

Advies over de evaluatie van het Europese onderwijsprogramma 2020

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 de permanente vertegenwoordiging van de Vlaamse overheid bij de EU

Uitgebracht door de Algemene Raad op 26 april 2018 met eenparigheid van stemmen

Voorbereiding: commissie Internationaal Onderwijs- en Vormingsbeleid op 26 maart 2018 onder voorzitterschap van Jens Vermeersch

Dossierbeheerder(s): Carine De Smet en Roos Herpelinck

1 Situering

De Europese Commissie vraagt input aan de lidstaten om het onderwijsprogramma Onderwijs en Vorming 2020 te evalueren. Die evaluatie vormt de aanzet voor een bijsturing van het proces met het oog op 2030 zodat het volgende raamwerk een meer gefocuste ondersteuning kan bieden en vooral kan leiden tot een meer effectieve en duurzame impact.

Omdat de Commissie vraagt aan de lidstaten om de evaluatie te maken in samenspraak met de stakeholders uit het onderwijsveld, vroeg de overheid aan de Vlor om input te leveren voor de Vlaamse bijdrage aan de evaluatie.

In zijn eerder advies over de opmaak van ET 2020 benadrukte de Vlor al het belang van stakeholderparticipatie op verschillende momenten (totstandkoming, uitrol, evaluatie en bijsturing) van het Europese onderwijsbeleid.¹ De raad waardeert dan ook de kans die hij nu krijgt om over deze materie advies uit te brengen.

De Vlor brengt zijn advies uit aan de hand van de vragenlijst van de Commissie in de originele taal:²

- deel 1 focust op het raamwerk ET2020;
- deel 2 focust op de tools van het raamwerk en de resultaten ervan.

2 Section 1 – The Overall ET 2020 Framework

2.1 Do you think ET 2020 is useful for preparing / testing / implementing reforms in your education and training system? In what ways? How could this be improved?

De doelen verwoord in ET 2020 zijn een integraal deel van het Vlaamse onderwijsbeleid. Ze zijn ook terug te vinden in de beleidsnota en de opeenvolgende beleidsbrieven Onderwijs van de Vlaamse Regering.

De Vlor vindt dat ET 2020 een gemeenschappelijk inspiratiekader biedt voor het beleid van de lidstaten en om dat op elkaar af te stemmen. Maar het Vlaams onderwijsbeleid kan en mag niet worden herleid of beperkt tot de doelen van ET 2020 alleen. Dat geldt trouwens ook voor andere beleidskaders die vorm krijgen in het kader van de Verenigde Naties (SDG's), de OESO of andere directoraten (o.a. werkgelegenheid en sociale zaken) van de Europese Unie. De Vlaamse overheid heeft de plicht om de doelen van het Europese onderwijs- en vormingsbeleid, net als andere internationale afspraken, te integreren in een globaal beleid dat de verschillende aspecten van de pedagogische missie van onderwijs integreert op een harmonieuze en evenwichtige manier. Een evenwichtig onderwijsbeleid realiseert een evenwicht tussen de subjectiverende, socialiserende en kwalificerende rol van onderwijs (G. Biesta). Dit kan enkel in een holistische benadering waarin de vormende rol van onderwijs veel aandacht krijgt in alle onderwijsniveaus en sectoren. Om die reden onderschrijft de Vlor de zorg om het onderwijsbeleid

¹ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over Europe 2020](#), 24 juni 2010.

² In de bespreking behoudt de raad de vragenlijst in het Engels en bespreekt hij die verder in het Nederlands.

van de EU te zien als zowel proportioneel als subsidiair ten aanzien van het Vlaamse onderwijsbeleid. De Vlor vindt dat de Europese onderwijsprioriteiten in de eerste plaats voorwaarden moeten creëren om mobiliteit te garanderen aan alle lerenden in de verschillende lidstaten. Transparantie van de onderwijsstelsels is daar een onderdeel van.

Ten tweede moet de Europese Unie ook lidstaten ondersteunen in het nadenken over de innovatie van onderwijsstelsels. De klemtoon ligt hier op het delen van goede beleidspraktijken. In die context waardeert de Vlor dat de exclusieve aandacht voor de concurrentiekracht van de economie uit de beginjaren is verbreed. Momenteel gaat meer aandacht naar de maatschappelijke en sociale uitdagingen voor het onderwijs. Concreet vertaalde dat zich in nieuwe aandacht voor burgerschap, inclusie, gelijkheid en non-discriminatie. De Vlor is van mening dat een exclusieve aandacht voor de concurrentiekracht van de economie niet verzoenbaar is met de bovengenoemde bredere maatschappelijke doelen. De Vlor wijst er wel op dat ook op dit vlak de subsidiariteit van beleid ten volle moet spelen.

