansen in het onderwijs. Lidstaten zouden heel wat van elkaar kunnen leren op het vlak van gedifferentieerde financiering op grond van leerlingen/studentenkenmerken, regionale verschillen,

Onderwijs in een veranderende maatschappelijke context (punt 1.1 van het document)**Punt 4, 5 en 6 ¹**

We stellen vast dat een complexe samenleving heel wat competenties vereist van mensen. De samenleving verwacht van onderwijs ook dat het het sociale weefsel mee ondersteunt en bijdraagt tot een grotere sociale cohesie. Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat heel wat macro-economische en maatschappelijke toekomstscenario's waaronder dit van de Europese Unie, de OESO, de Wereldbank, de wereldhandelsorganisatie, het internationaal monetair fonds of de G8 aan onderwijs en vorming heel expliciet een centrale rol toebedelen. We stellen vast dat deze instellingen onderwijs bekijken vanuit een economisch perspectief dat de output van onderwijs afweegt tegenover geïnvesteerde middelen. Onderwijs als een publiek goed dat middelen genereert vanuit de overheid komt sterker onder druk te staan.

Onderwijs moet en zal in de komende jaren met de maatschappelijke verwachtingen moeten rekening houden maar dan wel ingebed in de pedagogische missie die het onderwijs opneemt. Want naast deze maatschappelijke opdrachten heeft onderwijs in de eerste plaats de verantwoordelijkheid om jonge mensen op te voeden tot rijke persoonlijkheden en bij te dragen tot hun kritisch - creatieve integratie in de samenleving. Onderwijs zal jongeren leren om maatschappelijke ontwikkelingen kritisch te bevragen en er creatief mee om te gaan. Het leert jongeren bewust omgaan met normen en waarden, met het interculturele en met zingeving.

De erkenning van de maatschappelijke rol die onderwijs speelt, betekent niet dat onderwijs een passieve actor is die maatschappelijke behoeften vervult. Onderwijs situeert zich ontegensprekelijk in een maatschappelijke context waarvan het niet los kan worden gezien. Het onderwijs heeft een eigen autonomie waardoor het maatschappelijke verwachtingen hertaalt naar de eigen cultuur en dynamiek. Het wijst bepaalde verwachtingen af of legt andere prioriteiten. Er leeft een eigen "onderwijsvisie" die een vrij duurzaam karakter heeft en waardoor pedagogische waardenoriëntaties zich niet gemakkelijk door externe invloeden laten veranderen.

De notie "effectiviteit van investeringen in onderwijs en vorming"**Punt 7**

De Onderwijsraad waardeert heel erg dat de commissie mee de stelling onderschrijft van de meerwaarde van investeringen in onderwijs en vorming. Ook het lange termijnperspectief dat wordt geïntroduceerd is erg betekenisvol. De commissie volgt ook de visie van vele onderwijsbetrokkenen dat investeren in kleuteronderwijs een grote meerwaarde met zich brengt, vooral dan vanuit het perspectief van gelijke kansen voor leerlingen uit bepaalde doelgroepen. Het feit dat de commissie niet enkel oog heeft voor onmiddellijk kwalificatiegerichte opleidingen maar aandacht vraagt voor het voorschools onderwijs is voor de onderwijsraad van wezenlijke betekenis. Opvallend is ook de vaststelling dat het rendement van investeringen in onderwijs aan jonge kinderen toenemen met het vorderen van hun onderwijsloopbaan. De onderwijsraad is van oordeel dat deze aanbeveling ook in de politieke tekst die zal voortvloeien uit deze mededeling bijzonder sterk moet worden overgenomen (zie ook onder punt 3.3.1.)

¹ ALGEMENE RAAD, Memorandum voor de volgende regering, januari 2004.

De Vlor gaat er hierbij vanuit dat voorschools onderwijs in een Vlaamse context vooral refereert aan het kleuteronderwijs. Voorschools wordt hier gezien als alle onderwijs dat de leerplicht vooraf gaat.

