

Europees onderwijsbeleid: vaststellingen en uitdagingen

Louis Van Beneden

In ons vorige artikel⁽¹⁾ hebben we er op gewezen dat de Europese lidstaten uitdrukkelijk bevestigen dat onderwijsbeleid een nationale bevoegdheid is en moet blijven. Europa kan en mag slechts aanvullend, stimulerend en inspirerend optreden. Harmonisatie heet uit den boze. Maar wat gebeurt er in werkelijkheid?

Formeel is er geen vuiltje aan de lucht, maar de feiten leren ons wat anders.

Van een eventuele harmonisatie van de onderwijsstelsels is inderdaad geen sprake - de autonomie van de lidstaten lijkt dus beveiligd -, maar dat een harmonisatie van het onderwijsbeleid van de onderscheidene systemen steeds duidelijker vormen aanneemt, kan moeilijk geloofwaardig worden. Het verschil tussen harmoniseren van respectievelijk onderwijsbeleid en onderwijsstelsels is natuurlijk fundamenteel. Als politieke harmonisatie gebeurt via *benchmarking* (in relatie met richt- of referentiepunten), d.i. door communicatie en wederzijdse *policy learning*, zijn er geen wettelijke bezwaren. En toch...

De drijvende kracht achter een feitelijke beleidsharmonisering op het gebied van

onderwijs is, ondanks weerstanden in de sector zelf, het feit dat er geen scherpe grenzen worden getrokken tussen diverse maatschappelijke sectoren en het erop afgestemde beleid. In het raam van het *multi-level* beleid van de Europese Unie (EU) - waarbij meerdere sectoren en niveaus betrokken zijn op eenzelfde problematiek -, gericht op de realisatie van centrale doelstellingen, wordt onderwijs steeds vaker behandeld als ondergeschikt en dienstbaar aan andere beleidsdomeinen. In de gevolgde strategieën en toegepaste methoden geraken de eigen onderwijsidentiteit en *dito* doelstellingen wel eens op de achtergrond. Dat lichtten we in het vorige artikel al toe. In deze bijdrage gaan we daar eerst nog wat dieper op in en schetsen vervolgens bondig hoe de onderwijssector reageert op deze ontwikkelingen.

NIEUWE AANPAK?

Eigenlijk is beleidscoördinatie op gebied van onderwijs niets nieuws in de Europese context. Ook vooraleer hiervan uitdrukkelijk sprake was in het kader van het Lissabon-proces, werd dergelijk beleid gevoerd in de EU, zon-

Louis Van Beneden is oud-
algemeen secretaris van het
Christelijk
Onderwijzersverbond (COV)
en oud-voorzitter van het
Wereldverbond van
Onderwijzend Personeel
(WVOP) en van de Vlaamse
Onderwijsraad (VLOR).



der dat de Raad van onderwijsministers daar steeds bij betrokken werd.

Ierland en Portugal bijvoorbeeld zagen bij hun toetreding belangrijke delen van hun onderwijsbeleid, vooral beroepsonderwijs en -opleiding, onder controle van de Gemeenschap geplaatst. Dat paste perfect binnen het Europese Verdrag, meer bepaald binnen de voorwaarden van de structurele ontwikkelingsprogramma's en het Europees Sociaal Fonds. Europa trad daarbij dikwijls zeer sturend op. Van de lidstaten die op 1 mei 2004 toetraden, werd al langer verwacht belangrijke uitzichten van hun onderwijsbeleid op de Europese programma's af te stemmen, wat zij overigens probleemloos deden. Dat de economische, marktgerichte beleidslijnen daarbij overheersten, is overduidelijk.

Maar in alle lidstaten werd, onder impuls van de Commissie, geleidelijk aan steeds sterker gemikt op beleidscoördinatie inzake onderwijs en vorming. Sinds het rapport-Delors (1993), *Groei, Competitiviteit en Tewerkstelling*, werden onderwijs en vorming gezien als sleutelementen van economisch beleid. Meer zelfs, als instrumenten van sociale solidariteit.

Employability, ondernemingszin, aanpassingsvermogen, gelijke kansen en andere sleutelocties van de gepropageerde visie, kunnen niet ten volle worden waargemaakt zonder specifieke onderwijs- en vormingsmaatregelen.

Het concept 'levenslang leren' werd een belangrijke transnationale doelstelling. Oorspronkelijk overwegend gesitueerd buiten het geïnstitutionaliseerde onderwijsbestel, werd het al vlug verbreed tot alle niveaus en sectoren van onderwijs: van het voorschoolse onderwijs tot alle vormen van volwassenenvorming.

LEVENSLANG LEREN

Making a European Area of Lifelong Learning a Reality (EC 2001) werd daardoor het referentiepunt bij uitstek voor veel meer dan het onderwijsbeleid. Het werd bijvoorbeeld een belangrijk onderdeel van het hele tewerkstellingsbeleid waarbij beleidsdoelen voor alle onderwijsvormen vanaf het basisonderwijs geformuleerd werden..., zonder dat de sector zelf daar altijd bij betrokken werd. Onder druk van de Commissie, meer bepaald sinds 1999, werd 'onderwijs en werkgelegenheidsbeleid' een vast punt op de *rolling agenda* van de Raad van onderwijsministers. Sturing en inspiratie kwamen van elders.

