

Advies over de beleidsnota Onderwijs 2019-2024

Vlaamse Onderwijsraad
Koning Albert II-laan 37
BE-1030 Brussel
T +32 2 219 42 99

www.vlor.be
info@vlor.be

Wijs beleid door overleg

Advies op vraag van Ben Weyts, Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand op 8/11/2019

Uitgebracht door de [Algemene Raad](#) op 28 november 2019 met eenparigheid van stemmen. Er waren 18 stemmen voor en 4 onthoudingen.

Voorbereiding: Werkgroep Beleidsnota-Programmadecreet op 14/11/2019 en op 19/11/2019 onder voorzitterschap van Mia Douterlungne

Werden geconsulteerd: [Raad Basisonderwijs](#) op 13/11/2019; [Raad Secundair Onderwijs](#) op 14/11/2019; [Raad Hoger Onderwijs](#) op 12/11/2019; [Raad Levenslang en Levensbreed Leren](#) op 12/11/2019

Werden ook geconsulteerd: Commissie Diversiteit en Gelijke Onderwijskansen op 5/11/2019; Commissie voor Onderwijs aan Lerenden met Specifieke Noden op 7/11/2019; Commissie Deeltijds Kunstonderwijs op 12/11/2019; Commissie Leerlingenbegeleiding op 12/11/2019; Commissie Onderwijs-Arbeidsmarkt op 13/11/2019; Werkgroep Modernisering Einddoelen op 13/11/2019.

Dossierbeheerder(s): Roos Herpelinck

INHOUDSOPGAVE

1 INLEIDING	4
2 PRIORITAIRE BELEIDSLIJNEN EN KRACHTLIJNEN VAN BELEID	4
2.1 VIJF KRACHTLIJNEN	4
2.2 ESSENTIËLE AANVULLINGEN BIJ DE BELEIDSLIJNEN	5
2.2.1 Ambitie voor een brede persoonsvorming	5
2.2.2 Positieve leertrajecten	5
2.2.3 Armoedebelied inbedden in een geïntegreerd gelijke kansenbeleid in alle onderwijssectoren	6
2.2.4 Sterkere stimuli voor levenslang en levensbreed leren	7
2.2.5 Een ondersteunend beleidsklimaat met vertrouwen in beleidskrachtige onderwijsinstellingen	7
3 EEN AMBITIEUS ONDERWIJSBELEID MET EEN BREED DRAAGVLAK HEEFT EEN STERKE INBEDDING NODIG	8
3.1 EEN GEFASEERD EN TRANSPARANT INNOVATIEBELEID VOOR ONDERWIJS	8
3.2 BELEIDSEVALUATIE VOOR EEN STERKER EVIDENCE-INFORMED ONDERWIJSBELEID	8
3.3 ONDERSCHIED TUSSEN BESTENDIGEN VAN LOPEND BELEID EN NIEUWE BELEIDSINITIATIEVEN	9
4 FINANCIERING IS EEN ESSENTIËLE VOORWAARDE VOOR EEN AMBITIEUS ONDERWIJSBELEID	9
5 OPMERKINGEN EN SUGGESTIES BIJ DE TRANSVERSALE, HORIZONTALE EN OVERKOEPELENDE STRATEGISCHE EN OPERATIONELE DOELEN	10
5.1 SD 1: DE ONDERWIJSKWALITEIT VERHOGEN	10
5.1.1 OD 1.1: De taalkennis en taalvaardigheid Nederlands verhogen	10
5.1.2 OD 1.2: Eindtermen scherp, duidelijk en uitdagend formuleren	11
5.1.3 OD 1.3: Kwaliteit opvolgen via gevalideerde, gestandaardiseerde en genormeerde proeven	14
5.1.4 OD 1.4: Ondersteuning en externe kwaliteitscontrole van scholen versterken	15
5.1.5 OD 1.5: Onderwijsmiddelen inzetten waarvoor ze bedoeld zijn	16
5.1.6 OD 1.6: Scholen versterken als pedagogische eenheid	16
5.1.7 OD 1.7: De kwaliteit van het basisonderwijs versterken	16

5.1.8 OD 1.8: De kwaliteit van de uitstroom van het secundair onderwijs versterken	17
5.1.9 OD 1.9: Het levenslang en levensbreed leren versterken	19
5.1.10 OD 1.10: Een sterke en moderne dienstverlening aan onderwijsinstellingen en lerenden realiseren	20
5.1.11 OD 1.11: Proactief mee vorm geven aan Europees en internationaal beleid	20
5.2 SD 2: KWALITEITSVOLLE ONDERWIJSPROFESSIONALS MOTIVEREN EN BEHOUDEN	21
5.2.1 OD 2.1: Het lerarentekort aanpakken door de aantrekkelijkheid en status van het lerarenberoep te verhogen	21
5.2.2 OD 2.2: Nascholing en professionalisering van leraren en directies dichterbij de onderwijspraktijk brengen	21
5.2.3 OD 2.3: De planlast voor leraren en directies tegengaan	22
5.3 SD 3: JUISTE BEGELEIDING OP DE JUISTE PLAATS VOOR LERENDEN REALISEREN	22
5.3.1 OD 3.1: Een pragmatisch en realistisch begeleidingsdecreet invoeren	22
5.3.2 OD 3.2: Effectieve en efficiënte leerlingenbegeleiding realiseren	23
5.3.3 OD 3.3: We streven naar een veilige en gezonde leer- en werkomgeving	24
5.4 SD 4: HET CAPACITEITSTEKORT AANPAKKEN EN INVESTEREN IN SCHOOLINFRASTRUCTUUR	24
5.4.1 OD 4.1: Investeren in uitbreidingen om de capaciteitstekorten aan te pakken	24
5.4.2 OD 4.2: Inschrijvingsrecht herzien om maximale keuzevrijheid te garanderen	25
5.4.3 OD 4.3: Investeren in de vervanging van de bestaande schoolinfrastructuur en didactische uitrusting om onderwijskwaliteit te versterken	25
5.4.4 OD 4.4: Evolueren naar multifunctionele infrastructuur	26
5.4.5 OD 4.5: Alternatieve financiering van schoolinfrastructuur onderzoeken	26
5.4.6 OD 4.6: Infrastructuur met aandacht voor klimaat en duurzaamheid bouwen	27
5.5 SD 5: EFFICIËNTIE IN HET HOGER ONDERWIJS VERHOGEN	27
5.5.1 OD 5.1: Kwaliteitszorg en transparante communicatie in het hoger onderwijs versterken	27
5.5.2 OD 5.2: Het belang van het Nederlands in het hoger onderwijs waarborgen	28

5.5.3 OD 5.3: Studie-efficiëntie in het hoger onderwijs versterken door goede oriëntering en snelle heroriëntering	28
5.5.4 OD 5.4: Het hoger onderwijslandschap en de financiering van het hoger onderwijs herbekijken	29
5.5.5 OD 5.5: Opleidingen in de gezondheidszorg verbeteren	30

1 Inleiding

Op 8 november 2019 vroeg minister Ben Weyts de Vlor om advies over zijn beleidsnota Onderwijs voor de regeerperiode 2019-2024.

In dit advies gaat de Vlor in op de krachtlijnen en geeft hierbij enkele bijkomende essentiële beleidslijnen (punt 2). De raad geeft ook enkele principes mee waarvan hij verwacht dat ze mee het beleid in de volgende jaren zullen sturen (punt 3 en 4). Tot slot formuleert de Vlor bedenkingen en vragen van de onderwijspartners bij de verschillende beleidslijnen (punt 5).

De raad beseft dat in een beleidsnota nog niet alles in detail en volledig technisch kan zijn uitgewerkt. Hij geeft nu al een aantal vragen en suggesties mee die volgens hem belangrijk zijn bij de verdere uitwerking van die beleidslijnen. Hierbij verwijst de Vlor naar eerder denkwerk van de raad of kondigt hij adviezen aan ter inspiratie voor de verdere uitwerking van die beleidslijnen.

De Vlor beschouwt dit advies als een uitnodiging voor dialoog en overleg met de nieuwe beleidsverantwoordelijken over de verdere uitbouw van een kwalitatief sterk onderwijs.

2 Prioritaire beleidslijnen en krachtlijnen van beleid

2.1 Vijf krachtlijnen

De minister schuift in zijn beleidsnota vijf belangrijke prioriteiten naar voren:

- Onderwijs van topkwaliteit met maximale leerwinst voor iedere lerende.
- Voldoende sterke, professionele en gemotiveerde leraren aantrekken en behouden door het beroep de waardering te geven die het verdient.
- Elk kind op de juiste plaats in ons onderwijs krijgen door te voorzien in de nodige begeleiding.
- Investeren in aangename leer- en werkplekken met voldoende capaciteit voor elke lerende.
- Het hoger onderwijs op topniveau houden maar grenzen stellen aan een te doorgedreven flexibilisering.

Dit zijn inderdaad relevante thema's om het beleid in de komende vijf jaar rond te bouwen. Ze stemmen overeen met de prioriteiten uit het memorandum¹ en weerspiegelen belangrijke uitdagingen waarmee het onderwijs in de volgende jaren zal moeten omgaan. Maar de Vlor vraagt wel om enkele essentiële aanvullingen.

¹ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Memorandum voor de nieuwe Vlaamse Regering](#), 29 november 2018.

2.2 Essentiële aanvullingen bij de beleidslijnen

2.2.1 Ambitie voor een brede persoonsvorming

De minister schetst bij aanvang van de beleidsnota een visie op onderwijs en de opdrachten ervan. Het valt de raad op dat kinderen daarin omschreven worden als 'Vlaams kapitaal'. Onderwijs wordt gezien in termen van investeren en in termen van rendement.

Omdat de minister die visie verwoordt, krijgt de Vlor de opportuniteit om hierover met hem in dialoog te gaan. De raad verwijst naar zijn publicatie 'Spots op onderwijs'² waarin diverse wetenschappers materiaal aanleveren voor dit debat. De Vlor vindt dat de rol van onderwijs eng functioneel wordt omschreven als een antwoord op – overigens terechte – maatschappelijke noden. Want onderwijs gaat om meer: persoonsvorming, voorbereiden op maatschappelijke integratie en kwalificeren zijn drie traditionele functies die aan onderwijs worden toebedeeld.³

We lichten hieronder drie voorbeelden uit om die stelling te onderbouwen.

In het leerplichtonderwijs wordt er een sterke klemtoon gelegd op taal en STEM. De Vlor stelt het belang daarvan zeker niet in vraag, maar mist een visie op een brede algemene vorming die meerdere domeinen en leergebieden omvat. In de beleidsnota vinden we geen initiatieven terug om leerlingen ook in andere domeinen te laten excelleren. Een ambitieus beleid voor sommige leergebieden mag niet ten koste gaan van een brede en harmonische vorming. Het is een en-en verhaal.

In het kleuteronderwijs wordt al een vroeg rendement verwacht dat wordt getoetst. Inzetten op taalverwerving, taalstimulering, communicatie is cruciaal, maar het is niet wenselijk en haalbaar dat ook in termen van toetsen en rendement te definiëren. De ontwikkeling van toetsen staat haaks op een positief ontwikkelingsperspectief voor kleuters.

De missie van het volwassenenonderwijs wordt verengd tot voorbereiding op de arbeidsmarkt en de tweedekansfunctie. De raad mist de rol van het volwassenenonderwijs om bij te dragen aan persoonlijke ontwikkeling van volwassen leerders. In het volwassenenonderwijs kunnen volwassenen immers ook nieuwe interesses exploreren, los van de arbeidscontext. De Vlor verwacht dat de minister de missie van het volwassenenonderwijs niet verengt maar juist valoriseert.⁴ Ook het deeltijds kunstonderwijs draagt bij tot een breed vormingsperspectief voor lerenden.

