

Advies over het financieringsdecreet volwassenenonderwijs

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 Vlaamse minister van Onderwijs

Uitgebracht door de Raad Levenslang en Levensbreed Leren op 3 oktober 2017 met eenparigheid van stemmen

Vorbereiding: gezamenlijke vergadering van de Com BE en Com VO op 29 augustus 2017 en op 12 september 2017 onder voorzitterschap van Gunther Degroote

Dossierbeheerder(s): Reinhilde Pulinx

INHOUD

1 INLEIDING	3
2 FUNDAMENTELE BEMERKINGEN	3
2.1 STAPSGEWIJZE IN PLAATS VAN GLOBALE HERVORMING	3
2.2 NOOD AAN EEN BREED, DUURZAAM EN WENDBAAR VOLWASSENENONDERWIJS	4
2.3 NOOD AAN TRANSPARANTIE OVER DE IMPACT VAN HET NIEUWE SYSTEEM	6
2.3.1 Nood aan simulatie-instrument	6
2.3.2 Gelijklopende ontwikkelingen vergroten de onduidelijkheid voor de cvo	7
2.3.3 Nood aan duidelijkheid over werkingsmiddelen voor cvo	8
3 OPPORTUNITEITEN VAN HET NIEUWE FINANCIERINGSSYSTEEM	8
3.1 GROEIKANSEN VOOR HET VOLWASSENENONDERWIJS	8
3.2 INZET OP GELETERDHEID	9
3.3 AUTONOME AANWENDING VAN DE MIDDELEN	9
3.3.1 Nood aan duidelijkheid over referentiekader bij sanctionering en behoefteplan bij organisatie van NT2	10
3.3.2 Belang van leertrajectbegeleiding, openleercentra (OLC) en activering	10
3.4 AFSCHAFFING VAN DE CONTROLE OP AANWEZIGHEDEN	11
3.5 INKANTELING VAN DE PROJECTMIDDELEN NT2	11
3.6 EVALUATIE VAN HET NIEUWE FINANCIERINGSSYSTEEM	11
4 NOODZAKELIJKE VERBETERPUNTEN	12
4.1 KOSTEN/BATEN VAN DE INVOERING VAN INSCHRIJVINGSGELDEN IN DE BASISEDUCATIE	12
4.2 VERLAGEN VAN PLANLAST VOOR DE CENTRA	12
4.3 STIMULEREN VAN MAATWERK IN DE BASISEDUCATIE	13
4.4 NOOD AAN SPECIFIEKE EVC-REGELING EERDER DAN EEN KWALIFICATIEBONUS	13
4.5 VOLDOENDE ZORG BIJ SANCTIONERING VEELVULDIG INSCHRIJVEN	14

4.6 OVERDRAAGBAARHEID VAN HET PLAFOND VAN INSCHRIJVINGSGELD14

4.7 PUNCTUELE OPMERKING 14

1 Inleiding

Het voorontwerp van het financieringsdecreet voor het volwassenenonderwijs¹ geeft verdere uitvoering aan de conceptnota 'Volwassenenonderwijs als kansonderwijs: kansen op leren, integreren en kwalificeren. Een leven lang.'² Die stelde een drievoudige hervorming van het volwassenenonderwijs voor: een hervorming van het landschap via een schaalvergroting van de centra voor volwassenenonderwijs³, een wijziging van het financieringssysteem van de centra voor basiseducatie (cbe) en de centra voor volwassenenonderwijs (cvo) en een aanpassing van het personeelsstatuut van de personeelsleden van de centra voor volwassenenonderwijs.

De laatste twee elementen, met name het financieringssysteem en de aanpassing van het personeelsstatuut van de personeelsleden van de cvo, zijn opgenomen in voorliggend voorontwerp van decreet. De Vlor brengt geen advies uit over de aanpassing van het personeelsstatuut van de personeelsleden van de cvo.⁴

De Vlor formuleert zijn advies vanuit het perspectief van een slagkrachtig volwassenenonderwijs gericht op een kwaliteitsvol en breed aanbod met maximale kansen op leren en competentieverhoging voor kansengroepen.

2 Fundamentele bemerkingen

2.1 Stapsgewijze in plaats van globale hervorming

De hervorming van het volwassenenonderwijs werd stapsgewijs en via wijzigingsbepalingen in verschillende decreten geïmplementeerd⁵ in plaats van de verwachte globale wijziging van het niveaudecreet volwassenenonderwijs. De hervorming van het volwassenenonderwijs werd gefragmenteerd doorgevoerd, zonder dat de overheid voldoende duidelijkheid heeft gegeven over een globale visie of een globaal kader. Bij de advisering over de verschillende aspecten van de hervorming is het voor de Vlor dan ook erg moeilijk gebleken om telkens op één van deze aspecten te reageren zonder te beschikken over een globale visie.