Punt 8: zie standpunt over EQF waarover eveneens advies werd gevraagd.

Punt 9.

De Onderwijsraad is al langer vragende partij naar onderwijsbeleid dat strategische lijnen op langere termijn uitzet² en evalueert. We onderschrijven de vaststellingen en de aanbevelingen die de commissie in dit verband doet.

In de Vlaamse context heeft de Onderwijsraad er al herhaaldelijk op aangedrongen dat de overheid de doelstellingen van grote vernieuwingen duidelijker zou expliciteren³. De Vlor vraagt de overheid ook nadrukkelijk om evaluatie - onderzoek te integreren in het concept van onderwijsvernieuwingen die ze opzet en goedkeurt. Uit onderwijskundig onderzoek blijkt dat een analyse van de mechanismen die falen of mislukken van vernieuwingen bepalen, weinig plaatsvindt. Nochtans kan evaluatie - onderzoek terwijl het proces loopt, in kaart brengen waar de knelpunten liggen, waar bijsturing nodig is en of er ongewilde effecten zijn van het nieuwe beleid. Kortom evaluatie - onderzoek biedt de overheid inzicht in de mate waarin een onderwijsvernieuwing aanslaat en slaagt in de onderwijspraktijk.

De Vlor dringt ten derde ook aan op de ontwikkeling en analyse van meer statistische data die het beleid zowel op centraal niveau als op instellingsniveau mee kunnen sturen en onderbouwen. De Vlor vindt dat zowel de beleidsvoering op centraal niveau als binnen de instellingen aan impact zou winnen als er meer statistische informatie zou vrijkomen die toelaat op een bepaald domein een evaluatie te onderbouwen. Transparantie in het gebruik van statistische data zowel op het Europese als op het Vlaamse niveau is noodzakelijk. Momenteel beschikt het Vlaamse onderwijsbeleid over te weinig data om bepaalde evoluties en trends in kaart te brengen.

Punt 10.

Zie opmerkingen bij de stellingen 4, 5 en 6

Doelmatigheid en rechtvaardigheid in onderwijs- en opleidingsbeleid

Voorschools onderwijs: focus op leren op heel jonge leeftijd (punten 11, 12, 13, 14)

Wetenschappelijk onderzoek en nu ook het onderwijseconomisch onderzoek van Wössmann op vraag van de Europese commissie bevestigt de indruk van onderwijsmensen dat vroeg naar de kleuterschool gaan zeer belangrijk is voor de ontwikkeling van jonge kinderen en hun

² ALGEMENE RAAD, Memorandum voor de volgende regering, januari 2004.

³ ALGEMENE RAAD, Advies over OBPWO, december 2006.

(gelijke) kansen bevordert ⁴. In België is 85% van de kinderen vanaf de leeftijd van 2,5 jaar ingeschreven in een kleuterschool. Slechts 0,3% van de kinderen volgt uiteindelijk nooit kleuteronderwijs. Daarmee behoort ons land tot de besten van de Europese klas. We ondersteunen in grote mate de uitnodiging van de Europese commissie om ook in andere landen meer aandacht te geven aan het onderwijs voor zeer jonge kinderen. Het zou heel erg jammer zijn als dit sterk appel aan de lidstaten, zou worden afgezwakt.

Maar ingeschreven zijn, is niet hetzelfde als regelmatig aanwezig zijn. Schattingen tijdens onderzoek naar sociale ongelijkheid wijzen erop dat kinderen van allochtonen, laaggeschoolden en eenoudergezinnen beduidend minder kleuteronderwijs volgen. Nochtans zijn het precies deze kinderen, en kinderen met een ontwikkelingsachterstand, die het meest profiteren van de stimulerende en ondersteunende leeromgeving. Op voorwaarde dat ze vroeg én regelmatig naar de kleuterschool gaan.

