



VICE MINISTER PRESIDENT  
VLAAMS MINISTER VAN ONDERWIJS

## **NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING**

### **Betreft: Voorontwerp van decreet betreffende onderwijsinspectie 2.0**

#### **1. INHOUDELIJK**

##### **1.1. Algemene inleiding**

Dit voorontwerp van decreet bevat enkele fundamentele wijzigingen aan het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van het onderwijs.

Gelet op het belang en op de zéér specifieke inhoud van de decretale bepalingen is ervoor geopteerd om ze niet op te nemen in een “verzameldecreet”.

De wijzigingen kunnen opgedeeld worden in vijf thema's: (1) referentiekaders voor onderwijskwaliteit en voor CLB-kwaliteit, (2) het doorlichtingsscenario, (3) de voorlopige erkenning van nieuwe scholen, (4) de samenwerking met de inspecteurs-adviseurs levensbeschouwelijke vakken en (5) de rechtspositie van de onderwijsinspectie.

Hieronder, in punt 1.2., wordt elk van deze thema's uitvoerig toegelicht.

Deze wijzigingen hebben ook gevolgen voor de bepalingen in een aantal zgn. niveau-decreten, met name: het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs, het decreet van 10 juli 2008 betreffende het stelsel van leren en werken in de Vlaamse Gemeenschap en de codex secundair onderwijs van 17 december 2010.

Voortbouwend op de principes van de conceptnota bis duaal leren; een volwaardige kwalificerende leerweg (VR 20150703), worden volgende principes bepaald en opgenomen in het toekomstige decreet duaal leren omtrent het vormgeven van het kwaliteitstoezicht op duaal leren:

Onderwijsinspectie neemt de coördinerende rol en de eindverantwoordelijkheid op voor het geheel van het toezicht op duaal leren en werken. Voor het globale traject en de onderwijscomponent neemt de onderwijsinspectie dus de major op. De Onderwijsinspectie nodigt SYNTRA Vlaanderen als externe deskundige steeds uit om deel te nemen aan de doorlichting die betrekking heeft op de onderwijscomponent en het globale traject van duaal leren.

Het toezicht op de werkplekcomponent betreft enkel een toezicht op het leertraject van de leerling op de werkplek. De organisatie van dit toezicht wordt in gezamenlijk overleg tussen de onderwijsinspectie en SYNTRA Vlaanderen bepaald. Het is SYNTRA Vlaanderen die als major van de werkplek, de Onderwijsinspectie steeds mee uitnodigt bij een toezicht ter plaatse. Naast bezoeken ter plaatse, zijn er mogelijks andere bronnen die gebruikt kunnen worden om zicht te krijgen op het leertraject op de werkplek. SYNTRA Vlaanderen en de onderwijsinspectie zullen samen objectieve criteria uitwerken over welke bronnen wanneer gebruikt worden.

De toezichthouder van Werk is, in samenspraak met de onderwijsinspectie, verantwoordelijk voor een verslag voor wat betreft het leertraject van de leerling op de werkplek. Dit verslag wordt toegevoegd aan het inspectieverslag en inhoudelijk meegenomen in de eindbeoordeling van het onderzochte duale traject.

Het ontwerp GKK-decreet wordt voor wat betreft de beroepskwalificerende trajecten buiten Onderwijs zonder uitstel verder uitgewerkt. Het GKK-decreet wordt in het najaar van 2017 voorgelegd aan Vlaamse Regering. Gelijktijdig wordt ook in kaart gebracht welke extra middelen er noodzakelijk zijn om het decreet te kunnen uitvoeren.

Er wordt tussen onderwijsinspectie en de toezichthouders van Werk een samenwerkingsakkoord afgesloten dat de (verdere) uitvoering van het kwaliteitstoezicht voor duaal leren, gebaseerd op bovenvermelde principes, regelt. Hierin wordt ook de periode vastgelegd waarvoor de samenwerkingsafspraken gelden.

## 1.2. Belangrijkste bepalingen

### 1) Referentiekaders voor onderwijskwaliteit en voor CLB-kwaliteit

De beleidsnota onderwijs 2014-2019 bepaalt het volgende :

“In overleg met het onderwijsveld zorg ik voor een aanvulling van het referentiekader voor onderwijskwaliteit door duidelijke kwaliteitscriteria, normen en/of ontwikkelingsschalen op te stellen.