¹ Voorontwerp van decreet tot wijziging van de rechtspositie van het personeel van de centra voor het volwassenenonderwijs en tot wijziging van het financieringsluik van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs.

² De conceptnota van 25 maart 2016.

³ Daartoe werden de nodige bepalingen opgenomen in het decreet van 16 juni 2017 betreffende het onderwijs XXVII.

⁴ Conform artikel 73, tweede lid van het decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad.

⁵ Het decreet van 16 juni 2016 betreffende het onderwijs XXVII, Decreet van 23 december 2016 tot wijziging van regelgeving over de taalexamenregeling van het personeel, de studiegebieden en de programmatieprocedure voor het secundair volwassenenonderwijs, de programmatie van opleidingen van het hoger beroepsonderwijs, een benoemingsstop voor het hoger beroepsonderwijs en de specifieke lerarenopleiding in de centra voor volwassenenonderwijs en bepaalde aspecten van alternerende opleidingen.

2.2 Nood aan een breed, duurzaam en wendbaar volwassenenonderwijs

De Vlaamse overheid verwees, onder meer in de conceptnota 'Volwassenenonderwijs als kansonderwijs' naar het belang van de brede missie van het volwassenenonderwijs: 'om de deelname aan levenslang en levensbreed leren in Vlaanderen te vergroten, is het cruciaal om de brede missie van het volwassenenonderwijs zoals opgenomen in artikel 3 van het decreet betreffende het volwassenenonderwijs te behouden'.⁶ Het gaat hierbij om volgende missie: 'Het volwassenenonderwijs heeft als doelstelling enerzijds de cursisten de kennis, vaardigheden en attitudes bij te brengen die nodig zijn voor de persoonlijke ontwikkeling, het maatschappelijk functioneren, het verder deelnemen aan onderwijs, het uitoefenen van een beroep of het beheersen van een taal en anderzijds de cursisten in staat te stellen erkende studiebewijzen te behalen (artikel 3, decreet van 15 juni 2017). In deze conceptnota gaf de Vlaamse overheid het volwassenenonderwijs de opdracht om een gericht kansen- en doelgroepenbeleid te voeren, waarbij het volwassenenonderwijs zich profileert rond zijn kerntaken van tweedekansonderwijs, geletterdheid, Nederlands als tweede taal en levenslang en levensbreed leren. Prioritaire aandacht moet gaan naar duurzame kwalificaties en de meest kwetsbare doelgroepen.

Ook in het kader van de hervorming van de opleidingsincentives voor werknemers, onderstreepte de Vlaamse Regering het belang van sensibilisering omtrent opleiding en vorming en het versterken van een leercultuur in Vlaanderen. Daarbij wordt expliciet gewezen op het belang van persoonlijke ontwikkeling en levensbreed leren. Om aan diverse leervragen te kunnen beantwoorden, is een breed en flexibel aanbod in het volwassenenonderwijs noodzakelijk. Met de Visie 2050⁷ wil de Vlaamse Regering een visie op welvaart en welzijn in het Vlaanderen van 2050 uittekenen als antwoord op toekomstige ontwikkelingen op vlak van demografie, ecologie, technologie en economie. Het belang van levenslang leren, voortdurende talent- en competentieontwikkeling voor alle leden van de samenleving kan hierbij niet overschat worden.

Vlaanderen kent nog steeds een grote ongelijkheid in participatiegraad aan levenslang en levensbreed leren tussen bevolkingsgroepen. Zo maken vrouwen veel meer gebruik van het educatief aanbod dan mannen en participeren jongeren (25- tot 29-jarigen) veel meer dan 55- tot 65-jarigen. Kansengroepen zijn vaak kwetsbaarder voor werkloosheidsrisico's en hebben dus meer nood aan bijscholing. Participatie aan levenslang en levensbreed leren kan voor verschillende kansengroepen positieve effecten hebben op sociale participatie, mobiliteit en gezondheid.⁸ Het volwassenenonderwijs bereikt meer hoog- dan laaggeschoolden, meer werkenden dan werkzoekenden en niet-actieven. Wie het meest behoefte heeft aan vorming en educatie neemt in de praktijk dus het minst deel, dit is ook gekend als het mattheuseffect. Het volwassenenonderwijs moet dan ook breed, zichtbaar en toegankelijk zijn.⁹

⁶ Conceptnota van 25 maart 2016, p. 5. Het gaat hierbij om volgende missie: 'Het volwassenenonderwijs heeft als doelstelling enerzijds de cursisten de kennis, vaardigheden en attitudes bij te brengen die nodig zijn voor de persoonlijke ontwikkeling, het maatschappelijk functioneren, het verder deelnemen aan onderwijs, het uitoefenen van een beroep of het beheersen van een taal en anderzijds de cursisten in staat te stellen erkende studiebewijzen te behalen (artikel 3, decreet van 15 juni 2017).