De Vlor apprecieert ook dat de Unie de financiering van onderwijsstelsels als een afzonderlijke doelstelling in de loop van de jaren is gaan benoemen.³ Die aanvulling aan het kader is een belangrijk signaal naar de hele samenleving én naar de overheden van de lidstaten over het belang van investeringen in onderwijs en vorming. Het vormt een correctie en een aanvulling op de budgettaire normen die de ruggengraat vormen van het Europees semester.

De Vlor waardeert ten slotte ook de groeiende aandacht van Europa voor de rol van onderwijsgevers en schoolleiders als kernactoren in het onderwijsbeleid.⁴ Anderzijds betreurt de raad dat andere actoren in het onderwijssysteem zoals de leerlingen en de ouders, amper worden genoemd. De beleidsteksten van de Unie gaan te veel uit van een beleid over lerenden (en hun ouders) zonder dat ze genoemd worden als actieve actoren. Zonder te verwachten dat de Unie op dit vlak sturend zou optreden, heeft de Vlor er in meerdere adviezen voor gepleit om in het Europese onderwijs een sterkere klemtoon te leggen op het de beleving van de lerende. In de teksten van de Unie komen elementen als participatie, welbevinden en betrokkenheid, motivatie of studiebelasting te marginaal aan bod.⁵

2.2 What do you see as the main results and effects of ET 2020 at European and national level?

De resultaten van Onderwijs en Vorming 2020 en het Vlaamse onderwijsbeleid liggen in elkaars verlengde. De Vlor waardeert dan ook dat de Vlaamse overheid de Europese afspraken inpast in een Vlaams beleid dat inspeelt op de Vlaamse onderwijstraditie. De Vlor is geen vragende partij om de Europese afspraken zonder meer te vertalen of om te zetten in Vlaams beleid.

We verwijzen naar:

- de herziening van de eindtermen (mede geïnspireerd door de Europese sleutelcompetenties);

³ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. Advies over Education and Training 2020, 22 oktober 2015; Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. Advies over Europe 2020, 24 juni 2010.

⁴ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. Advies over Education and Training 2020, 22 oktober 2015; Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over Europe 2020](#), 24 juni 2010.

⁵ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. Advies over Education and Training 2020, 22 oktober 2015; Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over Europe 2020](#), 24 juni 2010.

- het talenbeleid;
- het beleid rond voortijdig schoolverlaten;
- de hervorming van duaal leren;
- de hertekening van het volwassenenonderwijs;
- het hogeronderwijsbeleid (waarop het “Bolognaproces” echter een sterkere impact heeft dan Onderwijs en Vorming 2020).

2.3 ET 2020 sets four strategic objectives and six priority areas. Are these well-aligned to the strategic objectives and priority areas of your education and training system? Is there anything you would change on this list, in light of new or emerging challenges for education and training?

De Vlor pleit voor het behoud van het kader met 4 strategische doelen, maar vraagt om een zevende prioriteit toe te voegen. De raad is namelijk van oordeel dat **scholenbouw, de schoolomgeving en de schoolinfrastructuur** een bijkomend prioritair en algemeen actiepunt moet worden.

Meerdere lidstaten staan immers voor de gezamenlijke uitdaging om de schoolinfrastructuur die tot stand kwam in de decennia van wederopbouw na WO II en de democratisering van het onderwijs in de jaren '60 en '70, te moderniseren. De Unie zou lidstaten kunnen stimuleren om na te denken over onderwijscapaciteit en -infrastructuur vanuit de nieuwe maatschappelijke noden zoals superdiversiteit in steden, de verhouding tussen landelijke regio's en steden en de nieuwe verwachtingen inzake ICT. Uitwisseling van beleidspraktijken tussen lidstaten over innovatieve leeromgevingen, verhouding tussen de buurt en de school, de impact van de vormgeving van een schoolomgeving op het welbevinden van leerlingen kan in die zin innoverend werken voor hun infrastructuurbeleid. Er is ook een directe link tussen dit debat en het debat over de investeringen in onderwijs en vorming op nationaal niveau.

