

Advies over het strategisch raamwerk voor Europese samenwerking

Advies over het strategisch raamwerk voor Europese samenwerking

1 Situering

De Europese commissie publiceerde op 16 december 2008 een mededeling met voorstellen voor de samenwerking op het vlak van onderwijs en vorming voor na 2010¹. De Vlor besliste om op eigen initiatief over dit voorstel een advies uit te brengen.

Het gesprek over de toekomstige doelen voor het Europese onderwijsbeleid wordt ook nog op andere domeinen gevoerd en is zeker niet in een eindstadium. Er wordt nog gediscussieerd over

- de toekomst van het Bolognaproces (de conferentie in Leuven en Louvain-la-Neuve is hiervoor belangrijk);
- de toekomst van het Kopenhagenproces. Op 28 november 2008 formuleerde de Raad al enkele krachtlijnen voor de samenwerking inzake het beroepsgericht onderwijs. Deze doelstellingen hebben betrekking op de periode 2008-2010;
- de nieuwe globale Lissabondoelstellingen die op hun beurt weer gevolgen kunnen hebben voor de onderwijsdoelen. Het European Economic Recovery Plan van de Europese Unie van 26 november 2008, zal wellicht bijkomende impact hebben op de Lissabondoelstellingen.

Toch vindt de Vlor het erg belangrijk om nu al te reageren namens de Vlaamse onderwijspartners. We stellen immers vast dat de Vlaamse en Belgische verantwoordelijken op deze voorstellen moeten reageren. De Vlor hoopt op deze manier input te kunnen geven aan de Belgische stellingnames over het toekomstige Europese onderwijsbeleid. De Vlor neemt zich ook voor om het debat zoals het zich in de volgende jaren zal aftekenen, op de voet te volgen.

Het advies werd voorbereid door de commissie Internationaal Onderwijs- en Vormingsbeleid van de Vlor onder het voorzitterschap van de heer Rudy Schollaert. Het advies is goedgekeurd op de Algemene Raad van 30 april 2009 met eenparigheid van stemmen.

2 Advies t.a.v. het inhoudelijke luik

2.1 Het perspectief van het Europese onderwijsbeleid: onderwijs tussen maatschappelijke opdrachten en een eigen vormingsconcept

De Vlor stelt vast dat het perspectief van het Europese onderwijsbeleid in de loop van de jaren verbreed is, net zoals het Lissabonproces geleidelijk een breder perspectief gekregen heeft. Naast de concurrentiepositie van de Unie in vergelijking met de USA en Japan, kregen sociale cohesie en duurzaamheid een prominentere plaats. In het onderwijsbeleid uit zich dit in de derde pijler die de gelijkheid / billijkheid in het nationale onderwijsbeleid benadrukt. De Vlor vindt het belangrijk dat deze sociale dimensie van het onderwijs door de Europese Unie verder wordt versterkt en uitgebouwd. We komen hierop verder terug

¹ http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/com865_en.pdf

We stellen wel vast dat de globale onderwijsvisie van de Europese Unie sterk utilitair gericht blijft. Het onderwijs wordt heel sterk gezien als een actor om maatschappelijke doelen te bereiken.

- Wat zeker positief is is dat in de loop van de jaren de sociale dimensie in het onderwijsbeleid steeds meer erkenning heeft gekregen. Daar waar in de eerste teksten uit 2000 vooral de economische doelen en het garanderen van een duurzame inzetbaarheid in een kennissamenleving centraal stonden, benadrukten de Europese beleidsteksten in de loop van de jaren steeds meer de socialiserende rol van onderwijs en haar bijdrage tot het realiseren van meer sociale cohesie.
- De Vlor erkent ook dat onderwijs functioneert in een maatschappelijke context en op deze verwachtingen moet (kunnen) inspelen. Maar het onderwijs realiseert niet enkel maatschappelijke doelen. Onderwijs en vorming moeten ook kritisch kunnen inspelen op de veranderende en veranderde samenleving.

Onderwijs moet en zal deze opdrachten op zich nemen maar het moet deze kunnen inbedden in een (ped)agogische missie van het onderwijs. Onderwijs heeft naast de genoemde maatschappelijke opdrachten ook de plicht om jonge mensen op te voeden zodat ze op een kritische en creatieve manier mee de samenleving van morgen kunnen vorm geven. Onderwijs leert daarom lerenden om de maatschappelijke ontwikkelingen kritisch te bevragen en er innovatief mee om te gaan. Onderwijs leert lerenden bewust omgaan met normen en met waarden, met diversiteit en met zingeving.