Als de beleidsmakers en de samenleving dankzij het kleuteronderwijs meer gelijke kansen willen realiseren, dan moeten kleuters dus zo jong mogelijk en zo vaak mogelijk in de kleuterklas te vinden zijn. De Raad vindt daarom dat de overheid, de scholen, de schoolteams en de ouders elk op hun terrein ook ouders moeten stimuleren om kinderen effectief naar het kleuteronderwijs te sturen.

De raad is ook bezorgd over de plaats van kleuters van specifieke doelgroepen zoals doelgroepleerlingen, kinderen met specifieke noden en kinderen van de trekkende bevolking.

De raad is wel van oordeel dat voorschoolse of kleuteronderwijs moet inspelen op de ontwikkelingsbehoeften van jonge kleuters. Een te schoolse aanpak staat daar haaks op. De Raad pleit voor een globale aanpak. Deze globale aanpak moet preventief en laagdrempelig werken en de participatie en de aanwezigheid in de kleuterschool te stimuleren. Uiteraard veronderstelt deze specifieke aanpak dat de kleuteronderwijzers voldoende competenties hiervoor hebben verworven. De specifieke opleiding die Vlaanderen hiervoor aanbiedt, staat hiervoor borg.

Zoals de commissie nu stelt, veronderstelt dit dat de overheid meer investeert in kwaliteitsvol kleuteronderwijs met speciale aandacht voor de jongste kleuters.

Basis- en voortgezet onderwijs : een betere basisopleiding voor iedereen (punten 15, 16, 27 en 18)

Punt 15 en 16.

De raad voor het basisonderwijs onderschrijft dat een brede aanpak voor heel wat leerlingen een meerwaarde heeft (zoals in het Vlaamse basisonderwijs het geval is) maar vindt dat dit niet mag uitsluiten dat sommige leerlingen met specifieke noden al op jonge leeftijd behoefte hebben aan specifieke settings. De Vlor pleit al lange tijd voor een continuüm aan onderwijszorg waarin het gewoon onderwijs, het buitengewoon onderwijs en andere leerfaciliteiten samen het onderwijs waarborgen voor kinderen en jongeren met een handicap. Momenteel worden in het kader van het debat over leezorg hiervoor mogelijke toekomstscenario's uitgetekend. De Vlor vindt dit des te belangrijker omdat er momenteel een trend bestaat waarin vooral sociaal beter gesitueerde ouders de weg naar inclusie inslaan terwijl meer kansarme ouders hun kinderen naar het buitengewoon onderwijs (moeten) sturen.

⁴ RAAD VOOR HET BASISONDERWIJS, Advies over het onderwijs aan jonge kinderen, xxxxxx

Meer gelijke kansen in de keuze voor geïntegreerde settings dan wel voor buitengewoon onderwijs is een belangrijk uitgangspunt.

De raad vindt dat de aanbeveling van de commissie vraagtekens plaatst bij de huidige organisatie van het secundair onderwijs. Het Vlaamse secundair onderwijs kent een veel te hoge uitval met negatieve studiekeuzepatronen. Dit heeft onder meer te maken met de indeling van het secundair onderwijs in vier onderwijsvormen en vormen van “toeleiding” naar deze ondervormen van in de eerste graad. Over de alternatieven voor de organisatie van het secundair onderwijs wordt al vele jaren gediscussieerd zonder dat er duidelijke perspectieven kunnen worden geformuleerd. Dit sluit niet uit dat de Vlaamse overheid moet nadenken over manieren voor een positieve oriëntering van leerlingen in het secundair onderwijs. Zo zou de technologische component alvast kunnen worden versterkt.

Punt 17.