2.2.2 Positieve leertrajecten

De minister wil leerprestaties verhogen, maar gaat niet in op de voorwaarden die een leerling nodig heeft om tot leren te komen (zie ook punt 5.3.2): de mate waarin hij uitgedaagd en ondersteund wordt om positieve leer- en studietrajecten te volgen, de ondersteuning als het

² Vlaamse Onderwijsraad (2019). *Spots op onderwijs. Wetenschappers voor het voetlicht*, Tielt: Lannoo Campus.

³ ACOD en OKO formuleren bij deze passage een minderheidsstandpunt "Een visie waarin lerenden worden omschreven als 'startkapitaal' en leraren als 'vermogensbeheerders' wijzen OKO en ACOD af. Deze instrumenteel-economische visie op leren staat haaks op de vormende opdracht van onderwijs".

⁴ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Advies over het volwassenenonderwijs als partner in levenslang en levensbreed leren](#); 11 juni 2019.

moeilijk loopt (los van het M-decreet) en dit alles in een context waarin een lerende zich goed voelt op school.

De Vlor pleit voor positieve leertrajecten die bijkomende studievertraging voorkomen. De impact van taaltoetsen en de bijhorende remediëring, zittenblijven als een remediëeringsmaatregel, ... moeten mede vanuit dit perspectief worden bekeken. De Vlor betreurt dat deze niet gezien worden als signalen om te werken aan een versterking van geïntegreerde leerlingenbegeleiding op school. Het valt ten andere op dat de rol van de centra voor leerlingenbegeleiding nergens expliciet wordt vermeld. Er is enkel sprake van een evaluatie van het decreet, zonder verdere duiding.

2.2.3 Armoedebelief inbedden in een geïntegreerd gelijke kansenbeleid in alle onderwijssectoren

De minister wil een beleid uittekenen dat een einde moet maken aan de 'lege brooddozen' in het kleuter- en lager onderwijs. Hij wil daarnaast scholen stimuleren om de kosten voor ouders te beheersen. Een lokale gezinscoach zal ouders daarin ondersteunen.

De Vlor onderschrijft zeker die beleidsdoelen, maar vindt dat een beleid voor de ondersteuning van kinderen die opgroeien in armoede veel verder moet reiken en ambitieuzer moet zijn. De Vlor mist concrete ondersteunende maatregelen die een geïntegreerd gelijke kansenbeleid uitbouwen. Dit moet de prestatiekloof die verklaard kan worden door achtergrondkenmerken, reduceren.⁵ De minister kan voor een dergelijk beleid inspiratie vinden in een advies dat de Vlor voorbereidt. Het schetst een waaier aan beleidsinstrumenten die ertoe bijdragen dat alle kinderen en jongeren kansen krijgen om te groeien en uit te blinken, ongeacht hun sociale startpositie.⁶

De Vlor mist eveneens stimuli voor een gelijke kansen- en diversiteitsbeleid in het hoger onderwijs. Democratisering is nochtans een blijvend aandachtspunt om ervoor te zorgen dat de studentenpopulatie een weerspiegeling is van de maatschappij van vandaag. In enkele recente adviezen formuleerde de Vlor dan ook zijn beleidsaanbevelingen voor een diversiteitsbeleid in het hoger onderwijs.⁷

Ook het levenslang en levensbreed leren moet zich richten tot lerenden uit alle segmenten van de samenleving. Ook hier gaat de beleidsnota niet op in. De recente opdracht van het deeltijds kunstonderwijs om aantrekkelijker te worden voor kinderen uit kansengroepen en kinderen met specifieke noden, wordt helemaal niet meer vermeld.⁸

⁵ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Beleidsaanbevelingen over de GOK-financiering en het GOK-beleid naar aanleiding van drie SONO-onderzoeken](#), 28 maart 2019.

⁶ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Beleidsvoorstellen om het gelijke onderwijskansenbeleid te versterken](#), (in voorbereiding) 19 december 2019.

⁷ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over het diversiteitsbeleid in het Vlaamse hoger onderwijs](#), 11 september 2018; Vlaamse Onderwijsraad, Raad Hoger Onderwijs. [Een diversiteitssensitief personeelsbeleid als hefboom voor democratisering. Advies over diversiteit op de werkvloer in het hoger onderwijs](#), 12 november 2019.

⁸ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Advies over het volwassenenonderwijs als partner in levenslang en levensbreed leren](#); 11 juni 2019.

Vlaamse Onderwijsraad, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Advies over de implementatie van het decreet deeltijds kunstonderwijs](#), 15 mei 2019, punt 3.4.2.

2.2.4 Sterkere stimuli voor levenslang en levensbreed leren

De Vlor mist in de beleidsnota een ambitieus beleid voor de versterking van het levenslang en levensbreed leren. Dat zowel in het hoger onderwijs als in het volwassenenonderwijs. De raad merkt dat het beleid voor levenslang en levensbreed leren sterk zal worden aangestuurd vanuit het beleidsdomein Werk. Het is merkwaardig dat meerdere beleidslijnen zoals het versterken van talenkennis in het bijzonder en het verhogen van kennisniveaus in het algemeen, niet worden doorgetrokken naar volwassen leerders.

2.2.5 Een ondersteunend beleidsklimaat met vertrouwen in beleidskrachtige onderwijsinstellingen

In de maatregelen die de minister naar voren schuift om de kwaliteit van het Vlaams onderwijs te versterken, mist de Vlor een belangrijke hefboom. We belichten achtereenvolgens de rol van schoolteams, de rol van de ondersteuning, de rol van de schoolleiders, leerkrachten en ouders en leerlingen.

Kwaliteit in onderwijs veronderstelt **beleidskrachtige schoolteams**. Het beleid zal de voorwaarden moeten versterken waaronder schoolteams de motor kunnen zijn van een kwaliteitsbeleid. Dat veronderstelt een goed samenspel tussen interne kwaliteitszorg, extern kwaliteitstoezicht en begeleiding met het oog op schoolontwikkeling. De plaats van gestandaardiseerde toetsen in dit geheel is nog verre van duidelijk evenmin als de ruimte die de school krijgt om beleid te voeren en vastgestelde problemen aan te pakken.⁹ Dat vereist vertrouwen in het beleid dat scholen voeren.

De vrijheid van onderwijs en de vrije keuze moeten daarbij onverkort blijven gelden. Onderwijsaanbieders werken vanuit hun eigen project en kiezen zelf de pedagogische methode die in hun context het beste antwoord kan bieden. De Vlor ervaart diverse voorstellen uit de beleidsnota zoals de organisatie van een taalbad, het gebruik van het RTI-model, ... als ingrepen op die pedagogische vrijheid.

Beleidskrachtige schoolteams die een performant kwaliteitsbeleid voeren, moeten kunnen terugvallen op zeer goede **ondersteuning**. Het is dan ook merkwaardig dat de pedagogische begeleidingsdiensten zo zwaar onder druk komen te staan. Uit het programmadecreet blijkt dat bespaard wordt op de budgetten voor de begeleidingsdiensten. Daarenboven stelt de beleidsnota enkele van de conclusies uit de recente doorlichting van de pedagogische begeleidingsdiensten in vraag.¹⁰ Met minder middelen meer inzetten op een vraaggestuurde werking en aanwezigheid in de klas is niet te realiseren. Daarnaast blijft de overheid vrijemarktwerking stimuleren. Die ondersteuning moet dan betaald worden vanuit de werkmiddelen die eveneens worden beperkt. De Vlor verwijst ook naar het recente rapport van de Nederlandse Onderwijsraad over de ondersteuningsstructuur in onderwijs. Daaruit blijkt dat de opening naar de vrije markt in

⁹ De Vlor formuleert hierbij het volgende minderheidsstandpunt: "Gestandaardiseerde toetsen kunnen hier een rol spelen, maar het is belangrijk dat de school ruimte krijgt om beleid te voeren en vastgestelde problemen aan te pakken".

¹⁰ Commissie Monard (2019). [Evaluatie van de pedagogische begeleidingsdiensten en de permanente ondersteuningscellen. Overkoepelend rapport](#). Brussel.

Nederland geen onverdeeld succes te noemen is.¹¹ De Vlor vraagt om bij de hervorming van de pedagogische begeleidingsdiensten sterke voorwaarden te creëren opdat deze diensten adequaat de scholen zouden kunnen ondersteunen bij hun kwaliteitsbeleid.

Een centrale figuur voor het kwaliteitsbeleid van de school is de **schoolleider/directeur/directie**.¹² Het welslagen van onderwijsinnovaties in scholen wordt zeer sterk bepaald door de mate waarin de schoolleider of een directieteam die mee ondersteunt en vertaalt in concreet beleid. Uit onderzoek blijkt dat er een sterker beleid nodig is om de rol van de schoolleider/directeur te versterken op het vlak van beleidsruimte, professionele ontwikkeling, administratieve ontzorging. Het is vanuit dat perspectief wat merkwaardig dat de waardering voor en rol van schoolleiders zo marginaal aan bod komt in de beleidsnota. Voor schoolleiders/directeurs is er nood aan meer ruimte en tijd om hun opdracht waar te maken.

Voor **leerkrachten** vraagt werken aan kwaliteit ook tijd en ruimte om te overleggen, om plannen voor verandering te vertalen naar hun concrete klaspraktijk. De Vlor vindt in de beleidsnota geen aanknopingspunten om daarvoor tijd en ruimte vrij te maken binnen de kernopdracht van leerkrachten.

Leerlingen en ouders hebben nood aan een duidelijk kader en ondersteuning vanuit het schoolteam om samen met dat team kwaliteitsvol en gedragen school te maken.

3 Een ambitieus onderwijsbeleid met een breed draagvlak heeft een sterke inbedding nodig

3.1 Een gefaseerd en transparant innovatiebeleid voor onderwijs

In zijn memorandum pleitte de Vlor ervoor om in de komende legislatuur 2019-2024 verder te bouwen op een aantal opgestarte innovaties waaronder de modernisering van de eindtermen, de structuurveranderingen in het secundair onderwijs, het volwassenenonderwijs, het deeltijds kunstonderwijs, de leerlingenbegeleiding, de uitrol van duaal leren,¹³ We belichten achtereenvolgens de inpassing van beleidsevaluaties in het onderwijsbeleid en vervolgens de verhouding tussen al opgestarte onderwijsveranderingen en nieuwe beleidsmaatregelen.

3.2 Beleidsevaluatie voor een sterker evidence-informed onderwijsbeleid

De Vlor koppelt de vraag naar een consequente implementatie van al besliste veranderingen aan de vraag om de veranderingen nauwgezet te monitoren en waar nodig evidence-informed bij te sturen.

De minister kondigt een aantal dergelijke beleidsevaluaties aan. De Vlor vindt dat terecht, maar vraagt dat er een redelijke termijn bestaat tussen de opstart van de evaluatie en de structurele

¹¹ Onderwijsraad (2019). [Samen ten dienste van de school](#). Den Haag. Dit advies geeft een goed overzicht van de beleidsontwikkelingen in Nederland sinds de jaren 90.

¹² Devos, G., Vanblaere, B. & Bellemans, L. (2018). [Stress en welbevinden bij schoolleiders](#). SONO-onderzoek, Gent: Steunpunt Onderwijsonderzoek.