⁷ <https://www.vlaanderen.be/nl/vlaamse-regering/visie-2050>.

⁸ Nicaise, I. (2014). 'Vlaanderen in internationaal perspectief' in: Vlaamse Onderwijsraad, *Blijven leren: de toekomst! Volwassenen stimuleren om te leren. Een strategische verkenning*, Leuven: Acco.

⁹ Ibid.

De afgelopen jaren heeft de Vlor op verschillende momenten het belang van de brede opdracht van het volwassenenonderwijs benadrukt. Zo verwees de raad in zijn advies over de bouwstenen voor een slagkrachtig volwassenenonderwijs¹⁰ naar de brede maatschappelijke opdracht van het volwassenenonderwijs. Deze opdracht wordt gerealiseerd door vanuit een brede vorming de professionele inzetbaarheid, de actieve participatie en de sociale inclusie van de lerende te bevorderen. Op die manier genereert het volwassenenonderwijs een belangrijke maatschappelijke en economische return voor de samenleving. In het advies over de conceptnota's volwassenenonderwijs en NT2 herhaalde de Vlor de noodzaak van een breed volwassenenonderwijs. Ook uitte de raad de bezorgdheid dat bij een te enge benadering een grote groep volwassenen minder toegang zullen hebben tot levenslang en levensbreed leren waardoor nieuwe kansengroepen ontstaan.¹¹ De nadruk ligt op een brede vorming, leertrajectbegeleiding op maat, een geïntegreerde aanpak en vraaggestuurde leertrajecten om elke lerende de kans te geven (opnieuw) aansluiting te vinden bij de samenleving. In hetzelfde advies onderstreepte de Vlor ook het belang van de centrale rol van NT2 in het inburgeringstraject, maar dan steeds in combinatie met ander (geletterdheids)aanbod: het leren van een beroep, het bijschaven van geletterdheidscompetenties, ondersteuning krijgen in het opnemen van de ouderrol of algemene vorming.

In zijn advies over die conceptnota onderschreef de Vlor de prioritaire focus op kwalificerende opleidingstrajecten en kwetsbare doelgroepen. Wel stelde hij dat het volwassenenonderwijs zich voldoende moet kunnen blijven onderscheiden van andere aanbodverstrekkers en voldoende ruimte moet krijgen om te werken aan sleutelvaardigheden, generieke competenties en brede vorming.¹² Complementair aan een breed basisaanbod, moet het volwassenenonderwijs dus een gericht kansen- en doelgroepenbeleid kunnen voeren.

Er bestaat dus ruime consensus over de brede invulling van het volwassenenonderwijs en de nood aan levenslang en levensbreed leren in de huidige en toekomstige maatschappelijke context, met specifieke aandacht voor kansengroepen. De Vlor merkt echter bij de overheid een grote discrepantie op tussen de bevestiging van die brede opdracht en het voorstel van financieringssysteem dat werd uitgewerkt. Op basis van het voorstel van nieuw financieringssysteem, kan niet opgemaakt worden of dit systeem de organisatie van een breed aanbod mogelijk zal maken. De impact van de implementatie van het nieuwe financieringssysteem kan onvoldoende ingeschat worden.

Het huidige aanbod van het volwassenenonderwijs dreigt in de toekomst te verengen en te versralen. Deze verschraling wordt ook versterkt door een ander element van de hervorming van het volwassenenonderwijs, met name de schaalvergroting van de centra voor volwassenenonderwijs (cvo). De organisatie van opleidingen, die niet als maatschappelijk relevant worden gekenmerkt en die zich niet expliciet richten naar kansengroepen, wordt niet gestimuleerd door het voorgestelde systeem van financiering.

¹⁰ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Advies over de bouwstenen voor een slagkrachtig volwassenenonderwijs](#), 23 juni 2015.

¹¹ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Advies over de conceptnota's volwassenenonderwijs en NT2](#), 1 juni 2016.

¹² Vlaamse Onderwijsraad, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Advies over de conceptnota's volwassenenonderwijs en NT2](#), 1 juni 2016.