Voor de Vlor is beleidsvoerend vermogen van scholen een erg cruciaal element in het debat over kwaliteit van onderwijs ⁵. De Vlor is ervan overtuigd dat de vrijheid die de Vlaamse overheid toekent aan schoolbesturen om zelf de onderwijsprogramma's uit te tekenen en zelf verantwoordelijkheid op te nemen voor de organisatie van het onderwijs (binnen bepaalde krijtlijnen voor erkenning, financiering en subsidiëring) een van de pijlers is waarop de hoge kwaliteit van het Vlaamse onderwijs is gebaseerd. In het kader van zijn probleemverkenning over beleidsvoerend vermogen van scholen heeft de Vlor het denkkader om dit verder vorm te geven, geëxpliciteerd.

De Vlor vindt in elk geval dat er, naast beleidsruimte voor scholen en schoolbesturen, goede verantwoordingssystemen noodzakelijk zijn waarbij de school verantwoordt hoe ze de overheidsmiddelen heeft aangewend. Maar systemen van accountability moeten inspelen op de specifieke karakteristieken van het Vlaamse onderwijs en zeker het perspectief van gelijke kansen meenemen. Louter outputgerichte systemen van verantwoording zijn niet wenselijk. De onderwijsraad is er zeker geen voorstander van om in Vlaanderen ondoordacht centrale examens zoals in andere landen te organiseren. De Vlor wijst in deze naar zijn stand van zaken over kwaliteitsstandaarden in het onderwijs waarin de spanningsvelden inzake verantwoording worden opgeroepen ⁶.

Punt 18.

De Vlor heeft in diverse adviezen gepleit voor een versterking van de professionaliteit van leraren omdat ze de kern vormen van kwaliteitsvol onderwijs. Het signaal dat de commissie in dit verband geeft, is dan ook erg belangrijk. De Vlor vindt dat het wenselijk is om leerkrachten te recrutereren met een hoge professionaliteit en competentiegraad. Dit zal zich ook moeten vertalen in de loopbaanperspectieven voor leerkrachten.

Het brede perspectief van de leerkracht als lid van een schoolteam en als partner van ouders, welzijnsorganisaties en andere maatschappelijke geledingen is verwerkt in de basiscompetenties voor leraren. De Vlor vindt dat de overheid nog sterkere inspanningen moet doen om de leerkrachten met voldoende ervaring en competenties aan te trekken voor leerlingen die kwetsbaar zijn in het onderwijs.

⁵ Verwijzen naar probleemverkenning beleidsvoerend vermogen.

⁶ ALGEMENE RAAD, stand van zaken over kwaliteitsstandaarden in het Vlaamse onderwijs, juni 2006.

Hoger onderwijs: betere financiering en meer studenten uit alle geledingen van de maatschappij (punten 19, 20, 21, 22 en 23).

De Onderwijsraad onderschrijft dat investeren in het HO belangrijk is⁷. De Vlaamse overheid werkt ten andere op dit ogenblik aan een nieuw financieel kader voor het hoger onderwijs. De adviezen van de Vlor leggen een verband tussen het financieringsstelsel voor hoger onderwijsinstellingen enerzijds en een diversiteits-/doelgroepenbeleid anderzijds. In de ogen van de raad moet het financieringsstelsel de instellingen aanzetten tot een actief beleid gericht op het aantrekken van specifieke doelgroepen in het hoger onderwijs. Het streven naar een verhoogde participatie van doelgroepen aan het hoger onderwijs heeft ten andere repercussies op het volledige hogeronderwijsbeleid.

De kennisdriehoek onderwijs, innovatie en onderzoek kan slechts worden gemoderniseerd door te investeren in een kwaliteitsvol HRM-beleid. De betere financiering zal bijdragen tot gemotiveerd en competent personeel dat een groeiend aantal studenten onderwijs geeft.

In het Vlaamse hoger onderwijs wordt momenteel gewerkt aan een onderwijsinnovatie die moet leiden tot een grotere flexibiliteit. De overheid én de onderwijsraad hopen dat deze flexibilisering meer kansen biedt aan studenten uit kansengroepen om door te stromen naar het hoger onderwijs. De raad wijst er wel op dat het sociaal statuut van studenten niet meer spoort met deze trend naar meer flexibiliteit en diversiteit in studietrajecten. Zeker voor studenten uit kansengroepen zou het wel eens kunnen dat deze sociale randvoorwaarden momenteel onnodige hinderpalen opwerpen om deel te nemen aan het hoger onderwijs. De raad heeft hierover momenteel een probleemverkenning lopen.