¹³ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Memorandum voor de nieuwe Vlaamse Regering](#), 29 november 2018, p. 15, p. 22, p. 30, p. 37, p. 44, p. 50 en p. 60.

verankering van vaststellingen. Zo zullen de nieuwe eindtermen basisonderwijs (met de beslissing over al dan niet invoeren van basisgeletterdheid) al moeten ingaan op 1 september 2023 terwijl de evaluatie van het principe van basisgeletterdheid pas start in 2022. De resultaten van het onderzoek zullen dus niet gekend zijn als er al ontwikkelingswerk gebeurt voor de eindtermen basisonderwijs.

De Vlor is vragende partij voor een globale monitoring van meerdere aspecten van de invoering van de nieuwe eindtermen zoals de impact op het schoolbeleid, de studeerbaarheid van opleidingen en de werkdruk op leraren. De scope van de evaluatie mag niet worden gelijkgesteld aan leerwinstmetingen en basisgeletterdheid.

Voor sommige problemen is de Vlor van oordeel dat er een grondiger analyse moet gebeuren vooraleer nieuwe maatregelen uit te werken. Dat geldt bijvoorbeeld voor de problemen die zich stellen bij de studievoortgang van studenten in het hoger onderwijs. De Vlor verwijst naar zijn adviezen over beleidsvoorbereidend en praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek.¹⁴

3.3 Onderscheid tussen bestendigen van lopend beleid en nieuwe beleidsinitiatieven

De minister kondigt een aantal initiatieven aan die op meerdere wijzen kunnen worden geïnterpreteerd. Betekenen de aangekondigde bijkomende beleidsaccenten een verderzetten van de gemaakte keuzes of worden innovaties die al in scholen uitgerold zijn nog verder bijgestuurd of teruggedraaid?

Hoe zal de vernieuwing van het secundair onderwijs verder verlopen gelet op het feit dat scholen die nu al in de realiteit aan het brengen zijn? De Vlor vraagt dat de minister daarover op korte termijn duidelijkheid verschaft. De raad wijst ook op de grote inspanningen die scholen, clb en ondersteuningsnetwerken hebben gedaan voor het M-decreet.

Het is belangrijk dat het beleid de innovatiebereidheid en inzet van het onderwijs in die dossiers respecteert en naar waarde schat.

4 Financiering is een essentiële voorwaarde voor een ambitieus onderwijsbeleid

De beleidsnota schept verwachtingen op het vlak van ambitieus onderwijs, onderwijsinfrastructuur en waardering van de leerkracht, een dynamisch hoger onderwijs en levenslang leren. Het is echter maar de vraag of die ambities te realiseren zijn binnen de financiële klijtlijnen die zich nu aftekenen: uitbouwen van een sterke kwaliteitscultuur, aantrekkelijke werkvoorwaarden voor leraren, nieuwe en vernieuwde scholen, een modernisering van de infrastructuur in scholen (waaronder digitalisering) vragen om passende investeringen.

¹⁴ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Meerwaarde van steunpunt beleidsgericht onderwijsonderzoek en verwachtingen voor de toekomst](#), 23 mei 2019.

De Vlor herinnert aan zijn pleidooi uit het memorandum voor een ambitieuze financiering voor het onderwijs, zowel op het vlak van werking, omkadering als in infrastructuur.¹⁵ In zijn advies over het programmadecreet verwees de raad ook al op de spanning tussen de ambities in meerdere onderwijsniveaus enerzijds en de budgettaire context waarin die moeten worden gerealiseerd.¹⁶

Het memorandum van de Vlor moedigde de regering aan om een globaal financieringsplan uit te werken dat betrekking heeft op alle aspecten en alle sectoren van het onderwijs. En dit gebaseerd op een behoeftestudie en een strategisch financieringsplan dat diverse kanalen voor publieke middelen exploreert (met inbegrip van Europese middelen).¹⁷ De raad zou het waarderen om over het globale plan voor financiering van onderwijs met de minister te kunnen overleggen.

5 Opmerkingen en suggesties bij de transversale, horizontale en overkoepelende strategische en operationele doelen

5.1 SD 1: De onderwijskwaliteit verhogen

5.1.1 OD 1.1: De taalkennis en taalvaardigheid Nederlands verhogen

De Vlor vindt een samenhangend taal- en talenbeleid belangrijk. Scholen spanden zich de voorbije jaren al in om het taalvaardigheidsniveau te versterken. Maar uit internationale comparatieve onderzoeken blijkt dat er aanleiding is tot ongerustheid en dat er meer beleidsinspanningen nodig zijn op dit terrein. De minister wil daarom het niveau van taalbeheersing versterken door een grotere aandacht voor taalstructurele elementen. Taalstructurele elementen kennen en beheersen, zijn een voorwaarde om te komen tot functionele taalvaardigheid. De Vlor vraagt om in te zetten op zowel taalstructurele elementen als op functionele taalvaardigheid.

5.1.1.1 Taaltesten kleuters

De Vlor heeft heel wat bedenkingen bij de validiteit van testen bij kleuters op één enkel moment. Ervaring leert dat kleuters zeer wisselend presteren op testen en dat een test op een vast moment een vertekend beeld geeft van de taalbeheersing van een kleuter. De vraag rijst of een goed leerlingvolgsysteem zoals veel kleuterscholen gebruiken, geen beter beeld geeft van de prestaties en de ontwikkeling van de kleuter. Een dergelijke benadering respecteert veel meer de professionaliteit van het schoolteam in de kleuterklas en vermijdt planlast.

Kleuters kunnen, om meerdere redenen, belangrijke hiaten hebben in hun taalontwikkeling en -verwerving. Om een gepast antwoord te geven op de vastgestelde tekorten, is er een analyse nodig van de redenen waarom de taalontwikkeling bij kleuters en leerlingen minder vlot verloopt. Dat kan te wijten zijn aan de thuistaal, maar dat kan ook het gevolg zijn van spraak-, taal- en

¹⁵ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Memorandum voor de nieuwe Vlaamse Regering](#), 29 november 2018, p. 65.

¹⁶ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over de programmadecreten bij begrotingsaanpassing 2019 en begrotingsopmaak 2020](#), 4 november 2019.

¹⁷ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Memorandum voor de nieuwe Vlaamse Regering](#), 29 november 2018, p. 67.

ontwikkelingsstoornissen (STOS) of andere redenen. De beleidsnota legt een te snel verband tussen thuistaal en een te lage beheersing van taal.

Het is ook wezenlijk dat taal in het kleuteronderwijs deel uitmaakt van een rijk ontwikkelingsaanbod dat meerdere ontwikkelingsgebieden van een kleuter harmonisch stimuleert (zie punt 2.2.1).

Testen moeten ook gekoppeld worden aan een goed taalvaardigheidsonderwijs in het kader van globale taalontwikkeling (m.i.v. Nederlands). Het uitwerken van een dergelijk beleid is een kerndomein van de professionaliteit van leraren en is een onderdeel van de keuze voor een pedagogische methode.

5.1.1.2 Vreemdetalenonderwijs

De minister geeft te kennen dat Engels, Frans en Duits facultatief zullen kunnen worden aangeboden in het basisonderwijs. De Vlor wijst er echter op dat Frans een verplicht leergebied is in het basisonderwijs vanaf het vijfde leerjaar.

5.1.1.3 Taalintegratietraject

In het basis en secundair onderwijs maken grammatica, zinsontleding en begrijpend lezen deel uit van de eindtermen. Die eindtermen zijn op meerdere momenten op dit vlak versterkt (zie punt 5.1.2). In het verlengde daarvan werken vele scholen al intens aan een talenbeleid. Het kan niet de bedoeling zijn om de totaalaanpak waarvoor is geopteerd, los te laten.

Het is merkwaardig dat leerlingen uit hun klasgroep worden gehaald door een taalintegratietraject dat eventueel netoverstijgend wordt aangeboden. Ook hier zal dit leiden tot schoolse vertraging en segregeren werken. Om een taal te leren, is het wenselijk om uitgedaagd te worden door een taalrijke leeromgeving.

Het is merkwaardig dat in deze paragraaf op geen enkele manier verwezen wordt naar de rol van het volwassenenonderwijs in dit verband.

Het is positief dat de minister wil blijven inzetten op OKAN. De Vlor wil echter benadrukken dat OKAN over meer gaat dan enkel taalverwerving. Voor anderstalige nieuwkomers in basisonderwijs wordt ook ingezet op sociale integratie. In secundair onderwijs (OKAN) worden lerenden voorbereid om hun leerloopbaan in het regulier onderwijs verder te zetten.

5.1.2 OD 1.2: Eindtermen scherp, duidelijk en uitdagend formuleren

5.1.2.1 Ambitie in curricula: geen kwestie van eindtermen alleen ...

De Vlor vindt het essentieel dat in het debat over excellentie in onderwijs en over ambitieuze onderwijsleerdoelen breed wordt gekeken naar de diverse instrumenten voor curriculumdesign in het Vlaams onderwijs: eindtermen, waar relevant curriculumdossiers, leerplannen, verdere pedagogische ondersteuning voor leerkrachten. Al deze instrumenten hebben hun functie en moeten in brede samenhang worden bekeken. Zo verwoorden eindtermen minimumdoelen. De Vlor pleit voor het behoud van het huidige kaderdecreet.

5.1.2.2 Ontwikkeling van eindtermen

De minister geeft te kennen te willen inzetten op een versterking van kenniselementen. Daarbij schuift hij ook enkele vakken naar voren: Nederlands, talen, STEM. De Vlor pleit voor een beleid dat inzet op alle vormingsaspecten en daar ambitieus in is (zie punt 2.2.1).

5.1.2.3 De beleidsstructuur voor ontwikkeling en goedkeuring van eindtermen

De Vlor vindt dat de aansturing van het ontwikkelproces voor eindtermen steeds complexer wordt. Naast AHOVOKS, de ontwikkelcommissies, de valideringscommissie wordt er nu ook nog een stuurgroep opgericht die het kader bewaakt waarin alle ontwikkelcommissies werken. De Vlor is geen vragende partij voor een dergelijke stuurgroep als dit orgaan zou worden samengesteld uit politieke afgevaardigden.

De Vlor blijft vragende partij om vroeger in het proces geconsulteerd te worden over de principiële opties die het herschrijven van eindtermen zullen sturen. Een toetsing op het einde van het proces beperkt de impact van de Vlor tot een minimum.

5.1.2.4 Monitoren van het bereiken van eindtermen

De beleidsnota legt een zeer sterke klemtoon op leerresultaten die zullen worden gemonitord in gestandaardiseerde en gevalideerde peilingen. Er is nog zeker verheldering nodig over de impact van deze peilingen op de werking van de school en op de studievoortgang van de leerlingen.

Voor de schoolwerking verwijzen we naar het punt 2.2.5.

De impact op de studieloopbanen van kinderen in het vijfde en zesde leerjaar en op leerlingen met specifieke noden zou wel eens bijzonder groot kunnen zijn.

5.1.2.5 Evaluatie van de eindtermen

De Vlor leest in de beleidsnota weinig over de opstart van de evaluatie van de eindtermen. Een evaluatie valt helemaal niet samen met de introductie van gestandaardiseerde en gevalideerde toetsen (zie punt 5.1.3).

Er wordt enkel melding gemaakt van de evaluatie van de basisgeletterdheid in de eerste graad van het secundair onderwijs. De Vlor dringt aan op de opstart van een globaal evaluatieonderzoek naar de impact van de vernieuwde eindtermen op meerdere aspecten van het onderwijssysteem (zowel leerlingen, als leerkrachten, als de impact op het schoolbeleid).

