

Aan discussies en visieteksten geen gebrek

Bilan van vijf jaar onderwijsbeleid in Vlaanderen

Ann Verreth

Een aantal provocerende elementen daar gelaten, stonden er eind 1999 in de beleidsnota van minister Marleen Vanderpoorten heel wat zaken die een sociale beweging als het ACW als muziek in de oren klonken. Enkele voorbeelden: aandacht voor gelijke kansen voor alle leerlingen, waardering TSO-BSO, startkwalificatie voor elke schoolverlater in Vlaanderen, versterking van de participatie op alle onderwijsniveaus... Na vijf jaar dient gezegd dat het in vele gevallen bij ronkende verklaringen gebleven is.

Op basis van enkele belangrijke onderwijsdossiers proberen we hier aan te tonen dat de voornemens en de maatschappelijke debatten een pak talrijker waren dan de concrete verwezenlijkingen. Het voorbeeld bij uitstek is de Ronde Tafelconferentie Leerplichtonderwijs. Ook doen we een poging om binnen deze onderwijsdossiers en aanverwante het geleverde beleidswerk te beoordelen, en dit uiteraard op basis van de *key issues* die een sociale beweging als het ACW bovenaan plaatst in onderwijs- en vormingsmateries. Deze *key issues* worden verder in dit artikel geconcretiseerd. Algemeen gesproken gaat het om de wens om binnen onderwijs en vorming op alle deelterreinen verdere stappen te zetten om de democratisering meer gestalte te geven, om ervoor te zorgen dat ons onderwijs- en vormingsapparaat in al zijn gedaanten bijdraagt tot meer gelijke kansen en resultaten voor meer lerenden in Vlaanderen.

HISTORISCHE MOMENTEN VOOR HOGER ONDERWIJS

Het Bologna-proces is de hefboom voor belangrijke wijzigingen in het hoger onderwijs. Bologna wil het hoger onderwijs in Europa meer onderling afstemmen en vergelijkbaar

maken zodat de mobiliteit bevordert en kwaliteitsgaranties geboden kunnen worden. In een werelddeel dat de ambitie heeft de meest slagkrachtige kenniseconomie en (liefst en vooral) kennissamenleving te worden en te zijn, kan dit niet uitblijven.

De ondertekening van de Bologna-verklaring is als het ware een katalysator.

De toch nog sterke scheiding op allerlei vlakken tussen de hogescholen en de universiteiten wordt geleidelijk aan teniet gedaan. De samenleving, de economie en bovenal de lerenden moeten beter worden van een eengemaakte hogeronderwijsruimte.

De mobiliteit in Europa en in Vlaanderen dient verbeterd. De rigide scheidingswanden tussen opleidingen in hogescholen en universiteiten bevorderen deze mobiliteit allerminst, noch



Ann Verreth werkt op de ACW-studiedienst.

Vlaams noch Europees noch mondiaal. De weinig flexibele opbouw van opleidingen en inhouden weerhoudt lerenden ervan te kiezen voor of succesvol door te stromen op hoger onderwijsniveau. Volledig verbonden met deze mobiliteit is het tevens primordiaal dat doorheen Europa vergelijkbare kwaliteitsgaranties kunnen geboden worden.

Op elk terrein werden gedurende de voorbije legislatuur grote stappen gezet. We vermelden hier de belangrijkste.

Het aanvankelijke Structuurdecreet biedt de basis voor een eengemaakte hogeronderwijsruimte waarbij hogescholen en universiteiten zich ingeschakeld zien in een *bachelor-master*-structuur.

Op organisatorisch en strategisch vlak komen er associaties tussen hogescholen en universiteiten: een dure naam voor verregaande samenwerkingsverbanden met een eigen beheersstructuur.

Vlaanderen sluit met Nederland een akkoord om te komen tot gezamenlijke accreditering en accrediteringskaders. Ook weer een dure en moeilijke term, deze keer voor een kwaliteitsborgingssysteem (ook een realisatie in het Structuurdecreet).

De nog in de pijplijn zittende aanvullingen en concretisering aan het oorspronkelijke Structuurdecreet brengen in het hoger onderwijs flexibilisering aan via ondermeer een creditsysteem voor Vlaanderen, mogelijkheden om op basis van elders verworven competenties en kwalificaties (EVC/EVK) toegang tot en doorgang in het hoger onderwijs te vinden. Aparte decreten zullen voorzien in een aangepast studiefinancieringssysteem en een participatieregeling voor personeel en lerenden. Laatstgenoemden zullen tevens beschikken over een nieuwe rechtspositieregeling.