Overduidelijk is het Europese beleid een sprekend voorbeeld van *multi-level governance*, zegden we al. Wat houdt dat in?

Besluitvorming die geldt voor een welbepaald beleidsdomein gebeurt op verschillende niveaus door verschillende beleidsinstanties, nationaal en internationaal.

Daarbij geldt geen hiërarchische rangorde zoals in traditionele intergouvernementele relaties. Men streeft wel een consensus na, een vrijwillig engagement om gemeenschappelijke doelstellingen te verwezenlijken. Maar, in de mate dat specifieke streefdoelen gekoppeld worden aan algemene, ontstaat er wel een feitelijke hiërarchie en een *dito* prioriteitsorde. Die bepaalt de betrokken sector niet zelf. De algemene doelstellingen van Lissabon veronderstellen dat afgeleide doelen voor een welbepaald beleidsdomein voortdurend gericht blijven op de strategieën, uitgetekend voor die algemene doelstellingen. Eigen klemtonen en benaderingen worden geduld voor zover ze de algemene opties niet bezwaren of negeren, of voor zover ze besluitvorming op andere domeinen (maar

gericht op dezelfde algemene doelstellingen) niet in het gedrang brengen. Het instrument bij uitstek om dergelijk *multi-level* beleid te realiseren, is de open coördinatiemethode. Formeel blijft ieder baas in eigen huis. Maar welke onderwijsminister zou bijvoorbeeld algemene doelstellingen in vraag durven of kunnen stellen omwille van traditionele, specifieke onderwijsgevoeligheden?

Het lijkt onvermijdelijk dat in de toekomst de coördinatie van onderwijsbeleid een multi-dimensioneel krachtenveld zal blijven, waarbij vele actoren betrokken worden en verschillende types van allianties onontkoombaar zijn. Dat kan leiden tot conflicten en veranderingen van machtsrelaties. Nationale autonomie inzake een welbepaald beleidsdomein zal pas relevant blijven als die kadert in de supranationale coördinatie, gericht op de algemene doelstellingen, door de lidstaten in Europees verband vastgelegd. Autonomie inzake onderwijsbeleid wordt daardoor steeds betrokkelijker.

EU-AMBITIES

Zowel in publieke stellingnamen als in interne rapporten beklaagt de Commissie zich er vandaag over dat de Lissabon-doelstellingen nooit tijdig zullen gehaald worden als de lidstaten er niet uitdrukkelijker rekening mee houden in hun nationaal beleid. En zeker niet als er niet méér en efficiënter geïnvesteerd wordt in menselijk kapitaal als voorwaarde tot groei, productiviteit, sociale integratie en inclusie.⁽²⁾ Het interim-rapport dat in 2006 dient afgeleverd, zal moeten aantonen of de lidstaten het al dan niet ernstig menen met de uitvoering van het Europees programma.

De eerste fase, thans afgewerkt, was noodzakelijk om prioritaire thema's af te bakenen, bestaande initiatieven te inventariseren en de eerste indicatoren af te spreken om het proces te oriënteren. Daarover diende een consensus bereikt. Werkgroepen kregen de opdracht om, tegen de zomer van 2004, voor de lidstaten een eerste reeks conclusies en aanbevelingen te formuleren. De Commissie verwacht de resultaten hiervan te kunnen opnemen in het interim-rapport dat half 2005 wordt opgemaakt ter voorbereiding van het rapport dat in 2006 aan de Top dient voorgelegd.

De Commissie steekt niet weg dat zij aanstuurt op effectieve coördinatie, op sturende en stuwende impact van de werkgroepen en de actieve betrokkenheid van alle *stakeholders*, zowel op nationaal en regionaal als op lokaal niveau.

Louis Van Beneden

Het herleiden van vaak complexe situaties tot contextloze getallen leidt in vele gevallen tot een tunneldenken.

”

Zij wil een en ander kaderen in drie prioritaire acties.

- Hervormingen en investeringen in sleutelsectoren voor de kennismaatschappij, wat noodzaakt tot een verhoogde inbreng van overheidswege in deze sec-

toren, naast meer privé-investeringen. De gecombineerde toename op beide vlakken moet leiden tot een efficiënter gebruik van de beschikbare middelen.

- Van de lidstaten worden inspanningen verwacht om samenhangende strategieën te ontwikkelen in het kader van levenslang leren, met speciale aandacht voor achtergestelde groepen.

- Er moet een Europa van onderwijs en vorming tot stand worden gebracht, meer bepaald door in de nabije toekomst een Europees kwalificatiekader voor het hoger en

het beroepsonderwijs uit te bouwen.
Niet min als beleidsprogramma.

De nationale uitvoering van deze drie grote beleidslijnen moet terug te vinden zijn in het gemeenschappelijke rapport van 2006, zegt de Commissie onomwonden. Om er over te waken dat op nationaal niveau voldoende financiële armslag wordt geboden, wil ze voor elke lidstaat een expert die de realisatie moet coördineren van de bijdrage van de betrokken lidstaat, aanstellen en financieren.

