

Advies over Education and Training 2020

Vlaamse Onderwijsraad

Kunstlaan 6 bus 6
BE-1210 Brussel

T +32 2 219 42 99
F +32 2 219 81 18

www.vlor.be
info@vlor.be

Wijs beleid door overleg

Advies op eigen initiatief

Uitgebracht door de Algemene Raad op 22 oktober 2015 met eenparigheid van stemmen.

Vorbereiding: de commissie Internationaal Onderwijs- en Vormingsbeleid op 8 september 2015 en op 6 oktober 2015 onder het voorzitterschap van Jens Vermeersch.

Dossierbeheerder(s): Roos Herpelinck en Carine De Smet

1 Krachtlijnen van het advies

Het Europese onderwijsbeleid heeft duidelijk impact op het Vlaamse beleid. Om die reden vindt de Vlor het belangrijk om op eigen initiatief enkele reflecties mee te geven aan de Vlaamse minister van Onderwijs over de mededeling van de Europese Commissie over de nieuwe prioriteiten voor Europese samenwerking in Onderwijs en Vorming 2020. Vlaanderen neemt in die Raad de vertegenwoordiging op van België. De Vlor hoopt met dit advies de Belgische stellingname over het toekomstig Europese onderwijsbeleid te beïnvloeden.

De Vlor stelt vast dat de wijze waarop de Unie kijkt naar onderwijs bepaald is door de maatschappelijke verwachtingen. Naast die van de arbeidsmarkt, zijn er nu ook heel wat verwachtingen inzake burgerschap. Dit vloeit voort uit de bevoegdheden van de Unie. De Vlor pleit voor een subsidiaire benadering waarin maatschappelijke/Europese verwachtingen in balans zijn met de pedagogische opdrachten van het onderwijs. Maatschappelijke opdrachten zijn immers een onderdeel van een veel bredere pedagogische benadering die primeert.

De keuze van de Commissie voor een meer gefocust en sterker geïntegreerd kader is een goed voornemen. Dit kan trouwens nog sterker door ook af te stemmen op de eventuele herziening van Europe 2020, de *skills strategy* en initiatieven vanuit de verschillende supranationale instellingen.

De Unie rolt een nieuwe beleidslijn uit voor burgerschap, sociale cohesie en verantwoordelijkheid in een diverse samenleving. De Vlor onderschrijft die brede benadering die binnen onderwijs het belang van interculturele competenties, interculturele dialoog, fundamentele waarden en actief burgerschap, kritische reflectie en mediawijsheid centraal plaatst.

De Vlor wijst andermaal op de geringe betrokkenheid van stakeholders en van het middenveld bij de totstandkoming van Europese kaders voor samenwerking en bij de vertaling ervan op het Vlaamse niveau. De raad vraagt een structurele inbedding van participatie van het middenveld op de verschillende beleidsniveaus.

2 Education and Training 2020: een terugblik

Het onderwijsbeleid van de Europese Unie kreeg in 2000 een nieuw elan door de Lissabonstrategie. Intussen kijken we terug op 15 jaar meer intense samenwerking tussen lidstaten om het onderwijsbeleid te innoveren en te moderniseren.

Deze samenwerking leverde heel wat concrete en tastbare **beleidsinstrumenten** op, vooral in het beroepsgericht onderwijs (met inbegrip van het secundair en het volwassenenonderwijs), maar ook in opvang en onderwijs voor jonge kinderen, de lerarenopleiding en het leerplichtonderwijs.¹

¹ Voor een goed overzicht van de geboekte resultaten verwijzen we naar: Europese Commissie (2015). *Strategisch kader – Onderwijs en opleiding 2020*. Geraadpleegd op 14 oktober 2015, via http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/index_nl.htm.

De impact van de beleidsinstrumenten op het nationale en regionale onderwijsbeleid stoelt op een specifieke **governance-strategie**, met name een open coördinatiemethode. Kenmerkend hiervoor is het formuleren van gemeenschappelijke doelen, afspraken over indicatoren die de vooruitgang monitoren en publieke rapportage over de geboekte resultaten en feedback.