Hoe dient dit nu geëvalueerd? Alvast kan gezegd dat het hoger onderwijs er nooit nog hetzelfde zal uitzien als vijf jaar geleden. De voorbije legislatuur heeft de basis gelegd voor een grondige hertekening, veel meer dan slechts een beperkte opsmuk te zijn. Zoveel is zeker. Het hoger onderwijs is sterk in beweging op nagenoeg alle denkbare terreinen. Cruciale vraag, maar in dit stadium van de hervorming veeleer een pleidooi, is de kwestie of lerenden - en niet in het minst (nog) niet participeren aan het hoger onderwijs - er beter van zullen worden. Zitten er in deze grondige hervormingen zaden die voor de democratisering vruchten zullen opleveren?

Deze vraag is vandaag niet gemakkelijk te beantwoorden. Ook vanuit een democratiseringsstreven kunnen de wijzigingen positief beoordeeld worden. De opheffing van de strikte scheiding tussen hogescholen en hun opleidingen en universiteiten en hun opleidingen zal meer lerenden meer mogelijkheden geven om door te stromen tot het masterniveau. Het creditstel-

sel kan een stevige *push* zijn voor kansengroepen van allerlei pluimage om een hogere opleiding te volgen en met succes te beëindigen. De mogelijkheid om EVC of EVK in te zetten, kan tevens een bijkomende stimulans zijn.

Veel zal echter afhangen van de manier waarop hogescholen en universiteiten een en ander zullen omzetten in de praktijk en van de wijze waarop de overheid de nodige *incentives* zal geven om een beleid gestalte te geven, gericht op het aantrekken van meer lerenden naar het hoger onderwijs. De voorliggende decreten en ontwerpen van decreet bieden instellingen nog steeds een grote autonomie. Daar is op zich niets mis mee. Inzake democratisering en het aantrekken van nieuwe doelgroepen naar het hoger onderwijs moet echter de overheid dui-

Ann Verreth

Het stelsel van de studietoelagen in het secundair onderwijs is geworden tot een bijstandsstelsel.

”

delijke doelstellingen voorleggen en nastreven, liefst door instellingen en lerenden voldoende *incentives* aan te reiken. Het is op dit vlak dat een beleid zich kan en moet onderscheiden. In wat voorligt, vinden we deze elementen onvoldoende terug.

Zo wordt nergens aan lerenden gegarandeerd dat EVC/EVK, eens erkend, ook zal gelden in andere instellingen, laat staan in andere associaties. De aanslepende onduidelijkheden over de toekomst van het hoger onderwijs sociale promotie zijn bovendien kenschetsend.

De overheid kiest terecht voor meer flexibiliteit. Zij voorziet echter niet in de nodige middelen om dit in de praktijk ook te kunnen waarmaken. Flexibiliteit vergt immers meer administratieve opvolging, maar vooral ook trajectmatige begeleiding om de succesratio voor lerenden te verbeteren. En dit alles binnen een financieringskader dat voor instellingen al jaren geen enkele ruimte meer biedt.

Dit luik kan niet afgesloten worden zonder de studiefinanciering voor lerenden onder de loep te nemen. De voorbije legislatuur werd desbetreffend hoopvol ingezet. Met het zogenaamde decreet-Sannen werd, naast een aantal wijzigingen, de jokerbeurs ingevoerd. De praktijk heeft inmiddels aangetoond dat dit initiatief aan lerenden bijkomende kansen geboden heeft om een traject hoger onderwijs te voltooien. Toen echter parallel met de in het vooruitzicht gestelde flexibilisering van het hoger onderwijs ook de studietoelagen en studentenvoorzieningen zouden worden hervormd, luidde het voornemen om nog tijdens deze beleidsperiode de studietoelagen in het hoger onderwijs grondig te verbeteren door de bedragen en de inkomensgrenzen drastisch te verhogen. De regeling die in de steigers staat, bevat een pak positieve punten. Zo wordt bijvoorbeeld de hiërarchie in opleidingen teniet gedaan. Minvermogenden kunnen een beurs

krijgen voor twee bachelors en één master, ongeacht de volgorde waarin deze opleidingen worden aangevat. Ook het concept van levenslang leren vindt zijn weg in de studiefinanciering. Daarnaast wordt het systeem zelf grondig vereenvoudigd. Dit heeft echter tot gevolg dat de KI-toets (KI: kadastraal inkomen) volledig geminimaliseerd wordt. Opnieuw bewijst dit dat administratieve vereenvoudigingen verre van neutraal zijn. Van de aanvankelijke voornemens om ook de inkomensgrenzen sterk te verhogen, zodat meer gezinnen recht hebben op een studiebeurs, komt helaas niets in huis.