Opvallend: de Commissie zegt dat de concrete opvolging van wat op nationaal niveau ontwikkeld wordt, door háár zelf sterker dient ter harte genomen. Zij pleit daarbij uitdrukkelijk voor beleidscoördinatie, voor een gemeenschappelijk politiek project dat nauwelijks anders kan omschreven worden dan als Europese beleidsharmonisatie. Ze pleit daarbij voor een beleidskader waarbinnen zowel de Europese als de nationale aanpak voortdurend langs dezelfde lijnen verloopt via gelijklopende strategieën, parallelle beleidsstructuren, gelijklopende doelstellingen. Hoe autonoom blijft de zo gekoesterde autonomie van de lidstaten bij dit alles?

DE JUISTE WEG?

De Hongaarse onderwijssocioloog Gábor Halász⁽³⁾ poneert terecht dat er inzake onderwijsbeleid vandaag twee krachtenvelden te onderscheiden vallen:

- tegenstellingen tussen wie in en buiten het onderwijs staat;
- tegenstellingen tussen nationaal en supranationaal.

Als we onze samenleving meer

en meer zien als een lerende gemeenschap, bekwaam om zich onophoudelijk aan te passen aan nieuwe uitdagingen, dan kan een maatschappelijk subsysteem dat tot stand werd gebracht voor het leren natuurlijk niet buiten het veranderingsproces gehouden worden, aldus Halász. Een belangrijk deel van het leren in onze samenleving werd opgezet en gecoördineerd door het onderwijssysteem. De leermodellen en -strategieën die er in en dóór ontwikkeld werden, hebben overduidelijk een grote impact op de in de rest van de samenleving toegepaste vormingsmodellen. Geen enkele onderwijzers die dát in twijfel zal trekken.

Niet in het minst onder impuls van internationale economische instanties als de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en meer en meer ook de EU, wordt het onderwijs de jongste decennia vooral beoordeeld en gestuurd op basis van criteria, technieken en strategieën die overduidelijk uit de economische sfeer komen. Vanuit de onderwijs traditie bekeken, nemen zij soms al te makkelijk een loopje met waarden, inzichten en verworvenheden die het onderwijs generaties lang als essentieel heeft gekoesterd, schreven wij in onze vorige bijdrage.

Louis Van Beneden

De Commissie beklagt zich er vandaag over dat de Lissabon-doelstellingen nooit tijdig zullen gehaald worden als de lidstaten er niet uitdrukkelijker rekening mee houden in hun nationaal beleid.

”

Benchmarking, in de Europese aanpak een sleutelement, werd in de politieke coördinatie gebracht via *business*projecten. *Benchmarking* kent zijn oorsprong in multinationale ondernemingen als management-instrument om de competitieve prestaties te verhogen.⁽⁴⁾ Er zijn drie verschillende vormen te onderscheiden, met uiteenlo-

pende complexiteit:

- *performance benchmarking*: kwalitatieve vergelijking van in- en outputmaatregelen;
- *process benchmarking*: doorlichting van de efficiëntie van specifieke processen en activiteiten, gebruikmakend van *focus groups and surveys*, kwaliteitsstandaarden en accreditering;
- *strategic benchmarking*: vergelijken van drijvende krachten als succesvolle organisaties, met aandacht voor leiderschap en veranderingsmanagement om alternatieve strategieën en wegen te zoeken voor een verhoogde slagkracht.

In de Europese aanpak komen de drie vormen voor. Daarbij wordt niet alleen het beleid, maar ook de onderwijspraktijk geraakt. Overduidelijk zijn de machtsverschuivingen tussen het nationale en het supranationale, die een gevolg zijn van deze aanpak, onbetwistbaar. Voor velen in het onderwijs een bron van twijfels en onzekerheden. Maar dat de onderwijssector zelf vaak slechts veeleer marginaal betrokken wordt bij de besluitvorming is ronduit verontrustend.

KRITISCHE REFLECTIES

Het duidelijke ongeduld dat in de diverse conclusies en in het Europese werkplan tot verwezenlijking van de onderwijsdoelstellingen tot uiting komt, laat vermoeden dat de beslissers op het hoogste niveau nog steeds geloven in de maakbaarheid van de samenleving, aldus Roger Standaert.⁽⁵⁾ In die zin is deze evolutie slechts ogenschijnlijk progressief. In feite is dit geloof in de maakbaarheid en in de impact van onderwijs op economi-

sche ontwikkeling al meer dan eens door de feiten en de geschiedenis tegengesproken.

De innovatieliteratuur heeft duidelijk gemaakt dat vernieuwingen in het onderwijs complexe processen inhouden, die veel tijd en energie vergen. Een onderzoek van Fullan naar de basisprincipes van een succesvolle onderwijsvernieuwing⁽⁶⁾ vat Standaert als volgt samen.