Om deze redenen moet het onderwijs een assertieve autonomie kunnen handhaven t.a.v. de veelheid aan maatschappelijke verwachtingen en ze kunnen meenemen in een eigen missie en dynamiek. Dit betekent ook dat onderwijs t.a.v. de samenleving signalen moet kunnen geven over maatschappelijke ontwikkelingen die de school niet (alleen kan oplossen. Om antwoorden te zoeken op ingrijpende maatschappelijke veranderingen maakt onderwijs deel uit van een globaal systeem van zorg en welzijnsinstellingen waarin velen een verantwoordelijkheid moeten opnemen.

2.2 De onderwijsvisie van de Europese commissie moet ruimte laten voor een breed vormingsconcept binnen de onderwijsinstellingen en binnen het nationale / regionale onderwijsbeleid

In de eerste plaats roept het concept van “leerresultaten” of learning outcomes heel wat conceptuele vragen op. De raad stelt vast dat de Europese commissie heel radicaal kiest voor een curriculumbenadering gebaseerd op leerresultaten (learning outcomes). De Unie probeert onderwijs outputgericht te sturen en er ook op grond van de output de effectiviteit van beoordelen.

- Valt dit samen met een competentiegerichte en geïntegreerde benadering (kennis, vaardigheden en attitudes integreren tot kunnen handelen in een bepaalde context)? Betekent dit dat er een stroomlijning gebeurt van de manier waarop lidstaten leerresultaten formuleren?
- Kunnen leerresultaten enkel meetbare en vast te stellen competenties omvatten? Wat dan met waarden? vakoverschrijdende benaderingen? pedagogische doelen (muzische, creatieve, sociale vaardigheden, ...). Voor de Vlor zijn die een essentieel onderdeel van een vormingsconcept.

- Wat betekent dit voor Vlaanderen? Voldoen de Vlaamse eindtermen aan de vraag naar leerresultaatgericht onderwijs? Wat met specifieke invullingen in het hoger onderwijs, het volwassenenonderwijs, de Vlaamse kwalificatiestructuur?
- De Vlor vindt ook dat enkel focussen op leerresultaten botst met het procesmatige karakter van het leren en specifieke ontwikkelingsprocessen die lerenden doorlopen. Er moeten in elk geval voldoende mogelijkheden blijven voor flexibele en specifieke leerwegen voor verschillende doelgroepen in het onderwijs.
- De Vlor hoopt ook dat de beweging naar het omschrijven van leerresultaten geen afbreuk doet aan de professionaliteit van leraren en van schoolteams.

Ten tweede stelt de Vlor vast dat de Europese teksten heel sterk de klemtoon leggen op basisvaardigheden, op gecijferdheid, geletterdheid. De Vlor vindt het erg belangrijk dat het onderwijs niet enkel focust op deze basale beheersingsniveaus maar met zoveel mogelijk lerenden een brede basisvorming en persoonsvorming probeert te realiseren.

2.3 Het Europese onderwijsbeleid besteedt te weinig aandacht aan het perspectief van de lerende

Zoals hierboven aangegeven, vertrekt het Europese onderwijsbeleid zeer sterk vanuit de economische en maatschappelijke verwachtingen t.a.v. het onderwijs. De onderwijsraad vindt dat onderwijsbeleid ook steeds het perspectief van de lerende zelf moet valoriseren. Vragen als participatie van lerenden, welbevinden en betrokkenheid, motivatie worden in de Europese teksten nauwelijks aan de orde gesteld. Studielast is zeker ook een aandachtspunt in het licht van de vele verwachtingen die t.a.v. onderwijs worden geformuleerd.

2.4 Gelijke onderwijskansen centraler stellen in het Europese onderwijsbeleid

We stellen vast dat gelijke onderwijskansen en dan meer specifiek de integratie van kansengroepen binnen het onderwijs impliciet aan de orde komen in Europese onderwijsdossiers maar dat deze als dusdanig nog geen formeel punt van samenwerking zijn tussen de lidstaten. De centrale vraag is deze naar de opdrachten van onderwijs in het verstevigen van sociale cohesie (in relatie tot andere beleidsdomeinen). Er zijn verschillende aanzetten die echter meer systematiek zouden mogen krijgen en meer structureel moeten worden ingebed:

- Momenteel loopt er een publieke consultatie over onderwijs en migratie. Deze consultatie zal hopelijk leiden tot een gemeenschappelijke strategie en aanbevelingen voor lidstaten op het vlak van de onderwijsrechten voor leerlingen met een sociaal-culturele achterstelling.
- Kwetsbare groepen in het onderwijs bijv. door sociaal-economische achterstelling zijn momenteel niet het voorwerp van een expliciete Europese beleidslijn.
- We denken ook aan kinderen en lerenden met leer- en ontwikkelingsproblemen en de settings waarin dit gebeurt. De plaats van lerenden met specifieke onderwijsbehoeften in de beleidslijnen voor levenslang leren, is onderbelicht.
- De opvolgingsconferentie in het kader van Bologna brengt eveneens het sociale aspect van het student-zijn mee onder de aandacht.