MINISTER VAN GELIJKE KANSEN?

Met de stemming en invoering van het decreet Gelijke Onderwijskansen (GOK) dient de vraag gesteld of men deze onderwijsminister terecht of niet minister van gelijke onderwijskansen mag noemen. Het nieuwe GOK-decreet is in feite historisch. Voor de eerste keer immers wordt in het Vlaamse onderwijs de passieve vrijheid van onderwijs bij decreet vastgelegd. Ouders en leerlingen krijgen een inschrijvingsrecht onder bepaalde voorwaarden. De vraag is echter of met dit decreet de gelijke kansen daadwerkelijk gediend zijn.

Gelijke kansen kan men omschrijven als gelijke mogelijkheden wat betreft toegang tot het onderwijs, tot doorstroming doorheen het leerplichtonderwijs en tot het succesvol beëindigen ervan.

Het nieuwe decreet wil aan elke leerling een toegangsrecht verzekeren, behalve als het gaat om een aantal welomschreven gevallen zoals veiligheid, aanwezigheid van doelgroepen of draagkracht van de school. In de praktijk van alledag stellen we echter vast dat het een aantal inschrijvingsproblemen sterk accentueert. De absolute manier waarop een en ander werd

doorgevoerd, zoals het niet toelaten dat broers en zussen of kinderen uit de buurt voorrang krijgen, doet in Vlaanderen het weinig gekende fenomeen ontstaan van wachtrijen en kampeergedrag tijdens de inschrijvingsperioden. Iets waartegen dringend maatregelen dienen genomen zonder aan het decreet afbreuk te doen. Hetzelfde geldt voor de specifieke situatie van het Nederlandstalig onderwijs in Brussel. Kwam er met dit decreet een meer gelijke situatie inzake toegang tot het onderwijs? De potentie is in elk geval aanwezig om, mee met bemiddeling van het lokale overlegplatform, een meer objectieve situatie te creëren dan voorheen. Onderzoek zal echter moeten uitwijzen of bepaalde doelgroepen zoals allochtonen en kansarmen minder dan in het verleden uitgesloten worden van toegang volgens eigen keuze.

Sommigen doen voorstellen met een iets langere termijnfocus om deze doelstelling te bereiken. Voorstellen die erop neerkomen dat wie een gelijke toegang wenst voor elke leerling zich moet beroepen op eenvoudige wetten van de markt. Of, zorg ervoor dat de basisfinanciering/subsidiëring van scholen zó is dat het aantrekken van doelgroepkinderen hen gunstig uitkomt. Scholen zullen dan eieren voor hun geld kiezen en doelgroepen actief toegang verschaffen. Hoewel het doel van deze voorstellen lovenswaardig is, is dit zonder meer een gevaarlijke piste. Onderwijs is immers een goed dat ouders zo na aan het hart ligt dat ze bereid zijn de theoretische kosteloosheid van het leerplichtonderwijs door de vingers te zien en heel wat euro's (wellicht veel meer dan vandaag) neer te tellen voor de educatie van hun oogappels. Scholen die met deze voorstellen onvoldoende financiering/subsidiëring zouden ontvangen omdat ze verzaken doel-

groepkinderen aan te trekken, zouden best wel eens bereidwillige ouders kunnen vinden om veel meer nog dan vandaag bij te dragen aan de werking van de school van hun kinderen. Dit eventuele fenomeen opent de weg naar een verdergaande dichotomie in het Vlaamse leerplichtonderwijs, met name scholen met nagenoeg uitsluitend publieke financiering en scholen met een aanzienlijk deel (veel meer dan vandaag) private financiering. De dichotomie van het anglicaanse systeem met *public* en *private schools* is dan niet meer

veraf. Niet bepaald een voorbeeld van onderwijs dat een eerlijke poging onderneemt om mensen gelijkwaardig te benaderen en te leren omgaan met diversiteit.