- Een (succesvolle) verandering gaat van start met een stimulans die de toekomstige gebruikers tracht te motiveren.
- Er moet een evenwicht zijn tussen externe druk en ondersteuning.
- De relatie tussen praktijk en overtuigingen is belangrijk. In vele gevallen gaan gedragsveranderingen vooraf aan overtuigingen in plaats van omgekeerd. Veel mensen ontdekken nieuwe inzichten niet, zonder er ervaring mee op te doen.

• De rol van betrokkenheid of 'eigendomsgevoel' (*ownership*): een progressief proces door het verwerven van vaardigheden, engagement en duidelijkheid. Het is niet iets dat opduikt bij

het begin van een proces, maar dat pas echt totstandkomt nadat een project als succesvol wordt ervaren.

Standaert tekent daarbij aan dat de voortvarendheid waarmee het Europese werkplan tot stand is gekomen in bijna in alle opzichten strijdig is met deze innovatieprincipes.

Het evenwicht van meetbaarheid via indicatoren en *benchmarks* is een uiting van een te sterk geloof in de maakbaarheid van de samenleving. Het herleiden van vaak complexe situaties tot contextloze getallen leidt in vele gevallen tot een tunneldenken. Anders

Louis Van Beneden

Het onderwijs raakt steeds meer in de greep van een beleidsoriëntatie die zich almaar meer op economische belangen meent te moeten richten.

”

gezegd, via een cijfermatige voorstelling worden fenomenen verengd. 'Getallenblindheid' is er een gevolg van. Indicatoren kunnen wel zinvol zijn als begin- of aanknopingspunt voor een discussie in de Europese context op voorwaarde dat ieder land afzonderlijk de vastgestelde verschillen en gelijkenissen kan interpreteren voor de eigen situatie en *dito* opvattingen over onderwijs. Er al te gemakkelijk 'Europese' conclusies aan verbinden, is niet zonder gevaar.

Louis Van Beneden

Er werden al vaker nieuwe aanpassingen doorgevoerd alvorens de vorige vernieuwingsinitiatieven goed en wel waren van start gegaan, laat staan in praktijk gebracht.

”

heid: vanzelfsprekend!, maar geen specialisatie in de basisopleiding.

Meer kwaliteit en een grotere inzetbaarheid verwachten van een grotere mobiliteit, noemde hij zijn wensen voor werkelijkheid nemen. Grensoverschrijdende mobiliteit van hogere-scholen vond hij wel een realistisch perspectief. Ten aan-

zien van de meeste andere beroepsgroepen kan men moeilijk verwachten dat men Europees realiseert wat in de nationale context nauwelijks haalbaar blijkt.

VERWACHTINGEN BIJSTELLEN

Benchmarks passen in een visie waarbij men afgerekend wordt op zijn resultaten. In de Europese context dreigt het gevaar dat, door de uitgesproken aandacht voor en inspanningen om de gestelde norm te halen, doelstellingen die daarin niet passen worden afgezwakt of uitgevlakt, met de gekende gevolgen van gebrek aan harmonische brede vorming. Het steeds hoger stellen van de normen houdt bovendien het risico in dat specialisatie en zelfs eenzijdigheid van de gestelde indicatoren steeds verder oprukt.

Andre Gauron, president van het Franse *Haut Comité Education-Economie-Emploi*, bevestigde op het EUNEC-seminarie in Riga (21-22 juni 2004) onomwonden dat in het Lissabon-proces te veel verwacht wordt van het onderwijs. De verwachtingen moeten in elk geval minstens gerelativeerd worden.

Onderwijs is deel van een veelzijdig proces, beïnvloed door een complex van factoren. Wat wel nodig is, is een bredere opleiding voor een breder werkveld.

Flexibiliteit, doorzichtigheid, gelijkwaardig-

Beleidscoördinatie raakt de praktijk toch niet rechtstreeks? Gábor Halász (zie hoger) merkt terecht op dat *benchmarking* voor onderwijsdiensten veel meer te maken heeft met de kwaliteit van de onderwijssector dan met de kwaliteit van het beleid. Impact is er dus wel degelijk. Uiteraard is kwaliteitsbevordering slechts één van de belangrijke beleidsdoelen. Maar door daarop te focussen, raakt men aan de onderwijssystemen als zodanig. Beleidscoördinatie op Europees niveau raakt daarom wel degelijk het concrete onderwijsbeleid van de lidstaten. Blijven zwaaien met de vlag van de eigen autonomie zal daar weinig aan veranderen.

Hoe dan ook. Vermits het leren in de kennismaatschappij kan plaatsvinden om het even waar en wanneer, kan toekomstgericht onderwijsbeleid niet alleen nationaal gevoerd worden. Onvermijdelijk wordt voor de onderwijswereld het nationale territorium geleidelijk steeds minder belangrijk. Dat besef is echter nog veel te weinig doorgedrongen op het onderwijsveld... en bij de politieke overheden.

TE NEGATIEF?