5.1.2.6 Modernisering van de eindtermen in het basisonderwijs

De Vlor is van mening dat een modernisering van de eindtermen in het basisonderwijs moet voorafgegaan worden door een principieel debat over de principes en de inhoudelijke klemtonen die deze modernisering zullen sturen. Het model van het secundair onderwijs kan er zeker niet onverkort worden toegepast. Die principes moeten aansluiten bij de geïntegreerde aanpak van het basisonderwijs. De Vlor zal in het kader van zijn meerjarenplanning een advieslijn uittekenen.

De raad vindt alvast dat volgende vragen in de verdere beleidsdesign moeten worden uitgeklaard:

- Wat is de impact van de introductie van basisgeletterdheid in het basisonderwijs? Er is een spanning tussen het concept van basisgeletterdheid en de notie van eindtermen als minimumdoelen. Als basisgeletterdheid wordt ingevoerd op de leeftijd van tien jaar, verandert dit helemaal het leertraject dat leerlingen uit het basisonderwijs kunnen lopen.

Ze krijgen dan niet langer zes jaar de tijd om de eindtermen te verwerven, maar moeten die bereiken in vier jaar. En krijgen het vijfde en zesde leerjaar dan een andere invulling?

- Hoe zullen de versterkte eindtermen voor de leergebieden Nederlands en Frans en voor STEM (m.i.v. rekenen) zich verhouden tot andere leergebieden? (zie punt 2.2.1).
- Welke plaats krijgen de leergebieden in de toekomstige set aan eindtermen?
- Wat met leerlingen met specifieke noden die een beroep doen op een individueel aangepast curriculum? Wat met de ontwikkelingsdoelen voor het buitengewoon basisonderwijs?

5.1.2.7 Modernisering eindtermen in het secundair onderwijs

De minister kondigt aan te willen inzetten op kennisverwerving via de eindtermen en bovendien ook taal, wiskunde en STEM te willen versterken. Die klemtonen zitten nu al verankerd in de eindtermen voor de eerste graad van het secundair onderwijs en werden ook al meegenomen in het werk van de ontwikkelcommissies voor de tweede en de derde graad van het secundair onderwijs. Zeker voor de eindtermen die al vertaald zijn in leerplannen en die door scholen al worden geïmplementeerd, zouden de beleidsprioriteiten van de minister het al gepresteerde werk moeten als uitgangspunt nemen.

Voor de tweede en de derde graad wordt ook verwezen naar het samenspel tussen beroepskwalificaties en eindtermen in de opleidingen met een dubbele finaliteit of met een beroepsfinaliteit. De Vlor is bezorgd over:

- het evenwicht tussen brede basisvorming voor alle leerlingen en een beroepskwalificerend traject, zeker in de opleidingen met een dubbele finaliteit. Ook in het duaal leren leeft een zorg over de verhouding tussen basisvorming en beroepskwalificerende delen van de opleiding en de impact op de studielast van lerenden.
- de aansturing van de afstemming tussen eindtermen basisvorming en beroepsvoorbereidende kwalificaties. De Vlor vindt dat dit moet gebeuren door onderwijs.
- de impact op de studeerbaarheid¹⁸ van curricula voor alle lerenden. Ambitie is belangrijk, net zoals een objectieve inschatting van de totale studielast.

De Vlor zal in het kader van zijn meerjarenplanning een advieslijn voor die spanningsvelden uittekenen.

5.1.2.8 Nieuwe leerinhouden?

De Vlor neemt er akte van dat de **canon** in de eerste plaats ondersteunend bedoeld is voor onderwijs en wacht verdere beleidsinitiatieven af vooraleer een standpunt in te nemen.

Ondernemerschap

Ondernemingszin en ondernemerschapscompetenties krijgen een grotere aandacht. Die zijn echter nu al in de eindtermen opgenomen. De eindtermen geven dan weer aanleiding tot een specifieke pedagogische aanpak in de school. Maatregelen vanuit een strategisch plan moeten daarin gekaderd worden, net als het al dan niet samenwerken met voordrachtgevers.

¹⁸ Studeerbaarheid is een ruim begrip met kwantitatieve aspecten (bv. feitelijk bestede studietijd, studierendement) en kwalitatieve aspecten (o.m. de subjectief ervaren studielast en de perceptie van studiebelemmerende factoren).

Ondernemerschap moet onderdeel zijn van een globaal vormend traject waarin de onderwijsverstrekkers klemtonen leggen.

Jeugdinformatie

Het is niet voor iedereen duidelijk wat precies bedoeld wordt met jeugdinformatie. De Vlor vermoedt dat dit te maken heeft met de 'sociale kaart' van instanties waarop jongeren een beroep kunnen doen om bepaalde vragen waarmee ze geconfronteerd worden uit te klaren. Maar dat aspect is al vervat in de eindtermen voor de eerste graad van het secundair onderwijs. Het is dus onduidelijk wat dat aan bijkomende beleidsinitiatieven veronderstelt voor de eindtermen.

5.1.2.9 Topsportscholen

De Vlor is verwonderd dat deze beleidslijn wordt vermeld onder het hoofdstuk over eindtermen. Het zou wenselijk zijn om dit in een breder perspectief te bekijken en te situeren binnen de relatie tussen onderwijs en andere engagementen van jongeren zoals begaafde kinderen met artistiek talent, student-ondernemers of andere talenten. Toch zal ook in al deze statuten van lerenden de realisatie van ambitieuze eindtermen de ambitie moeten zijn.

5.1.3 OD 1.3: Kwaliteit opvolgen via gevalideerde, gestandaardiseerde en genormeerde proeven

5.1.3.1 Een klemtoon op leerresultaten en de mogelijke gevolgen

Monitoren van leerwinst mag er niet toe leiden dat taal en rekenen/wiskunde overbeklemtoond worden ten nadele van een evenwichtig pakket waarin meerdere vormingsaspecten aan bod komen (zie punt 2.2.1). Er moet immers niet alleen leerwinst worden geboekt in Nederlands en in wiskunde, maar in alle leergebieden/vakken.

De Vlor is ook bezorgd over de impact voor leerlingen met specifieke noden of leerlingen die om meerdere redenen moeite hebben met leren. Welke effecten heeft dit op hun studievoortgang? Zullen scholen, met het oog op hun kwaliteitsbeoordeling, niet sneller geneigd zijn die leerlingen door te verwijzen? Worden de inspanningen voor het zorgbeleid en de stimulerende, compenserende en dispenserende maatregelen voldoende gewaardeerd in een dergelijke benadering?

5.1.3.2 Gevalideerde, gestandaardiseerde en genormeerde proeven in het kwaliteitsbeleid van de school

De Vlor werkte het voorbije jaar aan een visie op de bijdrage van gevalideerde, gestandaardiseerde en genormeerde proeven binnen een geïntegreerd kwaliteitsbeleid van de school.¹⁹ Hij schuift daarbij een brede visie op kwaliteit in onderwijs naar voren, waarin ook heel wat andere kwaliteitsverwachtingen een plaats krijgen. Het recent ontwikkelde Referentiekader Onderwijskwaliteit, dat breed gedragen is door alle actoren in het onderwijsveld en ook door deze beleidsnota wordt herbevestigd, is het uitgangspunt.

De Vlor kiest voluit voor een visie op kwaliteit met als uitgangspunt de professionaliteit van schoolteams, waarbij de kwaliteit wordt aangestuurd, rekening houdend met de grondwettelijke

¹⁹ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Basisonderwijs. [Gevalideerde toetsen einde basisonderwijs: hefboom voor kwaliteit?](#), 14 november 2018; Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Onderwijskwaliteit in breed perspectief. Advies over versterken van interne kwaliteitszorg en leerlingenevaluatie](#), 20 december 2018; Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over de operationalisering van het begrip 'leerlingenpopulatie'](#), 29 november 2018.

vrijheid van onderwijs en vrije schoolkeuze en instrumenten van de overheid zoals de eindtermen, het kwaliteitstoezicht door de inspectie. Metingen op systeemniveau hebben daarin een plaats, naast andere instrumenten. Daarbij dient er ook steeds rekening mee gehouden te worden dat dergelijke toetsen een beperkt beeld geven over de kwaliteit van de school en de leerwinst die leerlingen maken omdat ze zich beperken tot toetsbare en meetbare aspecten van het leren.

De Vlor heeft naast principiële bedenkingen, ook vragen bij enkele modaliteiten voor het uitwerken van de proeven:

- Het is helemaal geen evidentie dat de toetsen net- en koepeloverschrijdend worden opgesteld. Het roept in elk geval de vraag op naar de ijkpunten om leerwinst te monitoren en om de toetsen op te stellen. Zijn dat eindtermen of leerplannen?
- De overheid zal resultaten op individueel niveau maar wel geanonimiseerd terugkoppelen aan de overheid, de onderwijsinspectie, de onderwijsverstrekkers en onderzoekers. De Vlor dringt aan dat de overheid stevige garanties inbouwt voor de privacy van resultaten in hoofde van de lerenden en ook de anonimiteit voor de onderwijsinstellingen waarborgt.
- Hoe verhouden de leerlingresultaten die teruggekoppeld worden aan de scholen vanuit de gestandaardiseerde proeven zich tot de evaluatieprocedures binnen de school? Een analyse van de resultaten die naar voren komen uit leerlingenevaluaties op school is een even belangrijk onderdeel van de interne kwaliteitszorgsystemen van de school. Die resultaten van leerwinstmetingen kunnen niet de plaats innemen van de evaluatieprocedures binnen de school.
- Er moet zeker ook sterk worden ingezet op een structuur die scholen ondersteunt in hun kwaliteitsbeleid (zie punt 5.1.4).

5.1.4 OD 1.4: Ondersteuning en externe kwaliteitscontrole van scholen versterken

De Vlor leest deze prioriteit als een geheel met de voorgaande omdat beide onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. De visie op kwaliteit zoals boven verwoord, is ook hier van toepassing (zie punt 5.1.3). De kwaliteitsdriehoek is ook in deze een motor voor het kwaliteitsbeleid van scholen.

De Vlor krijgt echter de indruk dat de minister onderlinge verhoudingen tussen de spelers wil veranderen, onder meer door de invoering van gestandaardiseerde toetsen en door een aantal beleidsmaatregelen. De Vlor hoopt op een goede dialoog tussen de minister en de onderwijspartners over een evenwichtige benadering van alle actoren die bijdragen tot onderwijskwaliteit.

5.1.4.1 Sterke beleidskrachtige scholen

De Vlor vraagt aan de overheid om verder in te zetten op de voorwaarden om scholen te ondersteunen bij de uitbouw van een integraal kwaliteitsbeleid. Ze kan dit doen door stimuli te voorzien voor de professionele ontwikkeling van leraren en schoolteams en door het verder ondersteunen van informatie voor scholen over hun kwaliteit. De Vlor krijgt de indruk dat de overheid wel benadrukt dat ze vertrouwen en autonomie wil geven aan de schoolteams en de leerkrachten, maar in de feiten een veel sterkere klemtoon legt op controle in plaats van het beleidsvoerend vermogen van de onderwijsinstellingen.