2.4 Are there sufficient and effective links between work at "technical" level (Working Groups and mutual learning activities) and "political" level (HLG, DG meetings, Education Committee, EYCS Council, the wider EU policy agenda, including Europe 2020)? Are the links between ET 2020 and the Bologna and Copenhagen tools sufficient and effective? How could the links be improved?

De Vlor pleit voor meer samenhang en transparantie in de Europese beleidskaders en klare, eenduidige beleidsdoelstellingen. In het kader van het Europees Semester worden immers bepaalde doelen naar voren gehaald ten opzichte van doelen uit Onderwijs en Vorming 2020. De Vlor is vragende partij om die doelen nog meer coherentie te geven met het Kopenhagen- en Bolognaproces. Bovendien zijn enkele doelen in het kader van het werkgelegenheidsbeleid (en de ontwikkeling van competenties) ook bijzonder relevant voor het onderwijsbeleid.

De nieuwe beleidsagenda voor Europa die wordt ontwikkeld in het verlengde van de Rome Agenda (25 maart 2017), de verklaring over de Europese Pijler van Sociale rechten (17

november 2017) en de Raadsconclusies over Onderwijs (14 december 2017) bevat eveneens doelen voor het nieuwe onderwijsbeleid.⁶

Naast de oefeningen vanuit de EU zijn ook andere internationale organisaties bezig met het bepalen van strategische processen rond onderwijs: de strategische doelen voor ontwikkeling (SDG's) vanuit de Verenigde Naties, de doelen voor democratisch burgerschap van de Raad van Europa, de strategische denkoefeningen van de OESO.

De Vlor weet en erkent dat deze processen fundamenteel verschillen op het vlak van zowel partners, als in opzet en in impact. Maar op het niveau van een lidstaat is coherentie in de doelen een belangrijk aandachtspunt, zeker als dit naar scholen en andere onderwijsbetrokkenen moet worden gecommuniceerd. Datzelfde geldt voor de benchmarks en indicatoren die de evolutie van de beleidsdoelen moeten onderbouwen.⁷

2.5 What arrangements are in place for coordination, dissemination and evaluation of ET 2020 activities and results in your country, at national or regional level?

Zie punten 2.1 en punt 3.1.

3 Section 2 – ET 2020 Tools and Outputs

3.1 Do you have suggestions on the future selection of Working Groups? Would you continue with mostly sector based Working Groups, or envisage more cross-sector, thematic Working Groups?

De Vlor vindt dat de betrokkenheid van het middenveld en van alle partners betrokken bij het onderwijs moet vergroten in alle vernieuwingsprocessen met betrekking tot onderwijs.⁸ De huidige procedures zijn onvoldoende zowel op het Europese als op het Vlaamse niveau:

- Participatie moet slaan op alle aspecten van de beleidscyclus: van het uitdenken van concepten tot evaluatie en implementatie.
- Op Europees niveau is er behoefte aan nog meer structureel overleg met de stakeholders en het middenveld. De Vlor erkent dat er de laatste jaren is ingezet op een aantal publieke consultaties waarvan de resultaten beschikbaar zijn. Dit is zeker een stap in de goede richting, maar het volstaat niet. Ook het tweejaarlijkse stakeholdersoverleg is geen adequaat alternatief voor een actievere betrokkenheid van stakeholders in de beleidsvoorbereiding en uitvoering. Het blijft onduidelijk op grond van welke criteria koepelorganisaties van stakeholders geconsulteerd worden voor werkgroepen en wanneer. Sommige stakeholders worden gevraagd; andere niet. De Vlor wijst ook op het

⁶ <http://www.consilium.europa.eu/media/32594/education-aspects-european-council-conclusions-december-2017.pdf>

⁷ Naast de Europese indicatoren en benchmarks hanteren diverse internationale fora vergelijkbare methodieken. Daarnaast zijn ook comparatieve onderzoeken naar leerprestaties (PISA, PIRLS, PIAAC) erg betekenisvol. Voor een kritische analyse met betrekking tot het PIRLS-onderzoek verwijzen we naar Vlaamse Onderwijsraad, Raad basisonderwijs, Advies over begrijpend lezen (PIRLS 2016), 28 maart 2018.