Geen misverstanden. In zijn advies over Onderwijs en Opleiding 2010 heeft de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR) er zich over verheugd dat onderwijs in het Lissabon-proces erkend wordt als een sleutelsector; ondersteunt hij ten volle initiatieven die sociale inclusie en Europees burgerschap bevorderen en begroet hij positief de aandacht voor de onontbeerlijke professionalisering van het lerarenkorps. Bij dit laatste rekent de VLOR ook de aandacht voor ICT-ontwikkelingen, wel eens bestempeld als een bevrijdende technologie, voor basisvaardigheden en andere doelstellingen meer. Ook de VLOR blijft niet blind voor de realiteit dat een aantal uitdagingen slechts in een internationale context een bevredigend antwoord zal vinden. Hij ondersteunt de keuze van de EU om goede kwaliteitszorg en kwaliteitsbewaking te proberen omschrijven in een reeks indicatoren en hij begroet Europese en andere initiatieven om de relaties tussen titels, certificaten, studiebewijzen en EVC-procedures (elders verworven competenties) te verduidelijken. Maar hij vindt het wel een erg bedenkelijk precedent dat de vorige minister van Arbeid, in naam van diezelfde Europese doelstellingen, samen met de sociale partners terzake een decreet uitwerkte zonder dat het onderwijs, noch de minister van Onderwijs, noch het departement, noch de VLOR daarover actief konden meedenken. Dit voorbeeld illustreert waarom de onderwijssector volgens sommigen nogal behoudsgezind zou reageren op sommige evoluties en (te) kritische vragen blijft stellen bij Europees geïnspireerde ontwikkelingen. Maar vooral wordt geïllustreerd

waarom onduidelijke procedures en onvoldoende afgelijnde bevoegdheden het onderwijs wel eens parten spelen.

Door de nauwere vervlechting met andere beleidsdomeinen - arbeid en tewerkstelling is daar maar één voorbeeld van - raakt het onderwijs steeds meer in de greep van een beleidsoriëntatie die zich, in een competitieve wereld, almaar meer op economische belangen meent te moeten richten. Dat vinden onderwijsverantwoordelijken een gevaarlijke evolutie die minstens gecompenseerd moet kunnen worden door de onderwijssector uitdrukkelijk vanaf de conceptvorming te betrekken bij nieuwe onderwijsgelinkte initiatieven en projecten.

GEVOELIGE TENEN

Het onderwijsveld reageert vaak nogal wrevelig als in naam van grote principes of belangrijke Europese doelstellingen de huidige praktijk in vraag gesteld wordt. Waarom? Te vaak veronachtzaamd is de onbetwistbare vaststelling dat 'de kwaliteit' die onderwijs op een bepaald ogenblik levert méér leert over het beleid van tien, twintig jaar voorheen dan over de huidige aanpak. Voorbij gaan aan de werkelijkheid dat een onderwijsverandering pas zinvol kan geëvalueerd worden ná minimaal één cyclus, lijkt onbegrijpelijk, zelfs onaanvaardbaar voor zij die vandaag al resultaten verwachten van voorstellen... die zij morgen op papier zetten. Feit is dat al vaker nieuwe aanpassingen dienden doorgevoerd alvorens de vorige vernieuwingsinitiatieven goed en wel van start waren gegaan, laat staan in praktijk gebracht. De hoge

Louis Van Beneden

De praktijk leert dat van een *bottom up* strategie veel meer te verwachten valt dan van grootse structuurveranderingen.

”

streefdoelen die men het onderwijs voorhoudt en de directe oplossingen die men er op diverse terreinen van lijkt te verwachten, kunnen natuurlijk niet in voldoende mate beantwoord worden. Zeker als onderwijs en vorming, in naam van directe resultaten, herleid dreigen te worden tot louter instructie, steigeren onderwijzers die nog steeds, terecht, de totale persoonlijkheidsvorming van de jongere als uiteindelijk doel voorop stellen. Dat sommigen daar geen begrip voor opbrengen, ergert velen in onderwijsland mateloos. Dat 'de buitenwereld' zich blijkbaar onvoldoende bewust is van de inspanningen van zeer veel scholen om - buiten alle grote projecten en formele beleidsintenties - 'bij te blijven' en om nieuwe oriëntaties en inzichten in hun praktijk te integreren, kan men maar moeilijk aanvaarden. Aan de basis is de vernieuwingskracht van ons onderwijs veel groter dan uit officiële statistieken valt af te lezen. Goede praktijkvoorbeelden, die vaak als illustraties van nieuwe ontwikkelingen worden opgevoerd, ontstonden buiten alle officiële projecten en initiatieven om.

De praktijk leert dat van een *bottom up* strategie meer te verwachten valt dan van grootschalige structuurveranderingen. Dat die niet steeds direct in de formele agenda passen, leert meer over het beleid dan over de praktijk. Niet voor niets scoren onze Vlaamse scholen in internationale vergelijkingen heel hoog.

Waardevorming wordt door iedereen belangrijk bevonden. Ook in het Europese doelstellingenprogramma wordt het bijbrengen van burgerzin, verantwoordelijkheidsbesef, onder-

nemingszin en dergelijke erg essentieel genoemd.