Deze strategie werd al herhaaldelijk **geëvalueerd en bijgesteld**. De meest recente oefening dateert van 2014 toen de Commissie en de lidstaten een *mid-term stocktaking* opstartten om de vooruitgang geboekt sinds 2012 in kaart te brengen, en om de toekomstige prioriteiten voor samenwerking op vlak van onderwijs en vorming op Europees niveau voor te bereiden. De Vlor bracht hierover een advies uit dat enkele prioriteiten schetste voor zowel het onderwijs- en vormingsbeleid (Education and Training 2020) als voor de onderwijsdoelen in het proces Europe 2020.²

3 Wat zijn de vernieuwingen?

Op 26 augustus 2015 verscheen het *Draft Joint Report of the Council and the Commission on the implementation of the Strategic framework for European cooperation in Education and Training (ET 2020)*.³ Dit rapport evalueert de vooruitgang geboekt in de laatste jaren.

Hieraan gekoppeld deed de Commissie voorstellen voor nieuwe prioriteiten en een bijsturing van de strategische lijnen in Education and Training 2020.⁴

- Belangrijk hierin is een **versobering van de inhoudelijke beleidslijnen** waarop de Europese samenwerking betrekking heeft. De 13 prioritaire domeinen met bijhorende strategische doelen voor samenwerking uit 2012 zijn gereduceerd tot slechts zes prioritaire gebieden, die elk bijdragen aan alle vier de strategische doelen. Voor elk van die zes prioritaire gebieden worden concrete beleidslijnen opgesomd.
- Een opvallende verandering is ook dat Education and Training duidelijker dan voorheen ook de doelstellingen voor **beroepsgericht onderwijs** (met inbegrip van het leren van volwassenen) integreert. Ook de **hogeronderwijsstrategie** van de EU maakt deel uit van het vernieuwde kader voor samenwerking binnen Onderwijs en Vorming 2020.
- Nieuw is de aandacht voor de uitrol van de verklaring van Parijs over **burgerschap en sociale cohesie**.

² Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over openbare raadpleging over de Europa 2020-strategie](#), 16 oktober 2014.

³ European Commission (2015). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Draft 2015 joint report of the Council and the Commission on the Implementation of the Strategic Framework for European cooperation in Education and Training (ET2020) new Priorities for European Cooperation in Education and Training*. {SWD (2015) 161 final} Geraadpleegd op 14 oktober 2015, via http://ec.europa.eu/education/documents/et-2020-draft-joint-report-408-2015_en.pdf

⁴ European Commission (2015). *Commission staff working document. Accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Draft 2015 Joint Report of the Council and the Commission on the The Implementation of the Strategic Framework for European Cooperation in Education and Training (ET 2020) New Priorities For European Cooperation in Education and Training*. {COM (2015) 408 final} Geraadpleegd op 14 oktober 2015, via http://ec.europa.eu/education/documents/et-2020-swd-161-2015_en.pdf

- Een laatste innovatie is **een verlenging van de termijn** om de doelstellingen te bereiken naar 2020, een termijn van vijf jaar in plaats van drie jaar.

4 Advies

4.1 Een balans tussen een pedagogische en een maatschappelijke benadering

De globale onderwijsvisie van de Europese Unie blijft sterk utilitair. Dit is een gevolg van de specifieke bevoegdheidsdomeinen van de Unie die voor onderwijs maar een beperkt aantal bevoegdheden bezitten die verband houden met mobiliteit en met beroepsopleiding. Daarom is het Europese onderwijsbeleid een onderdeel van een sociaal en een arbeidsmarktbeleid en een actor om maatschappelijke doelen te bereiken.