De opleidingen talen en ict vormen momenteel een groot aandeel van het opleidingsaanbod binnen de cvo en bedienen bijgevolg een groot gedeelte van de cursisten in het volwassenenonderwijs. Deze opleidingen vormen een belangrijke toegangspoort tot deelname aan opleiding en vorming, en doorstromen naar andere opleidingen. De coëfficiënten, opgenomen in het voorstel van het nieuwe financieringssysteem, stimuleren de organisatie van dit aanbod niet, waardoor een aanzienlijk gedeelte van het huidige publiek niet meer bereikt zal worden en een belangrijke toeleiding naar verdere opleiding en vorming verloren gaat. Nochtans hecht de overheid, onder meer in het Plan Geletterdheid, veel belang aan digitale geletterdheid.

Het voorgestelde financieringssysteem vertrekt volgens de Vlor te zeer van het gekende, bestaande aanbod volwassenenonderwijs. De raad vraagt zich dan ook af of het volwassenenonderwijs op basis van dit financieringssysteem – beseffende dat de organisatie van het aanbod in belangrijke mate door de wijze van financiering wordt bepaald – afdoend antwoord zal kunnen bieden op toekomstige leer- en vormingsnoden van volwassenen. Hierbij aansluitend merkt de Vlor op dat het realiseren van een duurzaam volwassenenonderwijs voldoende flexibiliteit vraagt bij het inspelen op nieuwe of gewijzigde opleidingsbehoeften. Het huidige proces voor de ontwikkeling en implementatie van nieuwe opleidingen vraagt twee jaar. Dit moet in de toekomst versneld kunnen gebeuren.¹³

Het nieuwe financieringssysteem omvat elementen van outputfinanciering, dit is een nieuw gegeven in het volwassenenonderwijs. Het integreren van outputfinanciering in het nieuwe systeem kan een verhoogde druk leggen op het evaluatiebeleid van de centra en de kwaliteit van het aanbod.

2.3 Nood aan transparantie over de impact van het nieuwe systeem

2.3.1 Nood aan simulatie-instrument

De centra – zowel de centra voor basiseducatie als de centra voor volwassenenonderwijs – vragen aan de overheid naar meer duidelijkheid over de impact van het nieuwe financieringssysteem. Zelfs in deze fase van besluitvorming – na principiële goedkeuring van het voorontwerp van decreet door de Vlaamse Regering – geeft de overheid aan geen duidelijk beeld te kunnen verstrekken over de (verschuivingen in) toekenning van middelen aan de centra. De centra vragen de overheid met aandrang een instrument aan te reiken, dat door de centra zelf kan gehanteerd worden, om een simulatie te maken van de impact van het nieuwe financieringssysteem.

Het probleem van complexiteit en gebrek aan transparantie met betrekking tot het voorgestelde financieringssysteem geldt in veel mindere mate voor de basiseducatie, aangezien er voor de leergebieden van de basiseducatie minder wegingsfactoren en geen groeinorm zijn bepaald. De basiseducatie zal een open-end-financiering kennen. Toch vragen ook de cbe naar een instrument om simulaties van de toekomstige financiering te kunnen maken.

De Vlor vermeldt hierbij dat de overgangsmaatregelen voor de omschakeling van het huidige naar het nieuwe financieringssysteem helder zijn opgesteld en gespreid worden over een korte

¹³ De Vlor verwijst hierbij naar zijn advies van 28 september 2017 over de relatie tussen onderwijscurricula en beroepskwalificaties.

periode. Dit neemt echter niet weg dat de onduidelijkheid over de impact van het nieuwe financieringssysteem enorm groot is voor de centra.

2.3.2 Gelijklopende ontwikkelingen vergroten de onduidelijkheid voor de cvo

2.3.2.1 Complexiteit van het voorgestelde financieringssysteem

Een belangrijk knelpunt van het huidige financieringssysteem voor de cvo heeft betrekking op de laattijdige toekenning van de middelen voor het volgende schooljaar. Dit probleem wordt met het voorgestelde systeem opgelost. Met het nieuwe financieringssysteem dreigt er, zoals reeds vermeld, vooral een probleem van complexiteit en onvoldoende transparantie te ontstaan. Naast een oplossing voor het knelpunt van de laattijdige toekenning, was een doelstelling van het nieuwe financieringssysteem stabiliteit op vlak van de toegekende middelen. Het ruimere meetvenster (de referteperiode omvat in het nieuwe financieringssysteem de drie voorgaande kalenderjaren) kan voor meer stabiliteit zorgen, maar de complexiteit van de berekening van de toegekende middelen samen met het systeem van gesloten financiering maakt het voor de centra zeer moeilijk in te schatten over welke middelen zij het volgende schooljaar zullen beschikken.