- Deelname van kansengroepen aan het programma voor levenslang leren zou sterker moeten worden gestimuleerd.

De Vlor vraagt om na te gaan in welke mate er een initiatief kan worden genomen om de sociale aspecten van het leren en gelijke kansen mee te monitoren in het kader van het Lissabonproces of wat er daarna komt. In dit verband kan verwezen worden naar het lopende debat over de “social outcomes of learning”. De uitbouw van een Europees gelijke kansenbeleid in onderwijs is noodzakelijk vanuit sociale bekommernissen en sociale cohesie, vanuit een ethische dimensie én vanuit de behoeften van de kenniseconomie.

2.5 Implementatie: een ontbrekend luik in het vernieuwingsdenken vanuit Europa

De Vlor is van mening dat lidstaten de vernieuwing van hun onderwijsbeleid, zoals de Europese Unie dat voorstaat, sterker moeten onderbouwen en een breder draagvlak geven. Te vaak gaan beleidsmakers - zowel Europese als nationale - ervan uit dat nieuwe beleidsplannen en richtlijnen vanzelfsprekend ook een innovatie op schoolniveau en in de onderwijspraktijk met zich meebrengen. Dit is een te eenvoudige voorstelling van zaken en houdt geen rekening met onderwijskundige inzichten over onderwijsinnovatie.

Literatuur over onderwijsinnovatie leert dat beleidsmakers ruimte moeten laten voor de noodzakelijke professionele vertaling van innovatie in het handelen en in de professionele cultuur van onderwijsgevers en de teams die het onderwijs geven. De Vlor pleit ervoor dat Europese beleidsteksten veel meer aandacht besteden aan basisvoorwaarden voor implementatie van onderwijsveranderingen. Dit betekent geenszins dat Europa de implementatie in de lidstaten moet sturen, wel in tegendeel. Maar Europa zou de lidstaten nadrukkelijker kunnen herinneren aan volgende basisvoorwaarden voor innovaties:

- Beleidsmakers moeten beleid maken samen met verschillende onderwijspartners die op diverse niveaus verantwoordelijkheid dragen voor onderwijsinnovatie (instellingsbesturen, beleidsvoerend vermogen van onderwijsinstellingen, leerkrachten/docenten, ouders, leerlingen/studenten ...). De verandering moet draagvlak krijgen vanuit een adequate aftoetsing ervan bij de onderwijspartners en het middenveld.
- Het zou ook bijzonder waardevol zijn om in dit perspectief na te denken over het professionaliseringsperspectief van leerkrachten die een veranderingsproces moeten uitwerken. Hoe kunnen leerkrachten mee dragers worden van een innovatieve praktijk? Hoe gaan ze om met nieuwe wetenschappelijke en onderwijskundige inzichten en integreren ze die in de onderwijspraktijk? Wat betekent dit voor opleiding en levenslang leren voor leraren?
- Een andere uitdaging is de onderbouwing van het nationale onderwijsbeleid door systematische beleidsevaluatie die voortbouwt op kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren.

3 Advies t.a.v. de instrumenten voor een Europees onderwijsbeleid

3.1 Het principe van onderwijsrichtpunten en indicatoren

Het Europese onderwijsbeleid stelt doelstellingen voorop maar wil tegelijk het proces opvolgen aan de hand van indicatoren en onderwijsrichtpunten (“benchmarks”).

De Vlaamse Onderwijsraad vindt het goed dat de effecten van een beleid worden opgevolgd. In diverse adviezen hebben we aangedrongen om een onderwijsvernieuwing te koppelen aan (kwalitatief) evaluatie-onderzoek naar de mate waarin de vooropgestelde doelen worden bereikt, er ongewenste effecten optreden e.d. Het zou een meerwaarde zijn als elke fundamentele onderwijshervorming gepaard gaat met een evaluatie-onderzoek.

3.2 Goede indicatoren en richtpunten doen recht aan de complexiteit van het onderwijs

De Vlor vraagt naar indicatoren en benchmarks die voldoende inspelen op de complexiteit van een onderwijsrealiteit.

