

Advies over het agentschap 'Kwaliteit in onderwijs'

Advies over het agentschap 'Kwaliteit in onderwijs'

1 Situering

De Vlor bracht nagenoeg gelijktijdig een advies uit over drie voorontwerpen van decreet: het voorontwerp van decreet betreffende het hoger beroepsonderwijs, het voorontwerp van decreet betreffende de kwalificatiestructuur en het voorontwerp van decreet betreffende kwaliteit in het onderwijs. Deze drie voorontwerpen van decreet behandelen onderwerpen die duidelijk met elkaar verband houden, verwijzen naar elkaar en bevatten overlappende bepalingen.

De Vlor vraagt de overheid om bij de verdere behandeling van die decreten voortdurend de samenhang tussen die drie decreten te bewaken en tegenstrijdige bepalingen te vermijden. Er is over de drie decreten heen bijvoorbeeld afstemming nodig over alle elementen die te maken hebben met curriculumontwikkeling en externe kwaliteitszorg. Naar verluidt zal de overheid ook voor het hoger onderwijs opdrachten toewijzen aan het agentschap.

Onderstaand advies formuleert daarom enkele algemene bezorgdheden m.b.t. de opdrachten en de uitbouw van het agentschap kwaliteit in onderwijs. Deze algemene principes zijn, volgens de Vlor, zowel van toepassing op de verschillende decreten die invulling geven aan het agentschap als richtinggevend voor het oprichtingsbesluit en de beheersovereenkomst van het agentschap. De algemene principes doen geen afbreuk aan de vraag van de onderwijspartners om over specifieke aspecten voor de uitbouw van het agentschap te kunnen overleggen.

Onderstaand advies is uitgebracht door de Algemene Raad met 19 stemmen voor en 1 onthouding.

2 Algemeen beoordelingskader

2.1 Onderwijsbeleid is een gedeelde verantwoordelijkheid

Binnen het Vlaamse onderwijs kent de Grondwet een grote verantwoordelijkheid toe aan de onderwijsverstrekkers. De grondwet verankert de vrijheid van de onderwijsverstrekkers om de inhoud van onderwijs vast te stellen. De overheid kan wel minimumnormen bepalen die de basis vormen voor het certificeringsbeleid en voor de financiering/subsidiëring. Toch volgt uit beide vaststellingen hierboven dat de impact van de overheid op de onderwijsinhoud noodzakelijk beperkt moet zijn. Sturend of normerend optreden van de overheid in het agentschap moet de toets van de grondwettelijke vrijheid van onderwijs kunnen doorstaan.

De Vlor vindt dat de uitbouw van het agentschap moet uitgaan van een gedeelde verantwoordelijkheid in onderwijs en daarom de bestaande advies- en overlegprocedures moet respecteren.

2.2 De principes van goed bestuur en het kaderdecreet “Beter Bestuurlijk Beleid”

De Vlor pleit voor een efficiënt en goed werkende overheidsadministratie voor het onderwijs. Algemeen geldende principes voor goed bestuur gaan uit van zowel een efficiënt evenwicht als een principiële onderscheid tussen sturing, uitvoering en controle.

In Vlaanderen bepaalt het decreet van 18 juli 2003 de kaders voor het bestuurlijk beleid. Het decreet stroomlijnt en structureert de overheidsadministratie en regelt de modaliteiten voor de aansturing van de verzelfstandigde overheidsagentschappen. Ook dit decreet maakt een duidelijk onderscheid tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering.

- Het departement heeft als wezenlijke taak de minister te ondersteunen bij het uitwerken van diens beleid. Beleidsvoorbereiding is daarom een primaire verantwoordelijkheid van de departementen. De ontwikkeling van regelgeving, de coördinatie en integratie van de begroting en het informatiemanagement voor een beleidsdomein (i.c. onderwijs) zijn essentiële opdrachten van het departement.
- Intern of extern verzelfstandigde agentschappen kunnen alleen belast worden met taken van beleidsuitvoering. Bovendien moeten een aantal cumulatieve voorwaarden vervuld zijn om zo'n agentschap op te richten ¹. Als het gaat om taken van beleidsvoorbereiding of als niet kan voldaan worden aan de gestelde voorwaarden, wordt de opdracht toegewezen aan de departementen.