Op die manier kunnen de bevindingen van de kwaliteitsbewaking door de school zelf het startpunt zijn van een doorlichting door de onderwijsinspectie. Dit zal leiden tot een nog meer gedifferentieerde doorlichting, zowel wat betreft intensiteit als frequentie.

Ik schep duidelijkheid over de verwachte output en het gewicht ervan bij het kwaliteitstoezicht door de inspectie. De inspectie vraag ik om in de toekomst nog meer in te zetten op transparantie en een participatieve aanpak van de doorlichting. ...”

Het referentiekader onderwijskwaliteit en het referentiekader CLB-kwaliteit, - die het CIPO-kader vervangen -, zetten verwachtingen uit voor kwaliteitsvol onderwijs en voor kwaliteitsvolle leerlingenbegeleiding.

Het gaat om verwachtingen die tot stand kwamen in co-creatie met verschillende stakeholders. Ze weerspiegelen de beleidskracht van de Vlaamse scholen en van de CLB's en waarderen de professionaliteit van de schoolteams en van de CLB-teams.

Beide referentiekaders, die door de Vlaamse Regering in een besluit zullen worden opgenomen, bieden houvast en respecteren de autonomie van de instellingen. Ze stimuleren scholen en CLB's om hun eigen (kwaliteits)beleid verder te ontwikkelen en een eigen weg uit te tekenen. Ze ondersteunen de dialoog tussen de verschillende onderwijspartners, als cruciaal element om tot verbetering te komen.

De decretale verankering van de referentiekaders, zorgt ervoor dat zowel de scholen en de CLB's als de onderwijsinspectie gebonden zijn door een gemeenschappelijk kader wat kwaliteitsverwachtingen betreft.

## 2) Nieuw doorlichtingsscenario

Het uitwerken van en het werken met een referentiekader (voor onderwijskwaliteit en voor CLB-kwaliteit) veronderstelt ook aanpassingen aan het doorlichtingsscenario.

Het scenario zoals uitgetekend in het decreet van 8 mei 2009 wordt dan ook op enkele punten bijgestuurd.

Vertrouwen in de instellingen, oog voor zo weinig mogelijk planlast, vereenvoudiging, duidelijke, heldere teksten en een correcte invulling van het legaliteitsbeginsel vormden de uitgangspunten. Zo wordt de termijn binnen dewelke een instelling moet doorgelicht worden, gewijzigd van 10 naar 6 jaar.

De begrippen doorlichting, referentiekader onderwijskwaliteit, referentiekader CLB-kwaliteit én toezichtkader zijn helder gedefinieerd.

De begrippen 'opvolgingsdoorlichting' en 'paritair college', 'erkenningsonderzoek' met de geëigende regels en procedures, verdwijnen en worden vervangen door het generieke begrip 'doorlichting'. De huidige adviezen na een doorlichting (1) 'gunstig', (2) 'beperkt gunstig' en (3) 'ongunstig' verdwijnen en het aantal adviezen wordt teruggebracht van drie naar twee. Ook de erkenningsonderzoeken van nieuwe instellingen, zijn doorlichtingen met dien verstande dat er in twee fasen gewerkt wordt.

De twee nieuwe adviezen zijn: "gunstig advies", hetgeen betekent dat de erkenning verder gezet wordt en "ongunstig advies", hetgeen betekent dat de procedure tot intrekking van de erkenning opgestart wordt.

Een "gunstig advies" kent twee varianten. Ofwel is er een gunstig advies zonder meer, dat betekent dat de werking van de instelling in voldoende mate beantwoordt aan alle erkenningsvoorwaarden.

Ofwel bepaalt het gunstig advies dat de instelling een aantal tekorten dient weg te werken. De instelling wordt in staat geacht dit op eigen kracht te kunnen realiseren en krijgt daarom een "gunstig advies met opdracht tot het wegwerken van de tekorten".

Ook een ongunstig advies kent twee varianten.

In de plaats van het vroegere verbeteringsplan komt de mogelijkheid om te verzoeken de procedure tot intrekking van de erkenning niet op te starten, na het schriftelijk engagement om te werken aan de vastgestelde tekorten met externe ondersteuning. De tweede variant van het advies "ongunstig" voorziet die mogelijkheid niet.