Gelijke kansen op succesvolle doorstroming doorheen het leer-

plichtonderwijs berusten op de mogelijkheid voor scholen en leraars om met kinderen en jongeren maatwerk te kunnen leveren.

Het luik ondersteuningsbeleid van het nieuwe GOK-decreet bepaalt parameters waardoor scholen bijkomende middelen kunnen verkrijgen mits ze een bepaald aantal doelgroepkinderen tellen. Verschilpunt met de zorgverbredingsmiddelen en de middelen onderwijsvoor-rangsbeleid is dat het projectmatige karakter vervangen wordt door een driejaarlijkse toekenning. Het globale pakket aan middelen werd tevens verhoogd. Daarnaast werd, als tweede luik in het gelijkekansenbeleid voor alle scholen, een pakket aan middelen zorgbeleid voorzien (geldmiddelen om personeel aan te werven), ervan uitgaand dat elke school geconfronteerd wordt met ongeveer 10% leerlingen met leerproblemen.

Het continuüm gewoon-buitengewoon onderwijs raakt eveneens erg aan de bezorgdheid om aan kinderen en volwassenen maatwerk te

Ann Verreth

**Het nieuwe decreet
Gelijke
Onderwijskansen is
in feite historisch te
noemen.**

”

kunnen leveren. De meningen over inclusief onderwijs, blijvend belang van het buitengewoon onderwijs, geïntegreerd onderwijs... lopen sterk uiteen. Al deze onderwijsvormen en -concepten hebben fervente voor- en tegenstanders. De lancering van een discussietekst 'Maatwerk in samenspraak' waarin duidelijk gekozen wordt voor de geleidelijke afbouw van het buitengewoon onderwijs zorgt dan ook voor felle discussies en laat weinigen onberoerd. Tot op vandaag is dit debat niet beslecht. Een derde luik van het gelijkkansendecreet over het buitengewoon onderwijs zal geen stof meer zijn voor de huidige Vlaamse regering.

Een blijvende bezorgdheid, en eigenlijk een regelrecht schandaal waarmee we in Vlaanderen al vele jaren kampen, is het zielige studietoelagesysteem in het secundair onderwijs. Het is verworpen tot een bijstandsstelsel. De inkomensgrenzen zijn belachelijk laag zodat zeer weinig mensen er kunnen van genieten. Bovendien is de studietoelage zelf volstrekt ontoereikend. Een grondige hervorming bleef uit. Een gemiste kans! Gebrek aan ondersteuning via bijvoorbeeld een degelijk studietoelagesysteem zorgt ervoor dat de keuze van jongeren en hun ouders in het secundair onderwijs beïnvloed wordt door de kostprijs van studierichtingen. Gelijke kansen zijn hiermee uiteraard niet gediend.

Meer kansen op meer gelijke resultaten of het succesvol beëindigen van het leerplichtonderwijs weerspiegelt zich in de vraag naar het terugdringen van de ongekwalificeerde uitstroom en het garanderen van een startkwalificatie voor elke schoolverlater. Hieraan werken is niet alleen cruciaal voor de toekomstmogelijkheden van alle jongelui. Het zou

tevens de goede resultaten van Vlaamse jongeren in internationaal perspectief kunnen combineren met een ruime groep van jongeren die goede resultaten behaalt. Hier gaat het dus om de kern van wat democratisering en onderwijskwaliteit zouden moeten inhouden: goede resultaten met zoveel mogelijk jongeren. Scandinavische landen blijken deze combinatie wel te kunnen waarmaken.

Wat is nodig om deze startkwalificatie aan alle schoolverlaters te kunnen waarborgen? Antwoord: een palet aan maatregelen en mogelijkheden. Het gaat dan om het vastleggen van de inhouden van een startkwalificatie, herwaardering van TSO-BSO, voorzien van alternatieve leerwegen, waardering voor alternerend leren, modularisering, versterking van leerlingenbegeleiding... Het beleid in de voorbije legislatuur is op dit vlak volstrekt onvoldoende. Er verschenen wel heel wat visieteksten, maar zonder dat er een globale aanpak kwam. Sinds kort kunnen scholen, waar het de waardering TSO-BSO

betreft, ruimer experimenteren dan de reglementaire kaders. Uiteraard kunnen hiervan nog geen resultaten voorgelegd worden.