Het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in Nederland⁷⁾ waarschuwt echter evenzeer tegen overbelasting van het onderwijs bij die expliciete overdracht van waarden en normen. "Impliciet speelt de school daarbij uiteraard wel een rol, maar die wordt vervuld in een ingewikkelde context van de sociale organisatie van het onderwijs als geheel, de steeds zwaardere druk van de

maatschappelijke omgeving van het onderwijs en de overige zelfstandige eisen die de overheid stelt aan het onderwijs, met name eisen van *efficiency* en meetbare prestaties." (p. 203)

Individualisering en verzakelijking die de jongste decennia onrustwekkend toenamen, zijn het gevolg van grotere aandacht voor prestatiedruk, schaalvergroting, bureaucratisering..., heet het.

Het rapport oordeelt vlijmscherp over de prestatie-meting als instrument van kwaliteitsmeting. "Het risico van zulke kwantitatieve output-indicatoren is dat zij scholen stimuleren om zich louter hier op te richten, ten koste van moeilijk meetbare kwalitatieve resultaten en het proces waarlangs deze resultaten tot stand komen, zoals de waardevorming in het onderwijs en de bijdrage aan normbesef. Het kan ook leiden tot ongewenste selectieprocessen. Gevolg hiervan is dat men zich richt op kwantitatieve prestatie-indicatoren in plaats van op hun primaire taak van het geven van zo goed mogelijk onderwijs. Dit gevaar blijft aanwezig ondanks het feit dat scholen zich in toenemende mate in het openbaar moeten verantwoorden over hun eigen ambities en over wat ervan terecht komt."

Louis Van Beneden

Sinds het rapport-Delors (1993) worden onderwijs en vorming gezien als sleutelementen van economisch beleid. Meer zelfs, als instrumenten van sociale solidariteit.

”

PROBLEEMSECTOR?

Overduidelijk heeft de sturende beleidscoördinatie van de EU al het meeste impact gehad op het hoger onderwijs. Het Bologna-proces – hoewel oorspronkelijk niet in de schoot van de EU ontstaan, maar later uitdrukkelijk ingeschoven in de Europese strategie – is daar het sprekendste bewijs van.

Wat in een tekst van de Nederlandse Onderwijsraad⁽⁸⁾ te lezen staat over de situatie bij onze noorderburen, geldt ook voor Vlaanderen.

De grote kritische factor is het secundair onderwijs en de talrijke – vaak tegenstrijdige – veranderingen die daar hebben plaatsgevonden, aldus het document. Weinig door-dachte en zwaar politiek getinte oplossingen die op weinig loyaliteit bij de uitvoerders konden rekenen, droegen er zelfs toe bij dat er geroepen werd om 'rust'. Voor een sector die zich in hoog tempo zou moeten kunnen aanpassen aan wijzigende maatschappelijke omstandigheden, nieuwe doelgroepen en *dito* onderwijsmethodieken, is dit een houding die de organisatie op achterstand brengt, zo lezen we. Eén van de grootste bedreigingen voor de realisatie van het hoge ambitieniveau van de overheid is dan ook dat het tempo van onderwijsinnovatie en de wijze waarop het systeem is opgezet. "Verwachten dat alle heil zal komen van structuuraanpassingen, deregulering en autonomieversterking is een gevaarlijke illusie, die alleen maar tot teleurstellingen zal leiden.

Hoofdzakelijk ligt het probleem bij het feit dat ondanks de versterkte positie van de instellingen de overheid nog steeds de pro-

bleemeigenaar van vrijwel alle kernproblemen van het stelsel is en onderwijsinstellingen dit probleemeigenaarschap niet lijken te willen delen. Dit is een kwalijke zaak want als iets de verborgen achtergrond van de dereguleringsoperatie was, dan was het de stoute verwachting dat onderwijsinstellingen in de toekomst hun probleemoplossend vermogen krachtig zouden versterken, om binnen de context en de afgesproken spelregels (waaronder: toegankelijkheid, kwaliteit, keuzevrijheid) hun *performance* te optimaliseren door hun doelmatigheid te versterken."

Daarover mocht wel eens ten gronde gedebatteerd worden vooraleer men ambitieuze, maar daarom niet noodzakelijk realistische operaties opzet.

Sta mij een kleine uitweiding toe. Een conservatoriumdirecteur herinnerde er onlangs aan dat Joseph Haydn de eerste grote meester was van rust in de composities. Rust als verrassing, rust om spanning op te bouwen, zelfs rust met een *fermate*, pauze voor een onbepaalde tijd. Vele hedendaagse conservatoriumstudenten kunnen vaak de ingewikkeldste polyritmiek spelen, zo zei hij, maar als ze in een partituur een *fermate* ontdekken, breekt hen het angstzweet uit.

Wie het doelstellingenprogramma van de EU wil gerealiseerd zien vóór 2010, bevelen wij aan eerst eens te rade te gaan bij vader Haydn. Dat doet geen afbreuk aan de relevantie van de vooropgezette doelstellingen, maar zou wel getuigen van inzicht in de basisvoorwaarden voor het slagen van onderwijsveranderingen.