⁸ Dit werd door de Vlor al expliciet gevraagd in 2010: Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over Europe 2020](#), 24 juni 2010.

feit dat in meerdere lidstaten van de EU participatief samengestelde adviesorganen actief zijn. Zij zouden zowel op het Europese niveau als op het vlak van de lidstaat een katalysatorrol kunnen opnemen in het uittekenen van en afstemmen van Europees en nationaal beleid.⁹

- De Vlor wijst ook op het belang van consultatie van stakeholders bij de manier waarop Europese beleidskaders worden vertaald in Vlaams beleid. De raad ervaart die samenwerking met de overheid als constructief. De vraag om voor deze evaluatie een insteek te kunnen geven is een uiting van deze samenwerking. De raad zou op dit vlak echter nog sterker en meer willen worden geconsulteerd in de beleidsprocessen ter voorbereiding van internationale stellingnames. Daarbij is het belangrijk dat stakeholders beschikken over tijdige en snelle informatie.

3.2 *Has participation in mutual learning activities (see annex 2) been useful for national policymaking? Can you identify any particular factors that contributed to the success of the activities?*

De Vlaamse stakeholders of de Vlor participeerden niet rechtstreeks in de uitwisseling van goede praktijken tussen de lidstaten maar konden dat wel doen via hun Europese koepelorganisaties. In die zin kan de Vlor hierover geen uitspraken doen.

3.3 *Have the ET 2020 benchmarks been effective in driving policy change in your country/at European level? Do you have suggestions for the new indicators or benchmarks post-2020?*

De Vlor vindt het goed dat de effecten van een beleid worden opgevolgd.¹⁰ Maar de raad herinnert wel aan enkele beperktheden van zowel benchmarks als indicatoren. Ze kunnen geenszins een complexe onderwijsrealiteit helemaal vatten. Ze mogen er niet toe leiden dat vernieuwingen enkel als succesvol worden gezien als ze een onmiddellijk meetbare impact hebben. De wens om goed te scoren, mag de aanpak van belangrijkere en dieperliggende problemen niet beletten. Indicatoren zijn steeds context- en situatiegevoelig en moeten steeds geanalyseerd en geïnterpreteerd. Europese indicatoren en benchmarks mogen ook niet leiden tot verantwoordingsdruk bij scholen.

Bovendien rijst de vraag in welke mate het design van een meting niet mee de resultaten bepaalt. De Vlor stelt vast dat de Europese Commissie zelf een technische evaluatie voorbereidt van de gebruikte 'benchmarks' voor onderwijs en vorming. De raad vindt het belangrijk dat deze oefening gebeurt en dat er breed over wordt overlegd (onder meer met stakeholders). Dezelfde oefening zou best gebeuren voor de indicatoren. De voorbije jaren werden vragen gesteld bij de uitwerking van de statistische data om deelname aan levenslang en levensbreed leren te meten. Dat werd ook al diverse keren aangekaart voor de cijfers over voortijdig schoolverlaten.

De Vlor pleitte ervoor om een sterkere aandacht voor de lerende en zijn ouders (punt 2.1) en voor schoolomgeving en schoolinfrastructuur (punt 2.3) op te nemen in de doelen en prioriteiten. Dit

⁹ Marleen Brans, Jan Van Damme and Jonathan Gaskell, *Education councils in Europe. Balancing expertise, societal input and political control in the production of policy advice*, Brussel, Eunec, 2010

¹⁰ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over Europe 2020](#), 24 juni 2010.

moet ook vertaald worden in de indicatoren die worden gemonitord maar hiervoor kan worden teruggefallen op andere indicatoren die al worden opgevolgd in het kader van andere processen (Talis, de monitoring rond de SDG's en vizier 2030, ...).

3.4 *Has the evidence provided by the Education and Training Monitor helped to stimulate debate and policy reform at national level?*

Zie punt 3.3.

3.5 *Is there anything missing within the ET 2020 toolbox to support Member States and complement their policies?*

Zie punt 3.1.

De Vlor dringt erop aan dat de Unie lidstaten zou stimuleren om jaarlijks zowel de stakeholders als het Europees Parlement formeel te briefen over de resultaten van de ET 2020 toolbox, meer bepaald over de gemaakte afspraken, stand van zaken van de verschillende dossiers, de resultaten van de werkgroepen, studiebezoeken, ...

4 Concluding statement

Geen opmerkingen

Mia Douterlungne
administrateur-generaal

Ann Verreth
voorzitter