5.1.4.2 Pedagogische begeleidingsdiensten als partners voor de scholen

De Vlor is bezorgd over de hervorming van de pedagogische begeleidingsdiensten, gecombineerd met de ernstige besparingen die het programmadecreet invoert (zie punt 2.2.5). De minister geeft aan de Inspectie te zullen versterken. Het is echter niet zo duidelijk of en zo ja, wat er verandert aan de opdrachten van de Inspectie. Zal de overheid de Inspectie opdracht geven de focus van Inspectie 2.0. te verbreden? Wat betekent een beoordeling van onderwijskwaliteit zonder 'pedagogische assumpties'?

De Vlor is tot slot bezorgd over de timing van het nieuwe kwaliteitsdecreet dat al op 1 september 2021 in voege zou moeten treden.

De Vlor is geen vragende partij voor een herziening van de regels voor nieuwe scholen. De bestaande procedure met een voorlopige erkenning biedt alle kansen aan de Inspectie om te oordelen na de automatische erkenning. Een nieuwe regeling moet in elk geval sporen met de actieve vrijheid van onderwijs en mag geen preventieve maatregelen introduceren.

5.1.5 OD 1.5: Onderwijsmiddelen inzetten waarvoor ze bedoeld zijn

De Vlor verwijst naar het eerdere punt over de cruciale rol die pedagogische begeleidingsdiensten spelen en de meerkost die kan voortvloeien door het inschakelen van private ondersteuningsdiensten (zie punt 5.1.3).

De raad verwijst ook naar het eerdere punt 2.2.3 en zijn pleidooi voor een versterkt en herijkt gelijke kansenbeleid. De Vlor mist hier ambitie. De enige plaats waar verwezen wordt naar het gelijke kansenbeleid is daar waar een controle op de aanwending van de middelen in het vooruitzicht wordt gesteld. De minister kondigt aan om steekproefsgewijs te controleren of SES-middelen wel aangewend worden waarvoor ze bedoeld zijn. Het valt op dat de beleidsnota uitgaat van een zeer enge visie alsof SES-middelen enkel dienen voor taalremediëring en huiswerkbegeleiding. Een gelijke kansenbeleid is zoveel meer dan enkel taalbeleid. Bovendien mogen werkingsmiddelen en de omkaderingsmiddelen niet door elkaar gehaald worden.

5.1.6 OD 1.6: Scholen versterken als pedagogische eenheid

De Vlor verwondert er zich over dat enkel het personeel en het lerarenteam betrokken zullen worden bij beslissingen om scholen te fuseren. Ook ouders en leerlingen moeten over een dergelijke beslissing geconsulteerd worden. Zeker als een school daardoor gaat behoren tot een ander net, is er, in het kader van de keuzevrijheid, een duidelijke betrokkenheid van ouders. Dit moet bijkomend worden toegevoegd aan de bestaande regeling in het participatiedecreet.

5.1.7 OD 1.7: De kwaliteit van het basisonderwijs versterken

De Vlor is verheugd met de extra aandacht voor het basisonderwijs. Het is positief dat de beleidsnota aanzetten bevat om een beleid uit te tekenen rond de drie sporen die gevraagd werden in het actieplan voor het basisonderwijs.²⁰ Er wordt ook budgettaire ruimte geschapen, maar deze blijft onder de verwachtingen geschapen door de resolutie van het Vlaams Parlement van 24 april 2019.

²⁰ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Basisonderwijs. [Tijd voor een volwaardig toekomstplan voor het basisonderwijs](#), 29 mei 2019.

5.1.7.1 Verlaging van de leerplicht en de gevolgen ervan

De Vlor is voorstander van een brede en ontwikkelingsgerichte visie op het kleuteronderwijs. Het zou jammer zijn om het kleuteronderwijs enkel functioneel te benaderen vanuit taalontwikkeling van jonge kinderen. Kwaliteitsvol kleuteronderwijs richt zich op de ontwikkelingsdoelen en beoogt een brede ontwikkeling van kinderen waarin fysieke en emotionele zorg ('care') en leren ('education') even belangrijke componenten zijn ('educare'). Spelonderwijs leren staat voorop.²¹ Het daagt alle kinderen uit om hun grenzen te verleggen en te excelleren en wil op die manier elk kind gelijke kansen geven op het best mogelijke onderwijs. Om het kleuteronderwijs te versterken in deze opdracht, zijn er bijkomende investeringen nodig.

De Vlor plant over de verlaging van de leerplicht een advies op eigen initiatief.²²

In elk geval vraagt de raad nu al dat in alle beleidsmaatregelen die gelden voor het kleuteronderwijs, wordt uitgegaan van een visie op de ontwikkeling van jonge kinderen en de geëigende pedagogische aanpak voor het kleuteronderwijs.

- Zo is er bezorgdheid over het talenbeleid: de mogelijke invoering van toetsen, de momenten waarop wordt getoetst en de wenselijke remediëringstrajecten (zie punt 5.1.1.3).
- Bij de zindelijkheidstraining voor kinderen wordt een eenzijdige klemtoon gelegd op de verantwoordelijkheid van ouders. Een zindelijkheidsprobleem kan ook duiden op een dieperliggend probleem in de ontwikkeling van het kind dan enkel een opvoedingsprobleem. De Vlor zou hier liever uitgaan van een partnerschap met ouders, eerder dan een eenzijdige klemtoon op verantwoordelijkheid.
- Bij de ontwikkeling van de 'eindtermen' moet de eigenheid van de ontwikkelingsdoelen voor het kleuteronderwijs gegarandeerd worden.
- In het kader van gelijke onderwijskansen is het belangrijk om aandacht te besteden aan de instap in het kleuteronderwijs (warme overdracht vanuit kinderopvang) en gelijke (regelmatige) participatie aan het kleuteronderwijs. Een aangepaste controle op de leerplicht zal zich opdringen.

5.1.8 OD 1.8: De kwaliteit van de uitstroom van het secundair onderwijs versterken

5.1.8.1 De hervorming van het secundair onderwijs

De hervorming van het secundair onderwijs is momenteel haar eerste jaar ingegaan. Leerlingen hebben keuzes gemaakt of maken ze nu op grond van de structuur die is uitgetekend. Scholen hebben een beleid uitgewerkt om de verandering te realiseren.

Tegelijk is het duidelijk dat er een breuklijn bestaat tussen het beleid dat was beslist door de vorige Vlaamse Regering met dezelfde coalitiepartners en de visie van de politieke beslissers vandaag. De Vlor is daar bezorgd over. De brede eerste graad wordt in vraag gesteld, daar waar het huidige decreet scholen beleidsruimte had gelaten. De gekozen basisopties en pakketten zullen, volgens de minister, richtinggevend zijn voor de studierichting die leerlingen kunnen

²¹ Simons, M. & Masschelein, J. (2015). 'Pedagogische overwegingen over de eigenaardigheid van het basisonderwijs. Pleidooi voor een pedagogische benadering van de finaliteit' in: Vlaamse Onderwijsraad, *De basisschool als fundament voor ontwikkelen en leren. Een strategische verkenning van de missie en de troeven van het basisonderwijs*, Brussel: Vlaamse Onderwijsraad, 134-150.

²² Vlaamse Onderwijsraad, Raad Basisonderwijs. [Advies over de verlaging van de leerplichtleeftijd](#), 15 januari 2020.

kiezen in de tweede en de derde graad van het secundair onderwijs. De klemtoon ligt op kennisverwerving en op vakken. Ook de nieuwe structuur voor de opleidingen in het secundair onderwijs lijkt in vraag te worden gesteld.

De Vlor dringt erop aan dat beslist beleid consequent en transparant wordt uitgevoerd.

5.1.8.2 Overgangsproblematiek secundair - hoger onderwijs

Vanuit de nood aan een beter begeleide en ondersteunde overgang naar het hoger onderwijs, stelt de minister voor om schakeljaren of naamloze jaren in te richten in het secundair onderwijs en dit in samenwerking met het hoger onderwijs. Schakeljaren/naamloze jaren kunnen zeker een meerwaarde betekenen maar er dient nagegaan te worden voor welke lerenden en in welke situaties zulk schakeljaar/naamloos jaar de beste oplossing is als opstap naar het hoger onderwijs, uiteraard met aandacht voor mogelijke neveneffecten zoals de verlenging van de studieduur.

De Vlor vindt het wenselijk om het debat te voeren in een breder kader van de overgang tussen secundair en hoger onderwijs. Er zijn immers heel wat alternatieven die de moeite waard zijn om verder te exploreren. Het huidige beleid met niet-bindende oriënteringstesten is daarin een eerste stap. In plaats van een volledig extra jaar zou er bij beperkte tekorten in startcompetenties een flexibel remediëringstraject kunnen opstarten op maat van de lerende, zijn ambities/studiekeuze en de finaliteit van de opleiding waar hij voor kiest. Dat traject moet dan niet noodzakelijk een heel studiejaar in beslag nemen. Een standaardtraject is ook minder effectief omdat iedere studiekeuze specifieke competenties veronderstelt die niet te vatten zijn in eenzelfde lesprogramma voor alle lerenden, die ook nog verschillende voortrajecten hebben.

De Vlor vraagt ook naar de sociale en financiële voorwaarden voor de organisatie van een dergelijk remediëringstraject.

Een schakeljaar moet zeker in overleg tussen het hoger en het secundair onderwijs tot stand komen. De Vlor stelt voor dat een gemengde groep uit het secundair en hoger onderwijs het probleem analyseert en een brede waaier aan oplossingen overloopt op voor en tegens. De Vlor kan daarin een opdracht opnemen (zie ook het punt 5.5).

5.1.8.3 Duaal leren

De Vlor vindt het positief dat de verdere uitbouw van duaal leren vermeld wordt in de beleidsnota. Maar er blijft in de raad een grote bezorgdheid over wat er verder gebeurt met leren en werken dat een nieuwe plaats zal moeten krijgen. De raad verwijst in deze naar zijn recente advieswerk.²³

De Vlor stelt vast dat het beleidsdomein Werk in dit dossier sterk de leiding zal nemen. Het is daarbij belangrijk dat de veranderingen in voldoende mate afgestemd zijn op de realiteiten in het onderwijs.

²³ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Secundair Onderwijs. [Laat leren en werken niet zomaar inkantelen in duaal leren](#), 10 oktober 2019; Vlaamse Onderwijsraad, Raad Secundair Onderwijs. [Drempels wegwerken in duaal leren](#). [Toekomstperspectief voor huidige doelgroep leren en werken](#), 13 juni 2019; Vlaamse Onderwijsraad, Raad Secundair Onderwijs. [Advies BVR duaal leren BuSQ](#), 12 februari 2019; Vlaamse Onderwijsraad, Raad Secundair Onderwijs. [Advies over de maatregelen voor de organisatie van duaal leren en de aanloopfase](#), 17 mei 2018; Vlaamse Onderwijsraad, Raad Secundair Onderwijs. [Advies over de aanloopfase van het duaal leren](#), 19 april 2018.

Vooraleer er meer opleidingen worden geprogrammeerd in de studierichtingen met dubbele finaliteit, wordt beter eerst in kaart gebracht waar de drempels liggen voor leerlingen om voor die studietrajecten te kiezen.

Er is ook nog veel onduidelijkheid over de voorwaarden om duaal leren in te voeren in de doorstroomgerichte opleidingen van het secundair onderwijs. Hoe ziet men in dat geval de tewerkstellingscomponent? Hoe kan dit worden geoperationaliseerd?

5.1.8.4 STEM-actieplan

De Vlor verwijst naar zijn recente advies waarin hij de krijtlijnen meegeeft voor een nieuw STEM-actieplan.²⁴ De Vlor pleit voor een STEM-actieplan dat inzet op twee sporen: STEM-geletterdheid voor alle burgers en STEM-specialisatie voor toekomstige werknemers in STEM-beroepen. Het STEM-actieplan mag dus niet enkel gericht zijn op meer instroom in STEM-opleidingen om tegemoet te komen aan de noden van de arbeidsmarkt, maar moet breder gaan.

