



ONTWERPDECREET VOLWASSENENONDERWIJS

FUNDAMENTELE BEMERKINGEN OVSG

In mei 2005 lanceerde minister Frank Vandenbroucke een conceptnota voor een nieuw decreet volwassenenonderwijs; OVSG heeft toen in zijn reactie naar het beleid een aantal fundamentele kritieken verwoord over o.a. de voorziene schaalvergroting, de rationalisatie van het aanbod, de consortia en de kwaliteitsbewaking.

Op vrijdag 1 december werd het ontwerpdecreet volwassenenonderwijs goedgekeurd door de Vlaamse regering en vertrok de adviesvraag naar de Vlor. Voorafgaand aan het Vlor-advies zal het beleid eerst bilateraal over dit ontwerp overleg plegen met de onderwijsverstrekkers op 14, 18 en 20 december e.k. in het kader van art.5 van de Schoolpactwet.

In onderstaande nota hebben wij de ontwerptekst getoetst aan onze kritieken die we formuleerden ten tijde van de conceptnota. Het zijn deze fundamentele opmerkingen die voor ons het uitgangspunt vormen voor het aangekondigd overleg.

Algemeen

Het ontwerpdecreet vertrekt van een aantal pijnpunten in het huidig onderwijslandschap waarvoor we niet blind kunnen zijn.

We erkennen de problemen aangaande de financiering en de exponentiële groei van het volwassenenonderwijs die de laatste jaren een zware druk leggen op de onderwijsbegroting en vinden ook het afstemmingsprobleem reëel. Bovendien is het ook onze zorg om met een degelijk uitgebouwd volwassenenonderwijs een kwaliteitsvolle speler in het tweedekansonderwijs te zijn.

We stellen eveneens vast dat de overheid een ernstige inspanning doet om voor het geheel een omvattend niveaudecreet te schrijven.

Gelet op onze reactie op de conceptnota, moeten we echter concluderen dat de overheid onvoldoende rekening heeft gehouden met onze fundamentele bemerkingen van toen. We stellen vast dat we op een aantal vlakken als onderwijsverstrekker miskend worden en betreuren het dat de overheid de terechte uitgangspunten beantwoordt met beleidsmaatregelen die voor ons niet de juiste oplossing bieden.

Timing en aantal uitvoeringsbesluiten

Los van de inhoudelijke bespreking, stellen we ons ernstig vragen bij de timing van het geheel. Het nieuwe decreet zou moeten ingaan op 1 september 2007; gelet op de tijd die het volledig wetgevend traject vergt vooraleer een decreet geïmplementeerd kan worden, vrezen wij dat opnieuw alles op een drafje zal moeten gebeuren en dat onze besturen en hun centra te laat zicht zullen hebben op de definitieve regeling. Bovendien vergt de uitvoering van dit decreet nog ettelijke besluiten van de Vlaamse regering; hierdoor stelt de vraag naar haalbaarheid zich nog sterker.

Consortia en regio's en vrijheid van onderwijs

Het ontwerpdecreet voorziet nog steeds de figuur van regionale consortia; dertien dwingende samenwerkingsverbanden tussen de centra voor volwassenenonderwijs - die het onderwijs voor sociale promotie inrichten - én de centra voor basiseducatie. De regio's van de RESOC's werden als basis genomen voor de indeling van het landschap volwassenenonderwijs.

Binnen de afgebakende regio's kan slechts één consortium voorkomen. Elk centrum voor volwassenenonderwijs kan slechts tot één consortium toetreden. Hoewel een centrum theoretisch over de keuze beschikt om al dan niet toe te treden tot een consortium is deze keuze de facto onbestaande. Een CVO dat niet aansluit bij een consortium kan enkel nieuwe opleidingen programmeren na goedkeuring door de Vlaamse regering en komt alleen in aanmerking voor subsidiëring als het ten minste 720.000 lesurencursist telt. Binnen het stedelijk en gemeentelijk volwassenenonderwijs zijn er slechts twee centra die zo'n omvang hebben.

De indeling bij een bepaald consortium gebeurt aan de hand van de hoofdvestigingsplaats van het CVO; het is de hoofdvestigingsplaats die bepaalt tot welk consortium men behoort.

Indien een centrum nog vestigingsplaatsen heeft die in het werkingsgebied van een ander consortium liggen, dan kan dat centrum daar vanaf 1 september 2008 geen leraarsuren meer aanwenden. Het is duidelijk dat het beleid de bestaande situatie wil rationaliseren en het aantal vestigingsplaatsen die in een andere regio liggen dan de hoofdvestigingsplaats, wenst af te bouwen. Concreet stellen er zich problemen voor vijf van onze tien inrichtende machten. OVSG verzet zich tegen deze ingreep op de vrijheid van inrichting van onderwijs. Deze verplichte netoverschrijdende werking die de grondwettelijke waarborgen inzake de vrijheid van onderwijs - die ook gelden buiten het leerplichtonderwijs - aantast, blijft voor ons onaanvaardbaar.