Louis Van Beneden

De ontwikkelingen in het Europese beleid, ook al worden ze als eigen nationaal beleid aangediend, roepen vandaag vele vragen op.

”

IN DE BAN VAN DE MARKT?

Het Europees gestuurde onderwijsbeleid roept om nog een andere reden twijfels op: de afstemming van het onderwijsprogramma op de centrale doelstelling van Lissabon brengt heel het onderwijsgebeuren in commercieel vaarwater.

"De krachtig sturende werking van de marktdictatuur en het daarmee verband houdende levenslange leren als strategische opdracht aan het onderwijs, verzwakken en ondermijnen de bekende pedagogische opvattingen over algemene persoonlijkheidsvorming, over geïntegreerd en rechtvaardig burgerschap en participatieve democratie (...) Het wordt (...) steeds moeilijker om de taak van het onderwijs anders te formuleren dan in termen van het gangbare gesprek over marktbehoeften en internationale concurrentiekracht. Het overwicht van uitmuntendheid, kwaliteit, kosteneffectiviteit en vooral globale competitiviteit smoren elke vorm van kritiek", concludeerden Berkhout en Wielemans in een artikel in het *Tijdschrift voor onderwijsrecht en onderwijsbeleid*.⁽⁹⁾ In datzelfde blad hebben wijzelf aangetoond dat de Europese onderwijsprogramma's en beleids teksten in hoge mate marktprincipes in het onderwijs introduceren, met name door inhoud en doelstellingen van het onderwijs afhankelijk te maken van de eisen van de markt.⁽¹⁰⁾ Meer, dat de *modi* die gelden in de voor onderwijs (terecht) afgewezen GATS-akkoorden (*General Agreement on Trade and Services*) in de Europese context en in de samenwerking die Europa op onderwijsgebied opzet met derde landen, probleemloos gepro-moot worden. Dat vergt enige uitleg.

Louis Van Beneden

Overduidelijk heeft de sturende beleidscoördinatie van de EU al het meeste impact gehad op het hoger onderwijs.

”

Marktprincipes worden op twee manieren in het onderwijs ingeleid.⁽¹¹⁾

In de eerste benadering wordt het onderwijs opgevat als economische activiteit waarbin-nen regels van de vrije markt een sturende rol spelen. 'Het onderwijs is een markt.' Scholen als ondernemingen, onderwijs als product, leraren als producenten, ouders en leerlingen als consumenten. Concurrentie met 'kwaliteitscriteria' als norm.... In *Globale immuniteit*⁽¹²⁾ hebben de Leuvense onderwijs-filosofen Masschelein en Simons er op gewezen dat in de Europese benadering de bewoners van de Europese onderwijs-ruimte uitgenodigd worden vooral ondernemende individu-

en te zijn. Scholen, als ondernemingen, krij-gen als opdracht die ondernemende individu-en, die hun klanten zijn, op te leiden. Met het oog daarop moeten ze aan een aantal kwali-teitseisen voldoen. Om na te gaan of ze aan die eisen beantwoorden, worden ze onderling vergeleken en hun prestaties gemeten en afgewogen tegen kwaliteitsnormen, geba-seerd op gemiddelde resultaten. (Normen die van aard zijn om hun eigen autonome keuzen op hun waarde te toetsen?) Ook sociale doe-len worden overduidelijk gekoppeld aan de meer economische. Dat daaruit een 'immuni-sering' voor de noden en verzuchtingen van anderen kan voortvloeien, is de spraakmaken-de conclusie die noodzaakt tot verdere reflec-tie en debat.

Wij moeten vandaag vaststellen dat precies déze filosofie heel de benadering schraagt van het doelstellingenprogramma via de open coördinatiemethode.

Voor de tweede benadering is relevant in de Europese context. Inhoud en doelen van het

onderwijs worden afhankelijk beschouwd van de eisen van de markt. Doel is de ontwikkeling van vaardigheden, de vorming van attitudes en de overdracht van kennis die op de markt van pas komen. Het onderwijs moet uiteindelijk gericht zijn op het afleveren van een persoon met kwaliteiten die in het economische liberalisme positief gewaardeerd worden. Uitgangspunt is, in een situatie van toenevende mondiale concurrentie, uiting te geven aan de ambitie om deel uit te maken van de top van de economisch succesvolle landen.

Precies die ambitie ligt vervat in de algemene doelstellingen van Lissabon. En daarom ook uitdrukkelijk in de afgeleide doelstellingen die de lidstaten geacht worden te realiseren vóór 2010, zoals wij reeds toelichtten in onze vorige bijdrage. Het 'ambitieuze programma voor het moderniseren van de stelsels van sociale bescherming en onderwijs' wil immers van Europa de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld maken. Europa moet op onderwijsgebied en inzake beroepsopleiding de hoogst mogelijke kwaliteit realiseren om wereldwijd dé referentie te worden. Het moet bovendien de voorkeursbestemming worden van studenten, wetenschappers en onderzoekers uit andere delen van de wereld... valt er te lezen in het gemeenschappelijk verslag aan de Europese raad van Barcelona (2002). Heel het doelstellingenprogramma, maar evenzeer de programma's betreffende het hoger onderwijs en het onderzoek, het Bologna-proces en het Brugge-Kopenhagen-proces, om nog niet te gewagen van alle transversale programma's met gevolgen voor onderwijs en vorming, bulken van de verwijzingen naar die marktgerichte doelstellingen.