5.1.9 OD 1.9: Het levenslang en levensbreed leren versterken

5.1.9.1 Een ambitieuzer beleid voor levenslang en levensbreed leren

De Vlor vindt dat de minister een sterker plan voor een verhoging van deelname aan levenslang en levensbreed leren zou moeten opstarten. De omgevingsanalyse toont aan dat er een grote achterstand is in de deelname van Vlamingen aan levenslang leren. Een van de oorzaken dient gezocht in het ontbreken van een leercultuur.²⁵ De Vlor zal hierrond een advieslijn opzetten.

Het is dan ook teleurstellend dat er geen sterkere impulsen worden gegeven voor levenslang leren, zowel in het hoger onderwijs²⁶ als in het volwassenenonderwijs.²⁷ Die ambitie wordt voor het hoger onderwijs zelfs niet vermeld in de beleidsnota.

Er zijn zeer veel uitdagingen, maar die van het volwassenenonderwijs komen nauwelijks aan bod in de beleidsnota: de taalvaardigheid van volwassenen, omgaan met digitalisering, burgerschap, brede vorming voor volwassenen, de uitbouw van de leerladder in de zorg, schakeljaren naar hoger onderwijs, de re-integratie van NEET-jongeren. Nochtans biedt bijvoorbeeld het modulair volwassenenonderwijs unieke settings om nieuwe competenties te verwerven of om te remediëren. De Vlor mist ook een verwijzing naar het plan geletterdheid waarin het volwassenenonderwijs een belangrijke rol opneemt. Leerloopbaanbegeleiding wordt in de beleidsnota zelfs helemaal niet vermeld. De Vlor had daar nochtans eerder al op aangedrongen.²⁸ Er is al veel uitgevoerd op vlak van EVC-beleid, maar het blijft een vraag vanuit de centra om een beroep te kunnen doen op specifieke financiering daarvoor.

²⁴ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Krijtlijnen voor een STEM-actieplan 2020-2030](#), 27 juni 2019.

²⁵ Dit is een van de vaststellingen uit de Skills Strategy die de OESO heeft opgezet voor Vlaanderen. Zie ook Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. Advies OESO Skills Strategie Vlaanderen, 28 maart 2019.

²⁶ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Hoger Onderwijs. [Uitdagingen en kansen voor een toekomstgericht hoger onderwijs](#), 11 juni 2019.

²⁷ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Advies over het volwassenenonderwijs als partner in levenslang en levensbreed leren](#), 11 juni 2019.

²⁸ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Advies over leerloopbaanbegeleiding](#), 8 mei 2018.

De minister verwijst wel naar het platform voor levenslang leren. Ook hier zal het beleidsdomein Werk een grote impact hebben. De Vlor wijst op het belang van een aansturing volgens een model van partnerschap tussen werk en onderwijs.

5.1.9.2 Deeltijds kunstonderwijs

De raad stelt vast dat de beleidsnota enkel een evaluatie aankondigt in 2024 en een rationalisering aankondigt. De Vlor herinnert aan zijn advies over de implementatie van het nieuwe decreet op het deeltijds kunstonderwijs. Daarin gaf hij diverse voorwaarden aan om van de verandering een succes te maken: een transparante regelgeving en verlaagde planlast, de ontwikkeling en actualisatie van beroepskwalificaties, basiscompetenties en specifieke eindtermen, de evaluatie, en bijsturing waar nodig, van de programmatie- en rationalisatienormen en aangepaste omkaderingscoëfficiënten, voldoende omkadering voor een kwaliteitsvol dko, ...²⁹ Dat is een gemiste kans om de verbreding van het deeltijds kunstonderwijs echt te realiseren.

5.1.10 OD 1.10: Een sterke en moderne dienstverlening aan onderwijsinstellingen en lerenden realiseren

De beleidsnota stelt voor dat in het hoger onderwijs de Raad voor Betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen wordt geïntegreerd in de Vlaamse Bestuursrechtcolleges. De Vlor vindt dat geen goed idee omdat er een brede beoordeling nodig is met diverse competenties, niet enkel juridische. De raad werd ook opgericht om op korte termijn uitspraken ten gronde te kunnen garanderen gelet op het belang ervan voor de studievoortgang van de studenten. De Vlor vreest ook voor een verhoging van de rechtskost voor de betrokken studenten.

5.1.11 OD 1.11: Proactief mee vorm geven aan Europees en internationaal beleid

Het is belangrijk dat Vlaanderen de internationale ontwikkelingen in het onderwijsbeleid op de voet volgt. De Vlor verwijst in deze naar zijn eerdere adviezen waarin telkens gepleit wordt voor een nauwgezette en assertieve houding in het opvolgen van de internationale beleidsagenda.³⁰

Deelname aan het programma Erasmus+ moet zowel in het leerplichtonderwijs, het volwassenenonderwijs en het hoger onderwijs sterk gestimuleerd worden en deel uitmaken van een internationaliseringsbeleid in de instellingen. Zeker voor kansengroepen zijn nog bijkomende inspanningen nodig.

²⁹ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Advies over de implementatie van het decreet deeltijds kunstonderwijs](#), 15 mei 2019.

³⁰ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over de Europese samenwerking na 'Education and Training 2020'](#), 26 september 2019; Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over de evaluatie van het Europese onderwijsprogramma 2020](#), 26 april 2018; Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over het nieuwe Europese programma Erasmus](#), 28 juni 2018.

5.2 SD 2: Kwaliteitsvolle onderwijsprofessionals motiveren en behouden

De minister zet de lerarentekorten en de professionaliteit van het lerarenberoep terecht hoog op de beleidsagenda. De Vlor zal in het kader van zijn meerjarenplanning een advieslijn uittekenen rond de leraar op school en in de samenleving.

De Vlor pleit ervoor om het beleid voor het lerarenberoep af te stemmen op de echte noden en behoeften en dus een breed en omvattend actieplan uit te werken dat inzet op meerdere factoren, zowel onderwijsinterne factoren als maatschappelijke factoren. Een dergelijk actieplan moet zowel inspelen op rekrutering als op het behoud van leerkrachten in het onderwijs (zeker 20% van de jonge leerkrachten haakt binnen de vijf jaar na afstuderen af).

5.2.1 OD 2.1: Het lerarentekort aanpakken door de aantrekkelijkheid en status van het lerarenberoep te verhogen

De raad heeft vragen bij de effectiviteit, de interne coherentie of de uitvoerbaarheid van de vele maatregelen in het kader van het lerarenberoep. Ze moeten in het verdere beleidsdesign in de komende maanden op elkaar worden afgestemd en in evenwicht worden geplaatst. De beleidslijn vraagt nog een sterkere analyse naar wat de juiste problemen zijn en welke maatregelen het meest effectief zijn om een antwoord te bieden op de problemen.

Zo valt het de raad op dat er geen melding wordt gemaakt van de uitvoering van maatregelen op basis van de resultaten van het recente tijdsbestedingsonderzoek.³¹ Ook kan de aanstelling van een Vlaams onderwijsambassadeur maar bijdragen tot een welslagen van de beleidslijn als die nieuwe beleidsfiguur zijn opdracht goed kan invullen. Hij kan het gezicht zijn van de sector, maar hij moet vooral ook aansturen op een meer structureel beleid dat de spanning op de onderwijsarbeidsmarkt oplost. Het is wenselijk dat de onderwijsambassadeur de expertise uit het onderwijs aanspreekt om de problemen te analyseren en op te lossen. Er moet ook een beleidsdesign uitgetekend worden voor de komende jaren dat in nauw overleg met de stakeholders zoekt naar een coherente aanpak die actiegericht is op SMART-geformuleerde resultaten. Het pact met stakeholders waarvan sprake in de beleidsnota is een goed idee om de praktijkrelevantie te garanderen.

5.2.2 OD 2.2: Nascholing en professionalisering van leraren en directies dichterbij de onderwijspraktijk brengen

De Vlor vindt dat een actief beleid voor de verdere professionalisering van leraren en directies zeker noodzakelijk is. De beleidsaandacht is in het verleden te sterk gefocust op de initiële opleiding, terwijl onderwijs veel sterker moet kunnen inzetten op een leercultuur in onderwijsinstellingen en op een sterk professionaliseringsbeleid. De vermarkting van de nascholing zal echter leiden tot versnippering van middelen.³² Dergelijke opleidingen zijn ook in

³¹ Glorieux, I., Minnen, J. & Verbeylen, J. (2019). [Onderzoek naar de tijdsbesteding van leraren in het basis- en het secundair onderwijs](#), Brussel: Onderzoeksgroep TOR – Vakgroep Sociologie.

³² Onderwijsraad (2019). [Samen ten dienste van de school](#). Den Haag. Dit advies geeft een goed overzicht van de beleidsontwikkelingen in Nederland sinds de jaren 90.

de regel duurder. Dat is een element dat eveneens deel moet uitmaken van het motiveringsbeleid voor leraren.

Het valt ook op dat de rol van de schoolleider/directie in dit hele beleid nauwelijks wordt vermeld, enkel als het gaat om het ontwikkelen van een competentieprofiel. Nochtans is de rol van de schoolleider/directie in de ontwikkeling van een beleidskrachtige school nauwelijks te onderschatten (zie punt 2.2.5).

5.2.3 OD 2.3: De planlast voor leraren en directies tegengaan

De Vlor onderschrijft de wens om onnodige administratieve verplichtingen te beperken. Dat is een noodzakelijk element om de opdracht van leraren te valoriseren. Maar planlast past in een breder maatschappelijk kader van toenemende verantwoordingsdruk. Digitalisering is eerder een van de vele oorzaken dan dat ze een oplossing biedt. De Vlor vindt dat het begrip 'planlast' nadere analyse en uitklaring nodig heeft.

Er is een onderscheid tussen overbodig administratief werk en de opdracht van leraren. Evaluatie van leerlingen gekoppeld aan het eventueel bijsturen van de leerprocessen, communicatie met ouders en overleg binnen het schoolteam om het leerproces beter te maken, zijn allen een kernopdracht van leraren.

In het kader van de herziening van het decreet 'participatie en leerlingenrechten'³³ moet er vooral ingezet worden op preventie om juridisering te voorkomen en dit zonder te raken aan de mogelijkheden van leerlingen en ouders om te participeren in het schoolbeleid. Daarvoor is nood aan een breed draagvlak bij onderwijsveranderingen en sterk schoolleiderschap (zie punt 5.2.2). De kwaliteitsdriehoek (zie punt 5.1.3) mag niet doorslaan in de richting van controle en verantwoording in plaats van in de richting van schoolontwikkeling. Er is ook een sterke ouderbetrokkenheid op school nodig. Communicatie met ouders en leerlingen, ouders betrekken als partners in het onderwijsproces van hun kinderen en een actieve leerlingenparticipatie op school, voorkomen juridische procedures.

Inzetten op digitalisering veronderstelt dat de leerkrachten als werknemer kunnen beschikken over de nodige hard- en software om deze opdrachten uit te voeren.