2.3 De Europese context

De Vlor stelt vast dat diverse Europese teksten verwijzen naar de rol van agentschappen die een specifieke rol opnemen in de implementatie van de Europese referentiekaders. We verwijzen naar EQF en Europass. Ook de ontwerp teksten inzake het European Quality assurance reference framework en ECVET verwijzen naar uitvoerende organen. Toch pleit de Vlor voor enige terughoudendheid om de Europese teksten te lezen als een directe of indirecte ondersteuning voor het agentschap zoals het zich nu uittekent.

- In de Europese teksten is geen sprake van beleidsvoorbereidende opdrachten;
- Ten tweede geven deze kaders niet aan dat alle taken binnen één agentschap moeten worden samengebracht;
- Uit deze kaders vloeien tenslotte ook geen dwingende verplichtingen voort, noch naar inhoud noch naar timing.

De Vlor pleit voor een transparant debat over de omzetting van de Europese kaders in Vlaamse regelgeving en voor een eventuele inpassing ervan in de Vlaamse onderwijsstructuren en overlegcultuur.

¹ Het gaat om :

- een voldoende massa uitvoeringstaken;
- de meetbaarheid van de door het verzelfstandigde agentschap te leveren producten of diensten,
- een reële mogelijkheid tot aansturing van het verzelfstandigde agentschap op grond van doelmatigheid, prestaties en kwaliteit;
- een reële invulbare informatierelatie;

3 Een evenwichtige relatie tussen beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering en de controle

Uit een analyse van de bestaande en ons op vandaag bekende voorontwerpen van decreet blijkt dat het agentschap verantwoordelijk wordt voor zowel

- beleidsvoorbereidende taken
 - het formuleren van voorstellen inzake ontwikkelingsdoelen, eindtermen en basiscompetenties (voorontwerp van decreet over kwaliteit in onderwijs, art. 47);
 - het ontwikkelen van criteria om leerplannen en handelingsplannen goed te keuren (voorontwerp van decreet over kwaliteit in onderwijs, art. 47);
 - het formuleren van voorstellen voor de ontwikkeling van de opleidingenstructuur (voorontwerp van decreet over kwaliteit in onderwijs, art. 47);
 - het bijsturen van de normen inzake ontwikkelingsdoelen, eindtermen en basiscompetenties op grond van een evaluatie over de realisatie ervan (voorontwerp van decreet over kwaliteit in onderwijs, art. 47).
 - het ontwikkelen van de onderwijskwalificaties die zich situeren op de niveaus twee tot en met vijf; men neemt daarvoor de eindtermen, of de eindtermen en de specifieke eindtermen of erkende beroepskwalificaties onverkort over volgens de aanduidingen van art. 16 van het decreet (voorontwerp van decreet over de Vlaamse kwalificatiestructuur, art. 16);
 - het bepalen van de kaders voor een globaal EVC-beleid zowel binnen het hoger onderwijs, het volwassenenonderwijs en andere onderwijsniveaus en –sectoren (zie beleidsbrief 2008-2009);
- beleidsuitvoerende taken
 - het formuleren van een erkenningsadvies voor de beroepscompetentieprofielen en de competentieprofielen met een voorstel tot inschaling aan de minister, bevoegd voor Vorming en aan de voor de kwalificatie functioneel bevoegde minister (voorontwerp van decreet over de Vlaamse kwalificatiestructuur, art. 13);
 - het registreren van de erkende beroepskwalificatie in de kwalificatiestructuur (voorontwerp van decreet over de Vlaamse kwalificatiestructuur, art. 15);
 - het doorvoeren van aanpassingen door aan erkende beroepskwalificaties tengevolge van bijstellingen van beroepscompetentieprofielen of competentieprofielen in de erkende beroepskwalificatie door als het na onderzoek oordeelt dat de bijsturing geen impact heeft op het kwalificatieniveau. Bijstellingen met impact op het kwalificatieniveau doorlopen de erkenningsprocedure (voorontwerp van decreet over de Vlaamse kwalificatiestructuur, art. 15);
 - het evalueren van de mate van realisatie van de ontwikkelingsdoelen, eindtermen en basiscompetenties (voorontwerp van decreet over kwaliteit in onderwijs, art. 47).