Louis Van Beneden

Aan de basis is de vernieuwingskracht van ons onderwijs veel groter dan uit officiële statistieken valt af te lezen.

”

VOORLOPIG BESLUIT

"Onderwijs moet en zal in de komende jaren met de maatschappelijke verwachtingen moeten rekening houden, maar dan wel ingebed in de pedagogische missie die het onderwijs opneemt", aldus de VLOR in zijn memorandum aan de Vlaamse regeringsformateur.¹³⁾

"Want naast deze maatschappelijke opdrachten heeft onderwijs in de eerste plaats de verantwoordelijkheid om jonge mensen op te voeden tot rijke persoonlijkheden en bij te dragen tot hun kritisch-creatieve integratie in de samenleving", vervolgt de tekst. "Onderwijs zal jongeren leren om maatschappelijke ontwikkelingen kritisch te bevragen en er creatief mee om te gaan. Het leert jongeren bewust omgaan met normen en waarden, met het interculturele en met zingeving.

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

Een beleid dat hiermee zowel in de nationale als in de Europese context onvoldoende rekening houdt, is gedoemd om te mislukken.

De ontwikkelingen in het Europese beleid, ook al worden ze als eigen nationaal beleid aangedien, roepen vandaag vele vragen op. En

wel omdat ze de eigenheid, de tradities en de echte onderwijsdoelen in relatie met de vorming van zelfstandige, kritische, geëngageerde en gemotiveerde burgers voor de maatschappij van morgen, onvoldoende onderkennen. Betekent dit een afwijzing van wat in Europees verband op het getouw staat? Geenzins. Vanzelfsprekend zal het onderwijsbeleid moeten kaderen in het breed-maatschappelijk project dat onze gemeenschappen willen realiseren. Het zou echter getuigen van weinig inzicht in wat onderwijs en vorming echt betekenen voor deze ontwikkelingen, als

men ze vrij eenzijdig volgens economische maatstaven zou blijven evalueren. Een sterkere rechtstreekse betrokkenheid van alle onderwijsgeledingen op elk beleidsniveau, specifiek en in transversaal verband, kan voorkomen dat de echte onderwijsdoelen verwaarloosd en de reële mogelijkheden van onderwijs en vorming overschat worden. Dit is een essentiële voorwaarde om het onmiskenbare democratische deficit in het Europese onderwijsgebeuren bij te stellen en een toekomstgericht onderwijsbeleid te bevorderen.

-
- (1) Van Beneden, L., 'Europees onderwijsbeleid: werkelijkheid of wenselijkheid?', in: *De gids op maatschappelijk gebied*, jg. 95, 2004, nr. 7, p. 24-34.
 (2) EC, (2004), *Implementation of 'Education & Training 2010' in 2004-2006*. Santpoort, 14-15 juni 2004.
 (3) Gábor, H., (2003), 'European coordination of national education policies from the perspective of the new member countries', in: *Becoming the best. Educational Ambitions for Europe*. CIDREE/SLO, Enschede, p. 89-118.
 (4) Sisson, K., Arrowsmith, J., & Margison, P., (2002), *All Benchmarkers Now? Benchmarking and the 'Europeanisation' of Industrial Relations ESRC - 'One Europe or Several?' (Programme Working Paper 41/02)*, EC, Brussel.
 (5) Standaert, R., (2003), 'De opmars van Europa. Enkele kritische reflecties', in: *Impuls*, jg. 34, 2003, nr. 1, p. 14-22.
 (6) Fullan, M., (1995), *The new meaning of educational change*. Londen, Cassel.
 (7) WRR, (2003), *Waarden, normen en de last van het gedrag*. Amsterdam University Press. www.wrr.nl/admin/pdf/rapporten/WRR.68.pdf
 (8) NOR, (2004), *Onderwijs in Nederland. Analyse en reflecties*. Den Haag.
 (9) Berkhout, S., Wielemans, W., (2002), 'Naar een streepjescode van (meetbare) menselijke kwaliteiten. Over de zachte dictatuur van de arbeidsmarkt', in: *TORB*, 2001-2002/3, p. 212-221.
 (10) Van Beneden, L., (2004), 'Commercialisering van onderwijs: de impact van Europa', in: *TORB*, 2003-2004/3, p. 242-254.
 (11) de Jong, J., Snik, G., (1999), 'Onderwijsvrijheid en marktdenken', in: *Pedagogisch Tijdschrift*, 1999/24, nr. 1, p. 99-124.
 (12) Masschelein, J., Simons, M., (2003), *Globale immuniteit. Een kleine cartografie van de Europese ruimte voor onderwijs*. Acco, Leuven.
 (13) Vlaamse Onderwijsraad, (2004), *Memorandum 2004. Krachtlijnen voor een toekomstig onderwijsbeleid*. Brussel.