Het bestuur kan verzoeken om de procedure tot intrekking van de erkenning niet op te starten, als het advies van het doorlichtingsteam dat vermeldt. Maakt het bestuur gebruik van dat recht, dan volgt er een nieuwe doorlichting na een door de onderwijsinspectie zelf gekozen termijn.

De figuur van het paritair college wordt daarbij verlaten gezien we ook hier terug gebruik maken van de basisfiguur van een doorlichting.

Maakt het bestuur geen gebruik van die mogelijkheid, dan treedt de procedure tot intrekking van de erkenning in werking. Er is geen beroepsmogelijkheid, het bestuur legt zich in dat geval neer bij het advies en wenst ook niet meer te werken aan de tekorten.

In zeldzame gevallen zal het advies de mogelijkheid om te verzoeken dat de procedure tot intrekking van de erkenning niet opstart, niet voorzien. Het moet mogelijk zijn dat, in situaties waarbij er sprake is van zeer ernstige (kwaliteits)problemen, onmiddellijk tot intrekking van de

erkenning over gegaan wordt. De bescherming van de basisrechten van leerlingen en cursisten vereist die mogelijkheid.

In dat geval zal het bestuur de mogelijkheid hebben om beroep in te dienen tegen die onmogelijkheid.

Bij nieuwe instellingen gebruiken we daarvoor de termen “ voorlopige erkenning”, “ erkenning” en “niet erkenning”. Zie ook onder 3).

### 3)Voorlopige erkenning van nieuwe instellingen

In het basisonderwijs worden de laatste jaren regelmatig nieuwe scholen opgericht. Omdat het erkenningsonderzoek voorafgaand aan de start van het onderwijsaanbod moet gebeuren, kan de onderwijsinspectie geen onderzoek naar de onderwijskwaliteit van de nieuwe school uitvoeren. Bij gebrek hieraan, worden nieuwe scholen meteen erkend.

Als nadien blijkt dat de school onvoldoende kwaliteit biedt, is de stopzetting van een erkenning een tijdrovend proces. Volgens de huidige regelgeving moest er een doorlichting gebeuren, de betrokken school kon zich tegen een ongunstig advies verweren via het indienen van een verbeteringsplan. Dat betekent dat de erkenning van een nieuwe school momenteel pas stopgezet kan worden nadat een paritair college, na de afgesproken termijn voor verbetering, opnieuw een ongunstig advies uitspreekt. De procedure neemt meerdere schooljaren in beslag.

In het secundair onderwijs blijft de oprichting van scholen die voorheen nog niet waren opgenomen in de erkenning de voorbije decennia zeer beperkt, maar het capaciteitsprobleem dat zich de afgelopen jaren in het basisonderwijs manifesteerde , zal zich op termijn ook in het secundair onderwijs laten voelen.

Op dit ogenblik worden deze nieuwe scholen aan een inspectieonderzoek onderworpen zowel vóór als tijdens het opstartjaar. Op basis van de inspectieresultaten wordt over de erkenning en , eventuele financiering of subsidiëring beslist. Is deze beslissing gunstig dan gaat ze met terugwerkende kracht in vanaf 1 september van het oprichtingsjaar. Is het een school die erkend én gefinancierd of gesubsidieerd wordt, dan heeft het schoolbestuur in afwachting van die gunstige beslissing de bezoldiging van de personeelsleden en de werkingskost wel moeten pre financieren, hetgeen een bepaalde financiële draagkracht in een overbruggingsperiode vergt.

Uit de praktijk blijkt dus dat het huidige wettelijke kader de onderwijsinspectie niet altijd in staat stelt om een afdoende kwaliteitscontrole uit te voeren. De regelgeving (zeker de regelgeving basisonderwijs) reikt vandaag onvoldoende handvatten aan om nieuwelichtzinnige onderwijsinitiatieven met ondermaatse kwaliteit te vermijden of tijdig stop te zetten.

Daarnaast is het aangewezen om de erkenningsprocedures voor de verschillende onderwijsniveaus te vereenvoudigen en op elkaar af te stemmen.