- het behandelen van individuele dossiers op het vlak van certificeringsbeleid in het hoger onderwijs;
- het behandelen van individuele dossiers inzake EVC (zie beleidsbrief 2008-2009)
- controle en inspectie aan de hand van doorlichtingen.
 - onderwijsinstellingen, CLB's, scholengemeenschappen, consortia (i.f.v. onderwijstaken) (voorontwerp van decreet betreffende kwaliteit in onderwijs, art. 35-36 en 38-46);
 - adviseren bij opname in de erkenning (voorontwerp van decreet betreffende kwaliteit in onderwijs, art. 37);
 - controleren van huisonderwijs van leerplichtige leerlingen (voorontwerp van decreet betreffende kwaliteit in onderwijs, art. 48);
 - controleren van centra voor deeltijdse vorming en Syntra : controle m.b.t. kwaliteit van aanbod in het kader van het stelsel van leren en werken (voorontwerp van decreet betreffende kwaliteit in onderwijs, art. 49); ;

De Vlor is van oordeel dat de bovenstaande overheidstaken niet vanuit één agentschap kunnen worden aangestuurd omdat er nood is aan een principiële, structurele en organisatorische scheiding tussen degenen die de beleidsvoorbereiding op zich nemen, de beleidsuitvoerders en degenen die de beleidsmaatregelen moeten controleren:

- agentschappen in het kader van beter bestuurlijk beleid worden belast met beleidsuitvoerende taken;
- beleidsvoorbereidende taken horen thuis bij het kerndepartement en passen niet in de taakstelling van agentschap. Zo is het voor de Vlor logisch dat de entiteit curriculum thuishoort in het kerndepartement;
- de beoordeling van individuele dossiers (met inbegrip van beroepsprocedures) best onderscheiden wordt van de beleidsvoorbereiding;

4 “Checks en balances” in de verschillende stadia van de beleidscyclus : strategische beleidsadvisering en overleg

De Vlor vindt het belangrijk dat de verschillende taken die het agentschap moet opnemen gerealiseerd worden vanuit een gedragenheid door de verschillende actoren. Dat kan door diverse vormen kwaliteitstoezicht en vormen van intern toezicht, door dialoog met stakeholders, omgang met ‘kritische volgers’ en door maatschappelijke verantwoording. In literatuur over overheidsbeleid en governance-modellen noemt men dit het inbouwen van “checks and balances”. De “checks en balances” krijgen daarbij echter een andere invulling in de verschillende fases van de beleidscyclus.

4.1 Beleidsvoorbereiding

Voor de beleidsvoorbereiding in het algemeen verwijst de Vlor naar de bepalingen van het participatiedecreet van 2 april 2004, naar art. 5, van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, naar het decreet op het basisonderwijs en

het themadecreet, naar art. 131 van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs en de afspraken die hier gemaakt worden over de strategische beleidsadvisering.