Op zichzelf is er niets verkeerd met aandacht voor de maatschappelijke functies van onderwijs *op voorwaarde* dat de opdrachten van het onderwijs niet hiertoe worden beperkt. Het onderwijs neemt heel wat maatschappelijke opdrachten op zich, maar deze moeten een onderdeel vormen van een bredere en rijkere (ped)agogische opdracht. Onderwijs werkt in de eerste plaats aan persoonsontwikkeling en leidt jongeren om hun leven vorm te geven. Onderwijs wil daarom jonge mensen opvoeden om op een kritische en creatieve manier mee de samenleving van morgen vorm te geven. Onderwijs leert lerenden bewust omgaan met normen en met waarden, met diversiteit en met zingeving. Daarom zal de pedagogische opdracht van het onderwijs en het recht op onderwijs altijd veel breder moeten zijn dan de voorbereiding op tewerkstelling en op maatschappelijk functioneren. Een essentiële dimensie in de opdrachten van onderwijs is de impulsen die het geeft aan borgen én creëren van kennis.

Om die redenen moet het onderwijs een assertieve autonomie kunnen handhaven t.a.v. de veelheid aan maatschappelijke verwachtingen en ze kunnen meenemen in een eigen missie en dynamiek. Dit betekent ook dat onderwijs aan de samenleving signalen moet kunnen geven over maatschappelijke ontwikkelingen die de school niet (alleen) kan oplossen. Om antwoorden te zoeken op ingrijpende maatschappelijke veranderingen maakt onderwijs deel uit van een globaal systeem van zorg- en welzijnsinstellingen waarin velen een verantwoordelijkheid moeten opnemen.

De Vlor is geen vragende partij dat Europa op dit punt initiatieven zou nemen. De raad wil wel dat het Europese beleid ruimte laat aan de lidstaten om een eigen vormingsconcept te kunnen opbouwen. In die zin moeten de maatschappelijke vragen die Europa voorop stelt, complementair en aanvullend zijn op het eigen onderwijsbeleid van de lidstaten en regio's. De principes die het Vlaamse onderwijs sturen, zoals de actieve en passieve vrijheid van onderwijs, moeten de basis blijven voor het Vlaamse onderwijsbeleid. De Europese samenwerkingsmodellen moeten daarom vanuit subsidiariteit vorm krijgen.

4.2 Een gefocust en integraal kader voor samenwerking

De Europese samenwerking in Onderwijs en Vorming moet passen in het evenwicht tussen het pedagogische en het maatschappelijke dat we hierboven hebben omschreven. Ten tweede moet het kader garanderen dat lidstaten voldoende ruimte hebben om eigen accenten te leggen (subsidiariteit, zie punt 4.1).

Beide evenwichten kunnen beter worden beoordeeld en vertaald naar concreet beleid op verschillende beleidsniveaus als het kader voor samenwerking eenvoudiger, eenduidiger en meer gefocust is. Daarom vindt de Vlor het een meerwaarde te werken vanuit **duidelijker geprofileerde en gereduceerde beleidslijnen** en strategische doelstellingen. De vorige kaders voor samenwerking omvatten te veel doelstellingen waardoor er verwarring en incoherentie was binnen de verschillende beleidslijnen. Een kader dat *alle beleidslijnen* voor de verschillende onderwijsniveaus (van voorschools tot en met het hoger en volwassenenonderwijs) samenbrengt, kan eveneens bijdragen tot deze transparantie.

De Vlor pleit voor een nog meer doorgedreven afstemming van programma's. Naast de initiatieven die genoemd worden in de voorstellen van de Commissie, zijn er nog andere die niet worden vermeld zoals de **samenhang** met de doelen uit Europe 2020 en met de skills strategy die momenteel ook wordt herzien, te verhogen. Door de herverdeling van bevoegdheden binnen de Europese Commissie en de Europese administratie wordt het een extra uitdaging om de coherentie van het beleid ten aanzien van de verschillende onderwijsvormen en onderwijsniveaus te garanderen.

Naast de beleidsimpulsen voor samenwerking binnen de EU geven ook **andere supranationale instellingen** kaders voor de innovatie van het onderwijsbeleid zoals de OESO of de Raad van Europa. De Vlor dringt erop aan dat de beleidskaders op een coherente wijze worden vertaald naar zowel het Vlaamse niveau als het niveau van de onderwijsinstelling.