2.3.2.2 Stimuleren van verdere schaalvergroting

De voorgestelde regeling voorziet in een systeem van incentives voor schaalvergroting, waarbij de overheid de grootte van 2 miljoen lesuren cursist naar voren schuift als de na te streven omvang van een cvo of centra in samenwerkingsverband. Deze regeling zal eveneens een belangrijke impact hebben op de toekenning per centrum, maar kan ook in belangrijke mate aan impact verliezen indien het merendeel van de centra deze norm benadert. Voor het secundair volwassenenonderwijs, met uitzondering van NT2, geldt immers een systeem van groeionorm en aftopping. De financiering van de centra wordt dus niet enkel bepaald door de eigen realisaties, maar ook door de verhouding van een individueel centrum tot het gemiddelde van de centra op Vlaams niveau.

2.3.2.3 Gevolgen andere hervormingen

De onduidelijkheid over de toekomstige financiering voor de cvo wordt nog versterkt door een aantal gelijklopende hervormingen. Enerzijds is er de parallelle beweging van fusie en schaalvergroting, en anderzijds het verlies van onderwijsbevoegdheid voor hbo5 (nieuwe benaming: graduaatsopleidingen) en de specifieke lerarenopleiding (SLO). Deze verschillende hervormingen – financieringssysteem, schaalvergroting en inkanteling van hbo5 en SLO – worden gelijktijdig geïmplementeerd vanaf 1 september 2019. Bovendien zal het aanbod NT2, dat een groot aandeel omvat van het aanbod van de cvo, op basis van een open- end-systeem gefinancierd worden en dus niet langer afgetopt worden.

Door de overheveling van hbo5 van het volwassenenonderwijs naar de hogescholen verliezen de cvo een deel van hun omkadering. Nochtans staan ze voor een cruciale periode waarin de centra zichzelf moeten herprofilieren in een nieuwe context. Om de cvo voldoende slagkracht te geven om zich te heroriënteren, vraagt de Vlor een overgangsfase met een uitdoofscenario voor de omkadering.

Daarnaast zal ook de gewijzigde reglementering van de vestigingswet, waaronder de afschaffing van het verplichte attest bedrijfsbeheer en de beroepskennis bij het opstarten van een eigen zaak een belangrijke impact hebben voor de deelname aan het volwassenenonderwijs.

2.3.3 Nood aan duidelijkheid over werkingsmiddelen voor cvo

De bepalingen in het voorliggend voorontwerp van decreet bieden onvoldoende duidelijkheid over de werkingsmiddelen die de cvo na implementatie zullen ontvangen. De voorgestelde bepalingen vermelden dat de werkingsmiddelen zullen berekend worden op basis van twee bedragen: (1) een vast bedrag dat nog door de Vlaamse Regering moet bepaald worden en (2) een variabel bedrag dat berekend wordt op basis van gewogen financieringspunten. Het is voor de raad niet duidelijk of het huidige bedrag van 0,8 euro per LUC in het nieuwe financieringssysteem zal gegarandeerd blijven. De cvo pleiten voor het – ten minste – behoud van de huidige 0,8 euro per LUC.

De onduidelijkheid over het bedrag aan werkingsmiddelen per LUC vergroot het gebrek aan transparantie over de financiering van de cvo na implementatie van het nieuwe systeem (zoals beschreven onder 0). De centra verwijzen hierbij ook naar de verhoging van het inschrijvingsgeld van 1 euro naar 1,5 euro per LUC, zoals doorgevoerd in 2015. Deze verhoging leverde vooral een winst op voor de Vlaamse overheid aangezien de werkingsmiddelen voor de centra zelf niet verhoogd werden.

3 Opportuïteiten van het nieuwe financieringssysteem

De Vlor is van mening dat het nieuwe financieringssysteem, mits de nodige bijsturing, heel wat opportuïteiten biedt.

3.1 Groeikansen voor het volwassenenonderwijs

De overheid voorziet een open-end-financiering voor de basiseducatie. Ook voor het secundair volwassenenonderwijs worden groeikansen voorzien. Zo wordt er ook voor het aanbod NT2, georganiseerd door de cvo, een open-end-financiering voorzien en wordt er voor het overige aanbod secundair volwassenenonderwijs een groeïnorm van 1 % ingeschreven. De huidige groeïnorm ligt lager en bedraagt 0,8 %.

Het is momenteel echter niet in te schatten of deze groeïnorm voor de cvo al dan niet tot een aftopping van middelen zal leiden. De overheid geeft immers zelf aan dat het niet mogelijk is om de impact van het nieuwe financieringssysteem precies te berekenen. De overheid voorziet in een rem op de groei via de groeïnorm, er wordt echter geen rem op het mogelijke verlies aan financiering voorzien.