Indien de consortia toch behouden blijven, wensen we duidelijkheid over de overgangsregeling voor de 'regiovreemde' vestigingsplaatsen die de overheid voorziet. We vragen objectieve criteria op basis waarvan een oplossing aangereikt kan worden voor de bestaande regiovreemde vestigingsplaatsen.

Hoewel het consortium zelf niet over onderwijsbevoegdheid beschikt, heeft het een enorme impact op het aanbod van het volwassenenonderwijs in Vlaanderen. De centrale doelstelling is immers het optimaliseren van het opleidingsaanbod en dit zowel binnen het volwassenenonderwijs als in relatie tot de andere publieke opleiders zoals VDAB, Syntra Vlaanderen,...

Binnen de consortia komen dwingende afspraken tot stand over het aanbod. Zij bepalen of nieuwe vestigingsplaatsen opgericht kunnen worden en zij kennen onderwijsbevoegdheid toe voor opleidingen aan de centra. (Het is de Algemene Vergadering van het consortium die hierover beslist, binnen de algemene vergadering heeft elk CVO een aantal stemmen in verhouding tot zijn aantal lesurencursist.)

Voor OVSG is het niet uitgesloten dat de inrichtende machten op vrijwillige basis afspraken maken over een evenwichtig en rationeel aanbod. Indien inrichtende machten dergelijke afspraken maken, is de vrijheid van inrichting niet in het geding.

OVSG staat op de toepassing van de vrijheid van oprichting en inrichting in het volwassenenonderwijs, het wil zijn eigen beslissingsstructuur voor de instellingen behouden en verwerpt de consortia zoals voorzien in het ontwerpdecreet. De onderwijsbevoegdheid blijft onverkort bij de schoolbesturen. De centra moeten zichtbaar blijven als entiteiten, met een eigen invulling en eigen beslissingskracht om een keuze te maken naar mogelijke schaalvergroting of profilering in hun aanbod.

Tot slot hebben we ook vragen bij de verregaande bepalingen omtrent de structuur van de consortia, hun bevoegdheden, de stemverhoudingen, ... Principieel beslist een vzw hier zelf over en kan de overheid enkel erkennings- en subsidiëeringsvoorwaarden bepalen. Het ontwerpdecreet gaat veel verder. We verwijzen in dit verband naar het vernietigend advies van de raad van State bij het ontwerpdecreet voor het Vlaams Centrum voor Onderwijsgebonden Sport (VCOS). De overheid vervalt in dezelfde fout.

Ondersteunings- en kenniscentrum (OKC)

Het ontwerpdecreet voorziet in één ondersteunings- en kenniscentrum, op te richten als vzw en waarbij van elk consortium één afgevaardigde in de algemene vergadering zou zetelen. Ook vanuit elke pedagogische begeleidingsdienst zou één vertegenwoordiger opgenomen worden in de algemene vergadering.

Het centrum heeft duidelijk een tweeledige functie. Enerzijds richt het zich als **kenniscentrum** naar het geheel van het volwassenenonderwijs en staat het in voor expertise-ontwikkeling en –uitwisseling inzake concepten, didactische methodes, agogische modellen, afstands- of e-leren,... We stellen ook vast dat het Kennis- en ondersteuningscentrum beschikt over het initiatiefrecht tot ontwikkeling van de opleidingsprofielen in plaats van de overheid. (art. 25)

Anderzijds vervult het centrum een **ondersteuningsfunctie** naar de 'koepelloze' centra voor volwassenenonderwijs maar kunnen ook de centra die wel tot een koepel behoren bij hen terecht voor ondersteuning op het vlak van nascholing, leerplannen, organisatie of agogisch-didactische support,... Vanuit deze functie is er zeker samenloop met de decretale opdracht van de pedagogische begeleidingsdienst en ontstaat er een parallel netoverstijgend orgaan van pedagogische ondersteuning. Al ten tijde van de conceptnota heeft OVSG zich kritisch uitgelaten over dergelijke bijkomende structuren. Ons pleidooi voor het aanwenden van de aanwezige expertise binnen de pedagogische begeleidingsdienst en de verdere uitbouw daarvan werd niet gevolgd.