We passen bijgevolg de regelgeving in verband met de erkenning van nieuwe onderwijsinstellingen in zowel het leerplichtonderwijs als het volwassenenonderwijs aan, zodat er een beter evenwicht ontstaat tussen het recht op kwalitatief onderwijs van de leerling of cursist en het recht om een (erkende en eventueel ook gefinancierde of gesubsidieerde) onderwijsinstelling op te richten.

Dat evenwicht komt er door de erkenning in twee fasen te laten verlopen: een nieuwe instelling zal in het kader van een snel en gericht erkenningsonderzoek eerst ‘voorlopig erkend’ worden. Korte tijd later, wanneer de instelling volop functioneert, volgt een doorlichting die kan resulteren in een erkenning.

Wat het deeltijds kunstonderwijs betreft, worden de nodige wijzigingen rechtstreeks aangebracht in het nieuwe voorontwerp van decreet betreffende het deeltijds kunstonderwijs waarvan de legistische weg quasi parallel loopt aan dit voorontwerp van decreet.

#### 4) Samenwerking met de inspectie levensbeschouwelijke vakken

Zowel voor het erkenningsonderzoek van een nieuwe instelling, als voor de doorlichting kan de inspectie levensbeschouwelijke vakken een aanvullende, maar (vanuit de eigenheid van deze inspectie) specifieke opdracht krijgen van de inspecteur-generaal.

De inbreng van de inspecteurs-adviseurs levensbeschouwelijke vakken kan belangrijk zijn bij de beoordeling van de erkenningsvoorwaarde 'in het geheel van haar (i.c. de instelling) werking de internationaalrechtelijke en grondwettelijke beginselen inzake de rechten van de mens en van het kind in het bijzonder eerbiedigt'.

Het geheel van haar werking houdt immers alle leergebieden en vakken in, ook de levensbeschouwelijke vakken. De onderwijsinspecteurs zijn echter niet bevoegd voor het toezicht op deze vakken, zodat de medewerking van een inspecteur-adviseur levensbeschouwelijke vakken voor deze erkenningsvoorwaarde een meerwaarde kan zijn.

In uitzonderlijke gevallen kan er zich tijdens een doorlichting een probleem voordoen dat de inspecteur-adviseur levensbeschouwelijke vakken verder moet onderzoeken.

De inspecteur-adviseur die in dat kader een opdracht krijgt ( binnen zijn/haar decretale bevoegdheid), maakt een verslag van zijn/haar bevindingen. De inspecteur-adviseur behoort niet tot het doorlichtingsteam ; hij/zij neemt bijgevolg geen deel aan de deliberaties met betrekking tot de doorlichting.

#### 5) Rechtspositie van de onderwijsinspectie

Het kwaliteitsdecreet bevat een hele reeks bepalingen omtrent de rechtspositieregeling van de onderwijsinspectie.

In twee thema's van die rechtspositieregeling moeten dringend vereenvoudiging aangebracht worden :

- het thema met betrekking tot de aanstelling van inspecteurs, in het bijzonder het schrappen van de proeftijd,
- het thema met betrekking tot de selectieprocedures binnen de onderwijsinspectie, teneinde objectiviteit, transparantie en gelijke behandeling te combineren met effectiviteit, efficiëntie en vereenvoudiging.

## **2. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP**

De decretale verankering van de referentiekaders heeft geen financiële implicaties, het vernieuwde doorlichtingsscenario evenmin.

De nieuwe regeling in verband met de voorlopige erkenning, maakt komaf met het feit dat scholenbesturen in het secundair onderwijs in het opstartjaar moeten prefinancieren. De budgettaire impact ervan is op dit ogenblik zeer gering gezien de oprichting van nieuwe scholen in het secundair onderwijs uitzonderlijk is.

Het gunstig advies van de Inspectie van Financiën werd verleend op 8 maart 2017 (met als kenmerk LS/NB/17/0087) en stelt dat het begrotingsakkoord is vereist.

De Inspectie van Financiën merkt op dat er mogelijk een budgettaire impact kan zijn voor de voorlopige erkenningen in het secundair onderwijs. In de huidige situatie is het immers zo dat het schoolbestuur in afwachting van een erkenning, de bezoldigingen van de personeelsleden en de werkingskosten moet pre-financieren. In het nieuwe zal dit niet langer het geval zijn. Indien de school de erkenning niet zou krijgen dan heeft dat in het huidige systeem geen budgettaire gevolgen voor de Vlaamse Overheid, in het nieuwe systeem wel.