De Vlor verwijst dan ook opnieuw naar zijn fundamentele bemerkingen over de nood aan voldoende basisfinanciering voor de realisatie van de ruime opdracht van het volwassenenonderwijs (zie punt 2.2) en de nood aan duidelijkheid over de impact van het nieuwe financieringssysteem op de toekenning aan de cvo (zie punt 0).

De Vlor vraagt dat er voor het ganse aanbod van het secundair volwassenenonderwijs een open-end-financiering wordt voorzien, te meer Vlaanderen de Europese doelstellingen voor deelname

aan opleiding en vorming voor volwassenen nog niet bereikt. Het gesloten financieringssysteem voor de cvo, zoals nu voorgesteld, vergroot de onduidelijkheid over de middelen die een centrum zal ontvangen voor het volgende schooljaar. De toegekende financiering hangt immers niet enkel af van de eigen realisaties, maar vooral van de verhouding van een individueel centrum ten aanzien van de realisaties op Vlaams niveau.

Willen de cvo hun rol in het kader van levenslang en levensbreed leren ten volle spelen, en dit in een context van maatschappelijke uitdagingen, dan moeten de nodige groeikansen voor het ganse aanbod voorzien worden. Ook samenwerking met derden (onder meer in het kader van geïntegreerde trajecten en kansengroepenbeleid) kan gestimuleerd worden in een context van open-end-financiering.

De Vlor vraagt dat minstens het aanbod Algemene vorming (AV) en Aanvullende algemene vorming (AAV) onder het systeem van open-end-financiering gebracht wordt, naar analogie met NT2.

3.2 Inzet op geletterdheid

Met de voorgestelde maatregelen wil de overheid inzetten op het werken met en voor kansengroepen en laaggeletterde volwassenen in de cbe. De huidige onderfinanciering van de cbe wordt via het invoeren van een open-end-financiering weggewerkt. In het verleden was de druk op het aanbod NT2 in de cbe van dien aard dat het andere aanbod geletterdheid in gedrang kwam omwille van de gesloten enveloppe. Het invoeren van een open-end-financiering maakt het voeren van een structureel geletterdheidsbeleid, zoals vooropgesteld in het Strategisch Plan Geletterdheid, op Vlaams niveau en op niveau van de cbe mogelijk.¹⁴

Hierbij merkt de Vlor wel op dat andere maatregelen uit het voorontwerp van decreet net een ongunstige impact zullen hebben op het voeren van een effectief kansengroepenbeleid. Het gaat onder meer over het invoeren van inschrijvingsgeld voor cursisten basiseducatie (zie punt 4.1), de output-component in het financieringssysteem in relatie tot maatwerk (zie punt 4.2) en de sanctionering voor het veelvuldig inschrijven voor dezelfde module (zie punt 4.4). De overheid moet de mogelijke negatieve effecten van deze maatregelen op het bereik en de deelname van kansengroepen voldoende in rekening brengen bij het bepalen van de concrete modaliteiten en verdere implementatie.

3.3 Autonome aanwending van de middelen

Aan de centra, zowel de cbe als de cvo, wordt een ruime autonomie toegekend wat de aanwending van de toegekende middelen betreft. Het nieuwe financieringssysteem voorziet niet in de kleuring van middelen voor aanwending in bepaalde studie- of leergebieden.

¹⁴ Op 22 september 2017 heeft de Vlor de adviesvraag over het Strategisch Plan Geletterdheid 2017-2014 ontvangen. De Vlor zal hierover uiterlijk op 27 oktober 2017 advies uitbrengen.

3.3.1 Nood aan duidelijkheid over referentiekader bij sanctionering en behoefteplan bij organisatie van NT2

De overheid voorziet wel een sanctioneringsprocedure bij onverantwoorde aanwending van de middelen van NT2 door een centrum. In dergelijke gevallen kan de onderwijsinspectie een rapport voorleggen aan de Vlaamse Regering, die vervolgens kan beslissen om de middelen voor dat centrum het volgende schooljaar in te perken. De raad begrijpt dat de overheid voorziet in een dergelijke procedure, maar vraagt dat het rapport van de onderwijsinspectie wordt opgesteld op basis van een duidelijk referentiekader en op voldoende transparante wijze.