De Onderwijsraad heeft heel wat moeite met het pleidooi dat de commissie hier houdt voor hogere inschrijvingsgelden (punt 21 en 22), zeker als dat betrekking heeft op initieel hoger onderwijs. De Vlor kiest ervoor om de klemtoon te leggen op andere financieringsmechanismen voor het hoger onderwijs zoals onder meer het garanderen van basisfinanciering. Het is niet automatisch zo dat studenten uit alle richtingen van het hoger onderwijs een erg groot persoonlijk rendement genereren. Er zijn verschillen op grond van opleidingen, van afstudeerrichtingen en op basis van het segment van de arbeidsmarkt waar een afgestudeerde terecht komt. De raad wijst ook op de grote impact van inschrijvingsgelden op het budget van gezinnen met lagere sociaal-economische status, zeker als de studiefinanciering niet recht evenredig evolueert. De raad wijst ook op het effect van maatregelen die een grotere persoonlijke verantwoordelijkheid claimen op het denken van studenten uit het hoger onderwijs. Het blijft belangrijk dat ze overtuigd zijn van de waarde van solidariteitsmechanismen.

De Onderwijsraad vraagt zich ook af naar welke “recente” beleidsmaatregelen inzake inschrijvingsgelden in België het punt 21 verwijst? Het is ook stuitend dat punt 22 er blijkbaar van uit gaat dat pas recent in België gewerkt wordt met studiefinanciering voor studenten die financiële ondersteuning nodig hebben. Het Belgisch/Vlaams stelsel van studiebeurzen en van sociale voorzieningen voor studenten functioneren al heel wat decennia. Vlaanderen kan op dit vlak zeker evaluatiegegevens voorleggen die er de meerwaarde van aantonen.

De raad acht het voorstel om studieplaatsen voor te behouden (punt 23) erg omstreden omdat het niet garandeert dat de meest beloftevolle studenten ook effectief aan het hoger onderwijs deelnemen en het bovendien de uitverkorenen stigmatiseert. De raad acht het voorstel weinig

⁷ Raad Hoger Onderwijs, adviezen over financiering hoger onderwijs van vorig academiejaar.

zinvol in een systeem met open toegang tot het hoger onderwijs zoals dit in Vlaanderen het geval is.

Beroepsonderwijs en (beroeps-)opleidingen buiten onderwijs: meer kwaliteit en relevantie (punten 24, 25, 26, 27, 28 en 29)

De raad stelt vast dat beroepsonderwijs en levenslang leren benaderd worden vanuit een eng perspectief. De rol van het levenslang leren op het vlak van persoonlijke ontwikkeling, maatschappelijke redzaamheid en artistieke vorming wordt hier verengd tot het beroepsgerichte. De Vlor vindt dat levensbreed leren een essentieel onderdeel is van het concept voor volwassenenonderwijs. Ook de tweedekansfunctie van het volwassenenonderwijs bijv. inzake het hoger onderwijs blijft een belangrijke opdracht voor dit onderwijsniveau.