5.3 SD 3: Juiste begeleiding op de juiste plaats voor lerenden realiseren

5.3.1 OD 3.1: Een pragmatisch en realistisch begeleidingsdecreet invoeren

In zijn memorandum vroeg de Vlor al om een beleidslijn die het beleid voor onderwijs aan kinderen met specifieke noden optimaliseert en stappen zet in de richting van inclusie.³⁴ Vele leerkrachten, schoolteams en CLB-ers zowel in het gewoon als het buitengewoon onderwijs,

³³ Het gaat hier wellicht om het decreet houdende diverse maatregelen betreffende de rechtspositie van leerlingen in het basis- en secundair onderwijs en betreffende de participatie op school van 26.03.2014 en niet om het participatiedecreet.

³⁴ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Memorandum voor de nieuwe Vlaamse Regering](#), 29 november 2018, p. 41 e.v.

hebben de voorbije jaren heel wat inspanningen geleverd om het M-decreet en de ondersteuningsnetwerken vorm te geven.

De Vlor vindt het daarom belangrijk dat de minister al een visienota voorlegde aan de Vlaamse Regering waarin het principe van inclusie niet in vraag wordt gesteld.

Het is ook belangrijk dat het signaal wordt gegeven dat het buitengewoon onderwijs zijn rol kan spelen, als dienst en als onderwijsleeromgeving.

Er is een noodzaak om de ondersteuning structureel te verankeren,

De Vlor vindt het belangrijk dat het begeleidingsdecreet inzet op de juiste beleidssporen om onderwijs aan kinderen met specifieke noden te optimaliseren. Het begeleidingsdecreet zal zich daarin moeten aligneren op het recht op redelijke aanpassingen zoals dit juridisch is vastgelegd. De Vlor werkt momenteel aan een advies dat de essentiële lijnen uittekent voor een dergelijk beleid.³⁵ Hij hoopt daarmee de conceptnota - die is aangekondigd voor maart - te kunnen inspireren. De raad dringt ook aan op een gedragen besluitvormingsproces waarin de verschillende actoren een rol kunnen spelen en waarin de adviserende functie van de Vlor wordt gevaloriseerd dit zeker omdat de invoering van het nieuwe begeleidingsdecreet al vrij snel is gepland.

5.3.2 OD 3.2: Effectieve en efficiënte leerlingenbegeleiding realiseren

De Vlor mist in dit luik van de beleidsnota aandacht voor het brede perspectief van de lerende: de mate waarin hij zich goed voelt op school, de mate waarin hij stimuli krijgt om positieve leer- en studietrajecten te volgen, de ondersteuning als het moeilijk loopt om wat voor reden ook, psychosociale ondersteuning, ...³⁶ De beleidsnota legt een sterke klemtoon op leerprestaties maar gaat niet in op de voorwaarden waaronder een leerling tot leren komt.

Een dergelijke benadering zal meteen ook preventief werken ten aanzien van voortijdig schoolverlaten. De raad is verwonderd over het voorstel om **geïntegreerde zorgondersteuning** te koppelen aan bepaalde wijken met veel schoolse vertraging en veel lerarenverloop. Die benadering lijkt op die van het onderwijsvoorrangsbeleid dat ook gekoppeld was aan bepaalde wijken. De benadering werd om meerdere redenen verlaten. Het is wenselijk om een gericht beleid uit te werken dat verder bouwt op de ervaringen (zowel positieve als negatieve) van het beleid zoals het de voorbije jaren werd gevoerd. De Vlor mist een globale evaluatie van dat beleid.

Het is merkwaardig dat bij deze operationele doelstelling zo weinig aandacht uitgaat naar de **CLB-werking**. Hoe zal het begeleidingsdecreet zich verhouden tot het decreet leerlingenbegeleiding? De keuze voor consultatieve leerlingenbegeleiding wordt niet meer vermeld. Hoe ziet de minister de rol van de CLB die ook ondersteunend is voor het zorgbeleid op school?

³⁵ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over onderwijs aan lerenden met specifieke noden](#), 30 januari 2020.

³⁶ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over welbevinden en preventie van pesten op school](#), 20 december 2018.

De minister kondigt aan om overlappende taken te zullen bespreken met de minister van Welzijn. Waar gaat dit over? Gaat het ook over de 'overdracht' van lerenden aan welzijn (bijv. NEET-jongeren, kinderen die zeer zware problematieken hebben, jongeren in NAFT-trajecten)? In dat geval wijst de Vlor op het recht op onderwijs voor alle kinderen dat voortvloeit uit het kinderrechtenverdrag. Daarover is zeker verdere verduidelijking noodzakelijk.

De Vlor vindt het merkwaardig dat de problemen van **kinderarmoede** zo marginaal in de beleidsnota aan de orde komen (zie punt 2.2.3). Voor de Vlor maakt dit wezenlijk deel uit van de discussie over de waardering en de motivering van leraren.

De Vlor herinnert in deze ook aan zijn standpunt uit het memorandum om stappen te zetten in de richting van een maximumfactuur in het secundair onderwijs. De overheid moet daarvoor wel de nodige randvoorwaarden ter beschikking stellen onder de vorm van werkingsmiddelen.³⁷

5.3.3 OD 3.3: We streven naar een veilige en gezonde leer- en werkomgeving

Een veilig en gezond leer- en werkklimaat in verschillende onderwijsniveaus is belangrijk. Het is opvallend dat in dat verband niet verwezen wordt naar de geïntegreerde leerlingenbegeleiding die na het vernieuwde decreet, stilaan verder ontwikkeld wordt in scholen. Op die manier worden de vier begeleidingsdomeinen uiteen gehaald. De beleidsnota geeft ook onvoldoende aandacht aan de leerlingenbegeleiding door de school hierin ondersteund door het clb.

We stellen ook vast dat er in de beleidsnota weinig voorstellen staan over een gezonde werkomgeving voor leraren

5.4 SD 4: Het capaciteitsstekort aanpakken en investeren in schoolinfrastructuur

5.4.1 OD 4.1: Investeren in uitbreidingen om de capaciteitsstekorten aan te pakken

De Vlor vindt het prima dat de minister wil investeren in onderwijscapaciteit en dat dit kan gebeuren op grond van een 'objectieve' capaciteitsmonitoring. Zo kunnen ook op een objectieve basis keuzes gemaakt worden.

Er wordt terecht een samenhangend beleid uitgetekend voor het leerplichtonderwijs, maar er wordt geen extra investering aangekondigd voor investeringen in onderwijsinfrastructuur in het hoger en het volwassenenonderwijs.

Bouwen in stedelijke context wordt steeds complexer (administratief technisch) en duurder (door o.a. de moeilijke bereikbaarheid van de werf). De Vlor wijst erop dat de 'quickwins' opgebruikt zijn door de opeenvolgende golven voor capaciteitsuitbreiding in resp. het basisonderwijs en het secundair onderwijs. Bouwen voor extra capaciteit zal in de komende jaren duurder worden. Een geschikte locatie vinden (terrein) voor een nieuw initiatief wordt een uitdaging. Daarenboven

³⁷ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Memorandum voor de nieuwe Vlaamse Regering](#), 29 november 2018, p. 39.

stijgt de bouwkost onder meer omwille van energie-prestatie-eisen ... sneller dan een normale indexering van de werkingstoelagen.

5.4.2 OD 4.2: Inschrijvingsrecht herzien om maximale keuzevrijheid te garanderen

Er leeft binnen het onderwijsveld een grote zorg over de wijze waarop het inschrijvingsdecreet zal worden bijgestuurd (o.m. afschaffen van de dubbele contingentering en de herinvoering van de parameter chronologie). Dat geldt voor heel Vlaanderen maar zeker ook voor Brussel. Voor de Vlor maakt het realiseren van een sociale mix deel uit van een inschrijvingsbeleid.³⁸

Momenteel heerst er in het werkveld, bij de scholen en bij de ouders, een grote onduidelijkheid over hoe de inschrijvingen voor het volgende schooljaar moeten gebeuren. Recent heeft de regering de inwerkingtreding van het eerder goedgekeurd decreet uitgesteld. Het is belangrijk dat scholen over voldoende informatie beschikken om het volgende schooljaar te kunnen organiseren en om te kunnen communiceren naar ouders.

5.4.3 OD 4.3: Investeren in de vervanging van de bestaande schoolinfrastructuur en didactische uitrusting om onderwijskwaliteit te versterken

De Vlor is blij dat de minister de aanbeveling uit zijn memorandum ter harte neemt om sterk in te zetten op onderwijsinfrastructuur.³⁹

5.4.3.1 Renovatie en onderhoud van schoolgebouwen

Ook hier staan we voor een enorme uitdaging, zowel in het leerplichtonderwijs als in anderen onderwijsniveaus. De kosten voor het onderhoud van bestaande infrastructuur wegen ook zwaar door in alle onderwijsniveaus.⁴⁰ De besparingen in de werkingsmiddelen van secundaire scholen zullen eveneens een zware impact hebben op die uitgavenpost.

Ook hier zien we een enorme uitdaging, zeker ook om deze noodzakelijke investeringen betaalbaar te houden. Diverse elementen werken kostprijsverhogend voor schoolgebouwen, zowel in de investeringsfase als in de uitbatingfase.

Er bestaat ook in deze een rechtstreekse link met de discussie over de werkingsmiddelen voor scholen.⁴¹ Investeren in schoolgebouwen zullen daardoor nog meer met moeite betaalbaar zijn voor schoolbesturen.

5.4.3.2 Didactische uitrusting

Het is prima dat de overheid extra wil investeren in didactische uitrusting op voorwaarde dat die investering niet in mindering komt van de middelen om de gebouwen waarin die uitrusting staat, in goede staat te houden.

³⁸ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Een nieuw kader voor het inschrijvingsrecht in basis- en secundair onderwijs](#), 25 oktober 2018

³⁹ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Memorandum voor de nieuwe Vlaamse Regering](#), 29 november 2018, p. 19.

⁴⁰ Zie ook het recente advies over het programmadecreet: Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over de programmadecreten bij begrotingsaanpassing 2019 en begrotingsopmaak 2020](#), 4 november 2019.

⁴¹ Zie ook het recente advies over het programmadecreet: Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over de programmadecreten bij begrotingsaanpassing 2019 en begrotingsopmaak 2020](#), 4 november 2019.

Werkingsmiddelen verlagen zal ertoe bijdragen dat leerlingen inboeten op een rijke leeromgeving, scholen sponsoracties moeten organiseren, ouders meer moeten betalen en leraren eigen materiaal moeten aankopen.

5.4.3.3 Gehele of gedeeltelijke terugbetaling van subsidies voor scholenbouw

Besturen investeren met het oog op de langere termijn (zeker langer dan 30 jaar). Maar omdat vele investeringen beperkt zijn tot het in goede staat te houden van bestaande gebouwen (daken, ramen, stookplaatsen, ...), wordt de afschrijving van de subsidie losgetrokken van een redelijke technische en technologische afschrijvingstermijn van gebouwcomponenten. Oudere gebouwen die na 20 jaar beter gesloopt zouden worden omdat ze niet meer aangepast zijn aan de behoeften of aan te passen zijn aan gewijzigde reglementering, zullen daardoor langer behouden blijven om terugvorderingen te vermijden en geld over te houden voor de vervangingsinvestering. Dat zal de algemene kwaliteit van het schoolgebouwenpark niet ten goede komen.

5.4.4 OD 4.4: Evolueren naar multifunctionele infrastructuur

Het is logisch dat we trachten om schoolinfrastructuur zoveel mogelijk open te stellen voor andere partners in de omgeving van de school. Dat is voor de bouwheren van vandaag al langer een reflex die ook de kosten voor beheer beheerst. Het vergt wel een doordacht beleid voor openstelling van gebouwen buiten de schooluren en dat heeft meer slaagkansen als er een structuur is die schoolbesturen daarin ontzorgt (contractenbeheer, sleutelbeheer, permanentie, onderhoud, ...) en als er een fiscaal veilige omgeving wordt gecreëerd voor de betrokken scholen.