In het voorontwerp van decreet wordt ook vermeld dat de centra bij de organisatie van het aanbod NT2 rekening moeten houden met het plan voor een behoeftedekkend aanbod. De Vlor verwijst hierbij naar zijn advies over de bouwstenen voor een slagkrachtig volwassenenonderwijs waarin hij stelde dat de centra over voldoende flexibiliteit moeten beschikken bij de organisatie van het aanbod.¹⁵ De Vlor vraagt dat de Vlaamse overheid voldoende aandacht zal hebben voor de afstemming tussen de principes van het financieringsdecreet en de verdere uitrol van de conceptnota NT2.

3.3.2 Belang van leertrajectbegeleiding, openleercentra (OLC) en activering

De centra krijgen op basis van het huidige financieringssysteem specifieke middelen (10 %) toegekend voor de organisatie van ondersteunende activiteiten, met name leertrajectbegeleiding, openleercentra en activeringsactiviteiten (cvo ontvangen deze middelen enkel bij het inrichten van algemene vorming en NT2). De zichtbaarheid van de middelen voor deze activiteiten wordt niet langer voorzien in de financiering van de centra.

De organisatie van deze activiteiten, en leertrajectbegeleiding in het bijzonder, blijft wel een opdracht van de cbe en cvo, zeker in het kader van een gericht en effectief kansengroepenbeleid.

Zoals hoger vermeld, onderschrijft de Vlor het principe dat de aanwending van de middelen tot de autonomie van de centra behoort en teruggaat op het beleidsvoerend vermogen van de centra. Toch is de raad bezorgd dat de organisatie van de ondersteunende activiteiten in de toekomst onder druk zal komen te staan als een centrum maximaal opleidingsaanbod wil organiseren om tegemoet te komen aan mogelijke wachtlijsten.

De coëfficiënten op basis van opleidingskenmerken wegen voor de cvo sterker door in de berekening van de financiering, dan coëfficiënten op basis van cursistenkenmerken. Het risico bestaat dat leertrajectbegeleiding vooral zal gekoppeld worden aan bepaalde opleidingen, bv. opleidingen die een merendeel aan cursisten uit bepaalde kansengroepen bereiken.

De Vlor is van mening dat leertrajectbegeleiding moet voorzien worden op basis van kenmerken van individuele cursisten, ongeacht de opleiding die zij volgen. Op die manier kunnen de leeransen en kansen op sociale en professionele mobiliteit van alle cursisten vergroot worden.

De Vlor vraagt aan de overheid, en de onderwijsinspectie in het bijzonder, om het realiseren van een breed basisaanbod en leertrajectbegeleiding na implementatie van het nieuwe

¹⁵ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Advies over de bouwstenen voor een slagkrachtig volwassenenonderwijs](#), 23 juni 2015.

financieringssysteem (en de invoering van de schaalvergroting) in het volwassenenonderwijs op te volgen.

3.4 Afschaffing van de controle op aanwezigheden

De afschaffing van de controle op aanwezigheden sluit aan bij de eigenheid en de doelgroep van het volwassenenonderwijs. Deze maatregel maakt een flexibel aanbod en een gericht doelgroepenbeleid mogelijk. De mogelijkheden tot samenwerking met derden worden vergroot door het creëren van meer flexibele contexten. De afschaffing van de verplichte registratie van aanwezigheden houdt ook een belangrijke planlastvermindering voor de centra in.

De Vlor merkt hierbij echter op dat andere actoren en andere overheden – dan de onderwijsoverheid – een registratieverplichting van de aanwezigheid van cursisten zullen blijven behouden: de registratie in het kader van het Vlaamse inburgeringsbeleid, de samenwerking met derden zoals VDAB en OCMW, ... Een groot gedeelte van de cursisten van de cbe en cvo wordt daardoor gevat – wat de cbe betreft zelfs het merendeel van de cursisten – waardoor de planlastvermindering voor de centra de facto beperkt zal blijven.

3.5 Inkanteling van de projectmiddelen NT2

De Vlor stelt tevreden vast dat het voorontwerp de inkanteling van de beloofde projectmiddelen NT2 voor de verhoogde taalvereiste voorziet.

3.6 Evaluatie van het nieuwe financieringssysteem

De Vlor is tevreden dat de overheid een evaluatie van het nieuwe financieringssysteem voorziet tegen 2023-2024.

Zo worden de cursistenkenmerken, die zijn opgenomen in het nieuwe financieringssysteem, gebaseerd op gegevens die nu reeds door de centra kunnen aangeleverd worden. Het is mogelijk dat een aantal relevante categorieën van cursisten niet gevat worden door deze kenmerken of in de voorziene de vrijstellingscategorieën. Het voorgestelde systeem mag dan ook geen statisch systeem zijn, maar moet voldoende flexibel en aanpasbaar zijn (bv. in het geval bepaalde kansengroepen uit de boot zouden vallen).