Voor de Vlaamse kwalificatiestructuur verwijst de Vlor naar het advies over dat onderwerp. De Vlor vindt dat daar waar de sociale partners verantwoordelijk zijn voor het opstellen van beroepscompetentieprofielen en competentieprofielen, de onderwijspartners ten volle hun rol moeten kunnen spelen op het vlak van de inpassing van de erkende beroepskwalificaties in een onderwijscontext en een volwaardige partner moeten vormen. Daarom moet er zeker een adviesbevoegdheid worden ingevoerd voor de Vlor. Het is trouwens steeds zo geweest dat de Vlor om advies wordt gevraagd over de wenselijkheid van een nieuwe opleiding, structuuronderdeel (los van de concrete instelling die het mocht programmeren). Een ander punt waarover de Vlor advies moet kunnen uitbrengen is de inpassing van de doelen, verwoord in de beroepskwalificaties, in de onderwijsdoelen. Voor de eindtermen en specifieke eindtermen geldt hier de bestaande adviesprocedure. Maar dit is niet het geval voor de beroepskwalificaties. Het is daarbij uitdrukkelijk niet de bedoeling van de Vlor om de competenties zoals die naar voren komen uit de arbeidsmarktanalyses van de SERV in vraag te stellen.

Voor de coördinatie van EVC-EVK procedures herinnert de Vlor aan het overleg in het kader van de Raad voor het Hoger Onderwijs tussen de verschillende associaties. Vanuit dit overleg kan een reële afstemming tussen de associaties worden gerealiseerd.

Kortom : de Vlor vraagt garanties voor uitgebreid overleg, advies en onderhandeling zodat een echt draagvlak ontstaat met de onderwijsbetrokkenen en ieder zijn verantwoordelijkheid kan opnemen binnen de bestaande structuren van het onderwijs.

4.2 Beleidsuitvoering

Voor de beleidsuitvoering wordt sterk aangedrongen op voldoende onafhankelijke beroepsprocedures voor de individuele lerenden.

Er dient een nieuw evenwicht gezocht tussen kerntaken van de overheid en haar agentschappen en de positionering en opdrachten van het autonome onderwijsveld. Hierbij vormt de grondwettelijke vrijheid van onderwijs een uitgangspunt. De impact van de overheid gaat in het voorliggende agentschap verder dan de traditionele rol van het uitzetten van de minimumdoelen, het voorzien in subsidies en het bewaken van het halen van de vooropgestelde minimumdoelen.

4.3 Controle en inspectie

Voor de inspectie en controle verwijst de Vlor naar zijn advies over kwaliteit in onderwijs. Het advies vraagt om “het overleg tussen begeleidingsdiensten en het agentschap te verankeren. Gelet op zijn opdrachten op vlak van overleg en op het bestaan van de overlegplatforms inspectie-begeleiding binnen de Vlor, vraagt de Vlor aan de overheid om voor dat overleg een beroep te doen op de ondersteuning van de Vlor.”

Beleidscontrole en evaluatie als kernopdracht van de gemeenschapinspectie die opereert vanuit een verzelfstandigd agentschap is aanvaardbaar voor zover er een duidelijke afbakening is van haar controletaak en er geen vermenging is met beleidsvoorbereidende taken. Bij de taakstelling kan zij niet op het terrein komen van de kwaliteitszorg die momenteel aan de netgebonden pedagogische begeleiding is toegekend.

5 Conclusie

De Vlor is op basis van de beschikbare informatie niet overtuigd van de meerwaarde van het op te richten agentschap. De Vlor vraagt om een duidelijker onderscheid in te bouwen tussen beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering en controle en inspectie. In de mate het agentschap andere taken opneemt dan louter beleidsuitvoerende dringt zich de vraag op of deze bijkomende opdrachten realiseerbaar zijn in het kader van een besluit. Indien de overheid overgaat tot de oprichting, vraagt de Vlor aan de minister om zeker een sluitende juridische onderbouwing te geven aan het agentschap die strookt met het legaliteitsbeginsel (decreet, uitvoeringsbesluiten, beleidsovereenkomst).

Bij het uitzetten van nieuwe onderwijsregelgeving moet het evenwicht en de samenspraak tussen de overheid en de onderwijsgeledingen strikt worden bewaakt en dit binnen elke stap van de beleidscyclus.

Mia Douterlungne
administrateur-generaal

Ann Demeulemeester
voorzitter