Tot slot hebben we ook vragen bij de verregaande bepalingen omtrent de structuur, de bevoegdheden, de financiering van het centrum dat in wezen als vzw hierover vrij zou moeten kunnen beslissen. Ook hier verwijzen we naar het vernietigend advies van de Raad van State bij het ontwerpdecreet voor het Vlaams Centrum voor Onderwijsgebonden Sport (VCOS). De overheid vervalt in dezelfde fout ten aanzien van het OKC.

Inschrijvingsgelden

Het volwassenenonderwijs valt - naar analogie met het DKO - zonder twijfel onder de standstill-verplichting¹ van het ESCR-verdrag. Het Arbitragehof leest deze standstill-verplichting als 'de verplichting geen maatregelen te nemen die tegen de doelstelling van de geleidelijke invoering van gelijke toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor een ieder op basis van bekwaamheid ingaan.'

Een verhoging van het schoolgeld doet geen afbreuk aan de standstill indien de verhoging de normale prijsstijgingen volgt en het inschrijvingsgeld daardoor geen reële belemmering vormt voor mensen om aan het onderwijs deel te nemen.

Het voorontwerp van decreet voorziet in een inschrijvingsgeld van € 1 per uur. Dit is een toename van 28% tegenover het maximale (€0,78) en 156% tegenover het minimale inschrijvingsgeld (€0,39) dat momenteel van toepassing is.

Deze stijging loopt niet gelijk met de stijging van de koopkracht van het gemiddelde inkomen in Vlaanderen. (Ter vergelijking: de toename van het inschrijvingsgeld (90 tot 106%) in het DKO tussen 1990 en 2003 werd door het Rekenhof ook als strijdig met de standstill beschouwd.)

De absolute kostprijs voor een hele module zal met zo'n procentuele toename voor sommige opleidingen wel degelijk een reële belemmering zijn om nog langer volwassenenonderwijs te volgen.

Er zijn ook elementen die de impact van het gestegen inschrijvingsgeld – gericht of algemeen – verzachten: de sociale correcties, de mogelijkheid om opleidingcheques aan te wenden, de strengere controle van de centra op het aanrekenen van andere kosten aan de cursisten, ... De vraag is of deze maatregelen de stijging voldoende compenseren opdat de toename van het inschrijvingsgeld voor sommige cursisten geen belemmering is. Bij een eventuele klacht bij het Arbitragehof, zal het beleid het alleszins niet makkelijk hebben om dat aan te tonen.

¹ Zie 'Verslag van het Rekenhof over het Deeltijds Kunstonderwijs', *Vl. Parl.*, 2003-2004, stuk 37, nr. 1, blz. 17 en Arbitragehof, nr. 40/94, 19 mei 1994, blz. 16, overweging B.2.5 en in het bijzonder blz. 17, overweging B.2.8.

Het ontwerpdecreet kondigt een besluit van de Vlaamse regering aan dat een terugbetaling van de inschrijvingsgelden zou voorzien. Mogelijke pistes zijn dat een cursist die een diplomagericht traject aflegt, het inschrijvingsgeld volledig terugbetaald krijgt en voor een certificaatgericht traject zou een gedeeltelijke terugbetaling worden voorzien.

Schoolpactwet - Vrije keuze

Door het ontwerpdecreet wordt de Schoolpactwet opgeheven voor het volwassenenonderwijs. Hierdoor zal de vrije keuze voor de cursist niet voor alle opleidingen gevrijwaard blijven op het terrein. Gelet op de impact van de consortia op het aanbod van het volwassenenonderwijs binnen de vastgestelde regio's, bestaat het gevaar dat een bepaalde opleiding nog slechts eenmaal zal kunnen voorkomen waardoor de vrije keuze van de cursist de facto komt te vervallen.

Het schrappen van de Schoolpactwet roept nog een heleboel andere vragen op. Zij operationaliseert immers een aantal principes inzake de uitvoering van de vrijheid van onderwijs. Ze bevat o.m. tegenstelbare en redelijke erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden en andere waarborgen die overeind moeten blijven. Ook het artikel 5 uit de Schoolpactwet - dat het overleg tussen de onderwijsverstrekkers en de minister voorziet bij fundamentele onderwijshervormingen - komt door de schrapping te vervallen. En wat met de infrastructuur van het volwassenenonderwijs?

Omkadering

De overheid heeft altijd gesteld dat op sectoraal niveau er geen besparing zou worden doorgevoerd in de omkadering van de centra voor volwassenenonderwijs. Uit eerste simulaties blijkt dat het stedelijk en gemeentelijk onderwijs er lichtjes op vooruit zou gaan wat betreft fulltime equivalenten. Op centrumniveau echter zijn er wel fluctuaties en zullen er centra zijn die omkadering inleveren bij de nieuwe berekening.

OVSG – volwassenenonderwijs – 20 december 2006