Voor het deeltijds kunstonderwijs wordt verwezen naar multifunctionaliteit van schoolgebouwen. De vraag rijst of de gebouweninfrastructuur zal blijven voldoen gelet op een stijgend aantal deelnemers de voorbije jaren. Daarbij moet rekening gehouden worden met specifieke noden voor kunstopleidingen (akoestiek, ateliers, plaatsen waar werken in opbouw kunnen blijven staan, ...).

5.4.5 OD 4.5: Alternatieve financiering van schoolinfrastructuur onderzoeken

5.4.5.1 Alternatieve financiering

De raad verwijst hier naar zijn voorstel uit het memorandum om werk te maken van een evidence based globale inschatting van de financieringsnoden en die vervolgens te koppelen aan een strategisch en meerjarenbeleid. In dat beleid zouden ook diverse pistes voor publieke financiering van onderwijsinfrastructuur moeten verkend worden (een schoolgebouwenpact? Europese investeringen? ...). Een grondige evaluatie van het DBFM-beleid 'scholen van morgen' vanuit meerdere invalshoeken zou daarvoor zeker relevant materiaal kunnen aanleveren. Is er op tijd gerealiseerd wat er voorzien was? Leidde dit tot een antwoord op een acuut gebrek aan middelen? Zit de verhouding tussen DBFM en reguliere financiering goed vanuit het perspectief van de totale kost op lange termijn? Was er druk op scholen die met DBFM gebouwd hebben vanuit de stijging van de vaste kosten? In welke mate geeft DBFM rechtszekerheid aan een schoolbestuur op lange termijn?

De Vlor-partners denken graag mee na over alternatieven en over de situaties waarin die alternatieven een meerwaarde betekenen ten opzichte van de 'reguliere financiering'. Over de energielening nam de raad van bestuur van AGION, mits akkoord van de Vlaamse Regering, al een beslissing.

De Vlor-partners denken ook graag mee over kleinschaligere PPS-projecten. Hoe kan dit het scholenbouwprobleem (voor een deeltje) mee oplossen? We zien mogelijkheden bij de herontwikkeling van scholenterreinen met een vermenging van functies.

5.4.5.2 Huursubsidies

In een aantal situaties (bijv. tijdelijke huisvesting tijdens werken of om versneld een acuut probleem op te lossen) is de huur van een schoolgebouw een noodzaak. Aan de andere kant is de huursubsidie niet altijd de meest adequate structurele oplossing op lange termijn.

Het is wenselijk om voorafgaand aan een nieuwe oproep, de wetgeving door te lichten op grond van een evaluatie.

5.4.6 OD 4.6: Infrastructuur met aandacht voor klimaat en duurzaamheid bouwen

Het is zeker wenselijk dat doordachte investeringen leiden tot minder energieverbruik en meer gebruik van hernieuwbare energie.

Daarom moet er werk gemaakt worden van een optimale levenscycluskost van het gebouw. Die levenscycluskost moet in een goede verhouding staan ten opzichte van de inkomsten van de scholen – vooral werkingstoelagen. Er zou ook werk moeten worden gemaakt van meer mogelijkheden voor de afzet van hernieuwbare energie op een ogenblik waarop de eigen afname door de school minimaal of nihil is.

In Vlaanderen werden de laatste jaren meerdere passiefscholen gebouwd. Het lijkt nu het juiste moment om een evaluatie ten gronde te maken van die projecten, zowel van de basisinvesteringskost als van het reëel energieverbruik. Er moet ook gekeken worden naar de binnenluchtkwaliteit en naar de uitbatingskosten inclusief onderhoud van de technische installaties. Het zou een gemiste kans zijn om in de lopende projectspecifieke DBFM-projecten besturen niet de mogelijkheid te geven om een energiecomponent op te nemen in de prestatie-eisen van de private partner.

5.5 SD 5: Efficiëntie in het hoger onderwijs verhogen

5.5.1 OD 5.1: Kwaliteitszorg en transparante communicatie in het hoger onderwijs versterken

De Vlor ondersteunt de idee dat er na afloop van de cyclus een evaluatie plaatsvindt van het kwaliteitszorgsysteem in het hoger onderwijs vooraleer dat al dan niet wordt hervormd. Op die manier kan beleid meer evidence-informed worden opgestart. De evaluatie van het kwaliteitszorgsysteem hoger onderwijs moet echter plaatsvinden op het einde van de cyclus (einde 2025). Een evaluatie in 2022 zoals de tijdstabel van de beleidsnota aankondigt, heeft geen zin omdat dan de hele cyclus nog niet is doorlopen.

5.5.2 OD 5.2: Het belang van het Nederlands in het hoger onderwijs waarborgen

Voor de Vlor past de discussie over het aandeel van het Nederlands in het hoger onderwijs in een breder debat over het taalbeleid in de instellingen hoger onderwijs, over hun internationaliseringsstrategie en hoe ze studenten voorbereiden op een rol in een geglobaliseerde samenleving en arbeidsmarkt.⁴² Het beleid voor een versterking van het Nederlands zou best gebaseerd worden op een rapport dat de huidige situatie in kaart brengt en die afzet tegen de uitdagingen van het hoger onderwijs in een geglobaliseerde onderwijsruimte en de drempels waarmee de studenten/de instellingen/het personeel te kampen hebben.

Het signaal dat het aantal anderstalige bacheloropleidingen wordt opgetrokken naar 9% is zeker positief. Hierbij moet een billijke spreiding over het hoger onderwijslandschap worden nagestreefd.

Een Nederlandstalige samenvatting van elke wetenschappelijke publicatie brengt enkel planlast met zich mee. De klemtoon ligt hier volgens de raad verkeerd. Het is wel belangrijk dat de onderzoeker inspanningen doet om het onderzoek te ontsluiten en relevant te maken voor het maatschappelijk debat, in het kader van wetenschapscommunicatie, ook in het Nederlands. Het is zeker zinvol dat onderzoekers die rol sterker opnemen.

5.5.3 OD 5.3: Studie-efficiëntie in het hoger onderwijs versterken door goede oriëntering en snelle heroriëntering

De Vlor merkt op dat er geen sprake is van een geïntegreerde strategie voor de versterking van de keuzeprocessen. Men verwacht zeer veel van de niet-bindende toetsen en de exploratietool Columbus. Maar opdat Columbus effectief zou zijn, moet deze tool geïntegreerd worden in een ruimer traject van onderwijsloopbaanbegeleiding. Leerlingen krijgen een goed zicht op hun leersterktes en werkpunten. Samen met het schoolteam, het CLB en hun ouders kunnen ze dan verdere stappen zetten in hun keuzeproces. Het nieuwe decreet leerlingenbegeleiding verplicht scholen om een beleid te hebben inzake leerlingenbegeleiding en daarover samenwerkingsafspraken met een CLB te maken. Naast het decreet leerlingenbegeleiding zijn ook het referentiekader onderwijskwaliteit en de eindtermen belangrijke kaders voor een school om te werken aan onderwijsloopbaanbegeleiding.

Columbus moet zeker verder worden verfijnd en verbreed zodat het ook relevant is voor leerlingen uit de arbeidsmarktgerichte en de opleidingen met dubbele finaliteit. Ze moeten ook gericht zijn op de graduaatsopleidingen. Het blijft ook een uitdaging om de exploratietools hanteerbaar te maken voor leerlingen met een functiebeperking.

Voor de bedenkingen met betrekking tot een schakeljaar verwijst de raad naar het punt 5.1.8.

De Vlor vindt dat het probleem van het studierendement in het hoger onderwijs moet worden onderzocht en geanalyseerd in zijn diverse oorzaken. De Vlor zal hier een bijdrage leveren in een advies over de grenzen aan de flexibilisering. Dit advies wordt in het voorjaar 2020 afgerond.

Er zijn onder meer veel vragen over de beoogde doelgroepen en hun omvang in verhouding tot de totale populatie aan studenten. Zo vermoedt de raad dat er niet zoveel generatiestudenten zijn

⁴² Vlaamse Onderwijsraad, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over een internationaliseringsstrategie voor het Vlaamse hoger onderwijs](#), 14 maart 2017.

die minder dan 50 studiepunten opnemen. Nieuwe maatregelen mogen niet leiden tot planlast voor de instellingen zonder een reële beleidsimpact te hebben.

De raad heeft ook nog andere vragen bij de voorgestelde maatregelen. Wat is de impact van de 'knip' tussen de bachelor- en de masteropleidingen? Zal dit niet eerder zorgen voor studieduurverlenging? Wat zijn de financiële implicaties voor de student? In welke mate is er wel een grote groep generatiestudenten die minder dan 60 studiepunten opnemen? In welke mate zal dit beleid een negatieve impact hebben op het diversiteitsbeleid van de instellingen en een rem betekenen op de democratisering van het hoger onderwijs?

Hoe en met welke instrumenten zullen studenten worden geheroriënteerd? Voor studenten die al in een traject zitten, hebben de huidige tools geen meerwaarde. De minister geeft aan dat er gebruik zal gemaakt worden van de niet-bindende toelatingsproeven voor studenten die willen afwijken van het modeltraject "met het oog op het behalen van optimaal studierendement". De Vlor betwijfelt of de niet-bindende toelatingsproeven hiervoor wel geschikt zijn.

5.5.4 OD 5.4: Het hoger onderwijslandschap en de financiering van het hoger onderwijs herbekijken

5.5.4.1 Financiering

De timing van de evaluatie van het financieringsmodel voor het hoger onderwijs roept vragen op. De evaluatie van de leerkrediet en inputfinanciering enerzijds (2021) en de evaluatie van het financieringssysteem voor het hoger onderwijs (2023) anderzijds liggen twee jaar uiteen. Dat zou beter geïntegreerd worden tot één proces.

5.5.4.2 Planificatie

De raad is van oordeel dat er een zinvol gesprek kan gevoerd worden over een hertekening van het landschap voor het hoger onderwijs, maar de Soete-norm is momenteel verouderd. Er bestaan andere, meer recente onderzoeken en analyses. In de Soete-norm zijn de levensbeschouwelijke opleidingen en de kunstopleidingen bijvoorbeeld niet betrokken.

De raad dringt ook aan op een globaal Vlaams beleid op grond van objectieve normen voor planificatie. De centrale vraag is waartoe het rationaliseren precies moet leiden. Er is nood aan een helder kader met transparante doelen, objectieve criteria en normen.

Voor een standpunt over duaal hoger onderwijs verwijst de raad naar een recent advies.⁴³

⁴³ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over duaal leren in het hoger onderwijs](#), 12 juni 2018.

5.5.5 OD 5.5: Opleidingen in de gezondheidszorg verbeteren

De Vlor verwijst in deze naar zijn advies over het actieplan 4.0.⁴⁴ De raad onderschrijft het plan van de minister om het kader voor de contractstage in de professionele bachelor verpleegkunde te verduidelijken met onder meer afspraken over een onkostenvergoeding. De Vlor dringt ook aan op een regeling voor de toegang tot het beroep conform de Europese regelgeving op de toegang tot de beroepen.



Mia Douterlungne
administrateur-generaal



Ann Verreth
voorzitter

⁴⁴ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over het actieplan 4.0: Werk maken van werk in Zorg en Welzijn](#), 20 december 2018.