Als antwoord op deze opmerkingen wordt meegegeven dat de oprichting van volledig nieuwe scholen in het secundair onderwijs veeleer uitzonderlijk is. De voorwaarden alleen al op het vlak van structuur, organisatie en programmatie zijn van die aard dat een nieuwe school oprichten veel meer dan enkele administratieve formaliteiten impliceert. Daar waar er zich in het secundair onderwijs capaciteitsbehoeften voordoen zal veeleer gebruik gemaakt worden van de soepele procedures die momenteel al bestaan op het vlak van ingebruikname van nieuwe vestigingsplaatsen of via het scenario van programmatie van een nieuwe school door middel van fusie van bestaande scholen en daarop aansluitende afsplitsing van een onderdeel ervan die de nieuwe school wordt.

Verder merkt de Inspectie van Financiën op dat er mogelijk een budgettaire impact is in het geval de doorlichtingen in de toekomst even veel tijd in beslag zouden nemen, aangezien de termijnen binnen dewelke een instelling moet worden doorgelicht worden gewijzigd van 10 jaar naar 6 jaar,

De onderwijsinspectie zal dit intern opvangen, opdat het nieuwe doorlichtingsscenario geen impact zou hebben op personeel of benodigde personeels- en werkingskredieten.

Het begrotingsakkoord werd verleend op ....

### **3. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN**

Er zijn geen gevolgen voor het personeel van de lokale besturen, noch voor de werkingsuitgaven, investeringen en schulden, of ontvangsten van de lokale besturen.

### **4. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN**

Er zijn geen gevolgen voor personeel van het beleidsdomein, noch voor informatica-systemen. De nieuwe regeling in verband met de voorlopige erkenning heeft voor gevolg dat een school nu tweemaal moet bezocht worden in plaats van éénmaal, maar de onderwijsinspectie zal dat intern opvangen.

### **5. KWALITEIT VAN DE REGELGEVING**

Het bijgaande voorontwerp van decreet werd aangepast aan het wetgevingstechnisch en taalkundig advies nr. 2017/62 van 3 maart 2017.

Het voorontwerp van decreet valt buiten het toepassingsgebied van de reguleringsimpactanalyse, aangezien het regelgeving betreft die de werking en de structuren regelt van een van de diensten van de Vlaamse overheid, met name de onderwijsinspectie. Het gaat om zgn. autoregulering.

### **6. VOORSTEL VAN BESLISSING**

De Vlaamse Regering beslist:

1° Haar principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande voorontwerp van decreet betreffende onderwijsinspectie 2.0. en aan de bijbehorende memorie van toelichting;

2° de Vlaamse minister, bevoegd voor onderwijs te gelasten:

2.1. over voornoemd voorontwerp van decreet een advies in winnen van de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR), van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) en van de Raad van Bestuur van Syntra Vlaanderen;

2.2. de minister-president van de Vlaamse Regering te verzoeken voornoemd voorontwerp van decreet op de agenda te plaatsen van een gemeenschappelijke vergadering van het Sectorcomité X en van de onderafdeling Vlaamse Gemeenschap van afdeling 2 van het Comité voor de provinciale en de plaatselijke overheidsdiensten;

2.3. voornoemd voorontwerp van decreet op de agenda te plaatsen van een vergadering van het overkoepelend onderhandelingscomité van het vrij gesubsidieerd onderwijs;

Viceminister-president,  
Vlaams Minister van Onderwijs,  
Hilde CREVITS.

Bijlagen:

- Voorontwerp van decreet betreffende de onderwijsinspectie 2.0 en de bijhorende memorie van toelichting;
- het gunstig advies van de Inspectie van Financiën van 8 maart 2017 (met als kenmerk LS/NB/17/0087);
- het begrotingsakkoord.
- Verslagen van het overleg in toepassing van artikel 11bis (decreet basisonderwijs), artikel 70 (codex secundair onderwijs), artikel 131 (volwassenenonderwijs) of artikel 90bis (DKO) over het voorontwerp van decreet betreffende de onderwijsinspectie 2.0 met de afgevaardigden van de vakbonden en de inrichtende machten op 27 april 2017.