4.3 Burgerschap, sociale cohesie en verantwoordelijkheid in een diverse samenleving als kernproces in de Europese samenwerking

Een nieuw thema dat verdere afstemming vraagt, is de opvolging van de verklaring van Parijs. Dit initiatief kadert in de **preventie van radicalisering**.⁵ Ook voor dit nieuwe beleidsinitiatief is het belangrijk dat de pedagogische opdracht van de school primeert (zie punt 4.1). Onderwijs is absoluut geen verlengstuk van een veiligheidsbeleid.

Op de Raad van onderwijsministers van 17 maart 2015 werd een bredere beleidslijn aangekondigd die deze beleidsdoelstelling verbreedt naar sociale cohesie en de waarden van burgerschap. De Vlor waardeert deze bredere benadering met klemtonen op de verwerving van interculturele competenties en de promotie van interculturele dialoog, fundamentele waarden en

⁵ European Commission (2015). *Informal meeting of Ministers of the European Union on promoting Citizenship and the Common Values of Freedom, Tolerance and Non-discrimination through Education. Paris, 17 March 2015.*
Geraadpleegd op 14 oktober 2015, via
https://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/dp_mobilisation_europeenne_20150317.pdf

actief burgerschap, kritisch nadenken en mediawijsheid. Ook de band die de onderwijsministers leggen met een gelijkekansenbeleid in onderwijs, is terecht.

De Vlor vraagt meer duidelijkheid over het opzet en de invulling van deze beleidslijn: gaat het enkel om ad hoc beleid of wil de Unie op dit vlak een structureel beleid uitwerken? De Vlor vindt het erg belangrijk dat de burgerschapscomponent die nu onderbelicht blijft in de EU-samenwerking voor onderwijs en vorming sterkere aandacht krijgt. De Vlor verwijst hier naar de bijkomende uitdagingen die de vluchtelingencrisis stelt. De Vlor vindt het belangrijk dat burgerschap en het referentiekader, verwoord in de Europese Verklaring voor de rechten van de mens, sterker op de voorgrond komen en een afzonderlijke beleidslijn vormen binnen education and training 2020.

4.4 Betrokkenheid van stakeholders en van het middenveld uit onderwijs en vorming garanderen op Europees én Vlaams niveau

De betrokkenheid van het middenveld en van alle partners betrokken bij het onderwijs moet structureler worden in het geheel van het Europese onderwijsbeleid, zowel op het Europese niveau als op het Vlaamse niveau.⁶ Deze participatie slaat op alle aspecten van de beleidscyclus: van het uitdenken van concepten tot implementatie en evaluatie.

Op het **Europees niveau** vindt de Vlor de voorstellen die de Commissie nu doet om de banden tussen onderwijs, bedrijfsleven, onderzoek, sociale partners en NGO's te versterken, te weinig structureel. Het middenveld dat onderwijs en vorming vertegenwoordigt, wordt amper genoemd. Het heeft geen enkele rol in de hervormde werkgroepen die het proces zullen opvolgen en concretiseren.

De Vlor wijst erop dat er in het overleg over de hogeronderwijsruimte wel een traditie was om te overleggen met de instellingshoofden, de vakbonden en met de vertegenwoordigers van de studenten. De sterkere afstemming tussen beleidslijnen mag zeker geen stap terug betekenen voor deze vormen van overleg. Het model zou integendeel moeten worden vertaald naar de andere onderwijsniveaus. Ook binnen de Raad van Europa is er betrokkenheid van het middenveld uit onderwijs. Deze voorbeelden tonen aan dat participatie van betrokkenen binnen internationale organisaties haalbaar en realistisch is. Om die redenen vraagt de Vlor naar een structurele plaats voor het middenveld in de werkgroepen van de Europese Unie.

Er is ook nog heel wat verbetering mogelijk in de openbaarheid van de informatie die het proces voor samenwerking schraagt (verslagen van de werkgroepen, eindrapporten en verslagen van 'peer learning activities').