- De monitoring wordt beperkt tot eenvoudig te kwantificeren aspecten van het onderwijssysteem. Dit geeft een reductie aan van een complexe werkelijkheid. Dit doet afbreuk aan succesvolle vernieuwingen die geen onmiddellijk meetbare impact hebben.
- We stellen vast dat er indicatoren bestaan die een veel rijker beeld van de werkelijkheid schetsen zoals deze vanuit de PISA-onderzoeken die de mate aftoetsen waarin leerlingen graag naar school gaan. De Vlor vraagt dat ook dergelijke bestaande indicatoren mee genomen worden in de opvolging
- De wens om goed te scoren op de indicatoren en benchmarks mag er niet toe leiden dat belangrijkere en dieperliggende problemen niet worden aangepakt. Men zou zich enkel kunnen richten op datgene wat gemeten kan worden. Zo zou er te weinig aandacht kunnen gaan naar attitude- en waardenvorming. Technieken zouden kunnen primeren op reflexie en metacognitie.
- Belangrijk is ook dat de verzamelde indicatoren worden geanalyseerd en geïnterpreteerd in een situatiegebonden geografische en historisch-culturele context. Indicatoren zijn steeds context- en situatiegevoelig². In de huidige documenten is geen sprake van duiding en van een terugplaatsen van de resultaten in een bepaalde geografische, historische of maatschappelijke context. Bovendien rijst vaak de vraag in welke mate de design van een meting niet mee de resultaten bepaalt. Vergelijkbare cijfers vinden ligt niet voor de hand.
- Europese indicatoren en benchmarks mogen niet leiden tot verantwoordingsdruk bij lokale scholen. Binnen scholen moet er gewerkt worden aan een horizontale en interne verantwoording in het kader van het kwaliteitsbeleid van de school.

3.3 Opmerkingen bij enkele concrete benchmarks

Punt 4.4.2. Financiering

Het is zeker terecht dat de commissie op het vlak van de bijdragen vanuit de private sector een onderscheid maakt tussen leerplichtonderwijs en andere vormen van onderwijs. Maar

² A. VANDERHEEREN, *Beleid in cijfers. Beleidsindicatoren als analyse-instrument*, in *Schoolleiding en begeleiding*, deel 5.

ook voor het hoger onderwijs is het niet evident dat de persoonlijke bijdragen sterk worden verhoogd. De democratisering van het hoger onderwijs is zeker niet voltooid. Er is in het hoger onderwijs zelfs behoefte aan een tweedekansfunctie voor volwassenen die geen diploma hoger onderwijs behaalden. In die context is het belangrijk onderwijs, ook het hoger onderwijs en het volwassenenonderwijs, te blijven beschouwen als een “publiek goed”.

Punt 4.4.3. Een benchmark voor kleuteronderwijs

De Vlor ondersteunt de ontwikkeling van een benchmark om de deelname aan het onderwijs van 4-jarigen te stimuleren. Maar deze benchmark moet voldoende ruim worden ingevuld en niet uitgaan van een verplichte verlaging van de leerplicht. Vlaanderen heeft in deze context immers gekozen voor een stimulerend beleid.

De Vlor vraagt de Europese overheid ook om de diversiteit in de organisatie van het voorschools en kleuteronderwijs in geen geval te stroomlijnen. Het is belangrijk om lidstaten te sensibiliseren voor het belang van onderwijs voor jonge kinderen maar de kwalitatieve invulling ervan behoort tot de bevoegdheden van de lidstaten.

Andere benchmarks

De Vlor vraagt om sterkere indicatoren en benchmarks te ontwikkelen voor de integratie van doelgroepen in het onderwijs. Ondanks het debat over migratie, komt dit thema maar marginaal aan de orde in de mededeling van de commissie.

3.4 Een versterking van het participatief besluitvormingsproces op het Europese niveau en in de lidstaten

De Vlor is van mening dat zowel de Europese Unie als de lidstaten de vernieuwing van hun onderwijsbeleid, zoals de Europese Unie dat voorstaat, sterker moeten onderbouwen en een breder draagvlak geven.

In de Europese context vindt de Vlor dat één jaarlijkse vergadering van een stakeholdersforum absoluut geen adequate invulling is voor het overleg met relevante stakeholders vanuit het onderwijsveld. Ook op het Europese niveau moet het beleid draagvlak krijgen vanuit een adequate aftoetsing ervan bij de onderwijspartners en het middenveld en dit in diverse stadia van het besluitvormingsproces. Het is belangrijk om rond democratische participatie aan Europees onderwijsbeleid verder denkwerk te verrichten.

Mia Douterlungne
administrateur-generaal

Ann Demeulemeester
voorzitter