We verwijzen in deze naar de aanbevelingen voor een doelgroepenbeleid van de Raad voor levenslang en levensbreed leren⁸. Deze focust op een aantal prioritaire doelgroepen: kort - en middengediplomeerden, personen van etnisch - culturele minderheden, mensen met functiebeperkingen, niet-werkende werkzoekenden, gedetineerden, ouderen, minvermogenen, armen. De raad is ervan overtuigd dat een doelgroepenbeleid deel moet uitmaken van een globaal en doordacht zorg- en diversiteitbeleid, dat recht doet aan de individuele diversiteit van mensen, met elk hun bijzondere problemen en verwachtingen naar het volwassenenonderwijs. De elf kernboodschappen van de raad schetsen het kader hiervoor: het gaat om toeleiding en instroom, om netwerking, om flexibele leertrajecten, screeningsinstrumenten, deskundigheid en diversiteit van het personeel, financieringsmechanismen, overleg op overheidsniveau en screening en monitoring. Inhoudelijk vindt de raad dat de ongekwalficeerde uitstromers en mensen met een lage functionele gelettertheid specifieke aandacht verdienen.

Het valt de onderwijsraad ook op dat het initiële beroepsonderwijs geen specifieke aandacht krijgt maar lijkt samen te vallen met het levenslang leren. Voor Vlaanderen is een dergelijke benadering niet aanvaardbaar. De Vlaamse overheid heeft – terecht - steeds geïnvesteerd in een sterk uitgebouwd voltijds en deeltijds beroepssecundair onderwijs. Dit initieel onderwijs moet ingepast zijn in trajecten voor levenslang leren maar het mag er niet helemaal mee samenvallen.

Europese maatregelen

Punt 30, 31 en 32.

De Vlor heeft in een eerder advies enkele kanttekeningen gemaakt bij de beleidsinstrumenten die het Europese onderwijsbeleid hanteert⁹. Een opvolging van beleid uitsluitend aan de hand van indicatoren en benchmarks kan de complexiteit van een onderwijsrealiteit maskeren als de monitoring zich beperkt tot eenvoudig te kwantificeren aspecten van het onderwijssysteem. Dit kan onrecht doen aan succesvolle vernieuwingen die echter geen onmiddellijk meetbare impact hebben. De wens van lidstaten om goed te scoren op de indicatoren en benchmarks mag er niet toe leiden dat belangrijkere en dieperliggende problemen niet worden aangepakt.

⁸ RAAD VOOR LEVENSLANG EN LEVENSBREED LEREN, 11 aanbevelingen voor doelgroepenbeleid RLLL, september 2006.

⁹ ALGEMENE RAAD, Advies over het Europese onderwijsbeleid en de gebruikte sturingsmechanismen, mei 2003.

Belangrijk is ook dat de verzamelde indicatoren worden geanalyseerd en geduid, dat hun betekenis wordt geïnterpreteerd in een situatiegebonden geografische en historisch-culturele context. Indicatoren zijn steeds context- en situatiegevoelig. In heel wat Europese documenten is geen sprake van duiding en van een terugplaatsen van de resultaten in een bepaalde geografische, historische of maatschappelijke context. Bovendien rijst vaak de vraag in welke mate het design van een meting niet mee de resultaten bepaalt. Vergelijkbare cijfers vinden ligt niet voor de hand.

De Vlor wil ook nog enkele bezorgdheden uiten over het democratische gehalte van de besluitvorming op het Europese en het nationale niveau

De Vlaamse Onderwijsraad is bezorgd over de manier waarop de besluitvorming in Europese dossiers tot stand komt, zowel op het Europese als op het Vlaamse niveau. Een consultatie van het georganiseerde onderwijs- en middenveld veld over wat er wordt beslist, blijft vaak achterwege. Ondanks een toenemende bewustwording bij betrokkenen bij het Vlaamse onderwijs over de impact van Europese beleidslijnen op het Vlaamse onderwijs, blijft er vaak nog een gebrek aan adequate informatie en een breed debat over zowel de Europese beleidsintenties als over de manier waarop Vlaanderen omgaat met deze intenties. In die context is de Vlor verheugd over het initiatief dat de commissie voor onderwijs en vorming van het Vlaamse Parlement nu neemt. Een breed debat geschraagd door de inbreng van relevante actoren door middel van het advies van de Vlor is een goede strategie.

Mia Douterlungne
administrateur-generaal

Ann Demeulemeester
voorzitter