Op het **Vlaamse niveau** vraagt de Vlor dat het middenveld kan meedenken over de Vlaamse standpuntbepaling, over de omzetting van internationale kaders in Vlaams beleid en over de

⁶ Brans, M., Van Damme, J. & Gaskell, J. (2010). *Education councils in Europe. Balancing expertise, societal input and political control in the production of policy advice*. Geraadpleegd op 14 oktober 2015, via http://www.vlor.be/sites/www.vlor.be/files/rapport_volledig.pdf

opvolging ervan. Hiertoe moeten ze sneller beschikken over correcte informatie om actief te kunnen participeren.

4.5 Governance en beleidsinstrumenten

De Vlor steunt het opzet van de Commissie om rapportering te stroomlijnen en te rationaliseren. Het is belangrijk dat de rapportering betrekking heeft op reële initiatieven en op concrete realisaties in het onderwijs- en vormingsbeleid. Een vereenvoudiging en een langere looptijd voor rapportering verhogen hiervoor de kansen. De Vlor stelde al eerder vast dat de bestaande formule te veel focuste op beleidsplannen eerder dan op realisaties.

De raad bevestigde in eerdere advies dat opvolging van de effecten van een nationaal of regionaal beleid vanuit een Europees perspectief een meerwaarde kan bieden. Het is belangrijk te beschikken over informatie die in een Vlaamse context relevant is. Gemiddelde cijfers voor België hebben met het oog op de bevoegdheden tussen de regio's, weinig meerwaarde.

Het is waardevol dat lidstaten zichzelf ambitieuze doelen stellen, maar de Vlor pleit voor realisme. Voor bepaalde richtpunten is het duidelijk dat deze ofwel al gehaald waren toen ze geformuleerd werden, terwijl andere meteen al onrealistisch bleken.

De Vlor verkiest ook een sober kader van richtpunten en indicatoren. Een uitzuivering van de elementen die worden opgevolgd, moet leiden tot transparantie in de beleidsvoering.

4.6 Aandacht voor de wisselwerking tussen Vlaams en Europees onderwijsbeleid

De Vlor vindt dat de Europese samenwerking op het terrein van onderwijs en vorming moet uitgaan van subsidiariteit. Het onderwijsbeleid is een nationale/regionale bevoegdheid en kan dat best ook blijven. Dit belet niet dat voor bepaalde aspecten een Europese samenwerking een meerwaarde kan bieden. Het geeft nationale/regionale beleidsmakers de kans om beleidspraktijken te vergelijken en van elkaar te leren.

Zowel het internationale/Europese als het lokale onderwijsbeleid wint aan belang. Het Vlaamse onderwijsbeleid wordt op die manier vanuit twee andere beleidslagen uitgedaagd. Het is een uitdaging om actief en snel in te spelen op innovatiebehoeften op Europees, Vlaams en lokaal niveau.

Voor de Vlor bestaat een goede afstemming tussen het Europese en het Vlaamse niveau uit de volgende elementen:

- Een accurate opvolging en waar mogelijk beïnvloeding van de Europese samenwerkingskaders. Vlaanderen moet in de Europese context de ambitie hebben te wegen op het beleid en de besluitvorming;
- Een brede consultatie van de stakeholders binnen de Vlor (en andere strategische adviesraden) over de voorgestelde doelen en de wijze waarop deze doelstellingen worden omgezet in Vlaams beleid;
- Europese afspraken niet klakkeloos overnemen, maar een Vlaamse invulling geven rekening houdend met onze eigen context, traditie en structuren. De Europese kaders laten een contextualisering van de Europese doelen in Vlaams beleid perfect toe;

- Een sterkere betrokkenheid van het Vlaams Parlement bij de afwegingen over de impact van Europese kaders op het Vlaams beleid;
- Een opener communicatie over waar het Europese beleid naartoe wil en waar Vlaanderen eigen klemtonen legt. Soms ontstaat de indruk dat Europees beleid als alibi fungeert voor Vlaamse beslissingen. Er moet duidelijker worden gecommuniceerd op welk niveau waarover een akkoord is gegeven.

Mia Douterlungne
administrateur-generaal

Harry Martens
voorzitter