Ook alternerend leren lijkt met de nakende vieringen ter gelegenheid van twintig jaar deeltijds onderwijs pluimen bij te krijgen. Niet in het minst omdat sociale partners, gevolgd door onderwijspartners, het belang ervan blijvend in de verf hebben gezet. Onlangs werd de mogelijkheid ingebouwd om via alternerend leren een getuigschrift tweede graad secundair onderwijs te behalen. Een eerste stap naar gelijkwaardigheid met het voltijds onderwijs. De voorstellen van de sociale partners gaan echter veel verder. Eén voorbeeld: ze voorzien ook in de creatie van meer alternatieve leerwegen, bijvoorbeeld in de vorm van voortra-

Ann Verreth

Het hoger onderwijs zal er nooit nog hetzelfde uitzien als vijf jaar geleden.

”

jecten. Ook op dit vlak zijn de realisaties veel meer beperkt.

De verwachte vastlegging van de specifieke eindtermen op basis van beroepsprofielen bleef vooralsnog uit. De decretale basis werd opgenomen in het Themadecreet. Ook een nieuwe opleidingsstructuur of kwalificatiestructuur is nog veraf. Opnieuw een gemiste kans! Bij het begin van de legislatuur waren het nochtans vooral de doelstellingen inzake het terugdringen van de ongekwalificeerde uitstroom die veelvuldig verschenen in beleidsnota's, visieteksten en dies meer.

RELATIE MET HET MIDDENVELD: VAN SPARRING TOT ECHTE KAMP

De voorbije legislatuur wordt binnen onderwijs ook gekenmerkt door de gespannen verhouding tussen beleid en middenveld. De voortdurende provocaties aan het adres van de personeelsvakbonden zijn voldoende bekend en beschreven. En het gaat dan niet enkel om geldelijke en statutaire geschillen. Ook de representativiteit van de vakbonden wordt in woord en daad onophoudelijk in vraag gesteld.

Wat daarnaast het meest in het oog sprong, waren de aanslepende conflicten over het reeds einde 1999 aangekondigde nieuwe participatiedecreet. Bedoeling: de participatie in onderwijs op alle niveaus, zowel lokaal als Vlaams, een nieuw elan geven. Op het Vlaamse niveau bestonden de plannen erin rechtstreeks verkozen leraars en directies een plaats te geven in de Onderwijsraad. Ook diens bevoegdheden dienden conform het concept Beter Bestuurlijk Beleid ingeperkt te worden. De besprekingen zijn vandaag nog hangende. Zo goed als elke middenveldorganisatie betrokken bij onderwijs is over deze voorstellen uiteraard ontevreden. De Vlaamse Onderwijsraad moet zó samengesteld zijn en over die bevoegdheden beschikken dat hij op

een degelijke manier adviezen kan uitbrengen. Advieswerk waarvan dan duidelijk geweten is dat het kan bogen op een consensus bij de onderwijsactoren. Zó zijn adviesraden een echte speler op het terrein. Dat is niet mogelijk als mensen spreken ten individuele titel. Op het niveau van de school had het ACW een batterij aan voorstellen klaar om de participatieraden te versterken. We stellen echter vast dat slechts na lang en *unisono* protest van vele actoren het beleid er oor begint naar te hebben. Ook lokaal is het immers van cruciaal belang dat men kan werken in een *setting* die de potentie in zich draagt om te streven naar overeenstemming. Ook de ondersteuning van plaatselijke actoren met vormingsmiddelen en -mogelijkheden blijft in grote mate onvoldoende uitgebouwd.

Als we alle elementen op een rij zetten, merken we weinig om ons te doen besluiten dat de participatie in het onderwijs erop vooruit gegaan is. Ook dit voornemen werd ons inziens niet gerealiseerd.

TOT SLOT

Deze bijdrage beoogde geen volledigheid. Dat was binnen dit bestek onmogelijk. Evoluties binnen het volwassenenonderwijs, de Centra voor Leerlingenbegeleiding, het vormingswerk, de basiseducatie, de financiering van het onderwijs en zovele andere thema's en domeinen kwamen niet aan bod. Onze beoordeling van het onderwijs- en vormingsbeleid van de voorbije vijf jaar dwingt ons ertoe dezelfde prioriteiten te blijven vooropzetten: realisatie van een startkwalificatie voor elke schoolverlater, verdere substantiële verhoging van de ondersteuningsmiddelen voor scholen met een divers publiek, waardering van/voor het alternerend leren, versterking van de participatie in het onderwijs...