De Vlor vraagt dat de evaluatie van de implementatie van het nieuwe financieringssysteem op voldoende grondige wijze zal voorbereid worden (op basis van een monitoringsysteem vanaf de start van implementatie van de financiering) en met voldoende inspraak van en overleg met het werkveld. Ook vraagt de Vlor geen voorafnames te doen op de uitkomst van deze evaluatie en daaropvolgende bijstellingen.

4 Noodzakelijke verbeterpunten

4.1 Kosten/baten van de invoering van inschrijvingsgelden in de basiseducatie

Het voorontwerp van decreet maakt een einde aan de kosteloosheid van het aanbod basiseducatie. De overheid gaat ervan uit dat bepaalde categorieën van cursisten in de basiseducatie niet tot de kansengroepen behoren. Deze zullen in de toekomst inschrijvingsgeld moeten betalen. De Vlor erkent dit probleem, maar stelt zich de vraag of het invoeren van inschrijvingsgeld in de basiseducatie een afdoende oplossing biedt temeer er in het nieuwe financieringssysteem reeds een sturingsmechanisme is ingebouwd om dit te vermijden.

De Vlor vraagt om, vooraleer een systeem van inschrijvingsgeld voor de basiseducatie in te voeren, een grondige analyse te maken van het aantal cursisten dat niet onder de vrijstellingscategorieën valt. De raad vraagt zich immers af of de kosten (drempelverhoging voor de cursisten - planlast verhoging voor de centra) opwegen tegen de baten (zeer beperkte groep die niet vrijgesteld wordt).

De invoering van het inschrijvingsgeld zal een bijkomende drempel betekenen voor deelname aan de basiseducatie. Tot hertoe stond het aanbod basiseducatie bekend als gratis aanbod, aanbod waaraan laaggeletterde volwassenen kosteloos konden deelnemen. Laaggeletterdheid is nog steeds een taboe in onze samenleving. Het doorbreken van dit taboe, door de stap te zetten naar een cbe, zal bemoeilijkt worden door het wegvallen van het imago van kosteloosheid van dit aanbod – ook al zou blijken dat de meeste cursisten recht hebben op vrijstelling van inschrijvingsgeld.

4.2 Verlagen van planlast voor de centra

De invoering van een systeem van inschrijvingsgeld betekent een enorme planlastverhoging voor de cbe, aangezien voor het merendeel van de cursisten op administratieve wijze moet aangetoond worden dat ze recht hebben op vrijstelling (of verminderd) inschrijvingsgeld. Dit is geen evidentie. De meerderheid van de cursisten zullen vrijgesteld worden op basis van hun scholingsgraad (vrijstelling indien geen diploma SO behaald). De Vlor vraagt om verduidelijking over de aantoonbaarheid van een diploma SO. Heel wat cursisten in de basiseducatie beschikken echter niet meer over eerder behaalde diploma's en certificaten. Het is bovendien niet steeds duidelijk of een eerder behaald diploma of certificaat gelijkgesteld is aan SO, dit zowel voor cursisten die in België hun bekwaamheidsbewijs hebben behaald (waarbij er vroeger andere benamingen gebruikt werden) en zeker voor cursisten met een buitenlands bekwaamheidsbewijs. Het ontbreekt momenteel aan een duidelijk overzicht. De Vlor vraagt aan de overheid om een verklaring op eer te laten volstaan en dit geldt eveneens voor de CVO.

Naast de vrijstelling voor het betalen van inschrijvingsgeld op basis van scholingsniveau zijn er ook andere vrijstellingscategorieën waar veel cursisten van de cbe, maar ook van de cvo, onder vallen zoals inburgeraars, werklozen, OCMW-steuntrekkers, ... Mocht er een inschrijvingsgeld doorgevoerd worden, dan vraagt de Vlor om de planlast voor de cbe en de cvo tot een minimum te beperken door cursisten, die doorverwezen worden door een Agentschap Integratie en Inburgering voor deelname aan opleidingen Basiseducatie (NT2 én andere opleidingen, vaak in

combinatie met NT2 aangeboden), door VDAB en OCMW, automatisch vrij te stellen van inschrijvingsgeld zonder hiertoe bijkomende administratieve bewijslast te moeten aanleveren.

4.3 Stimuleren van maatwerk in de basiseducatie

Maatwerk vormt een zeer belangrijk aanbod in de basiseducatie en dan vooral in samenwerking met derden gericht naar specifieke kansengroepen. Maatwerk omvat een clustering van leerdoelen over verschillende leergebieden heen. Deze clustering wordt bepaald in samenspraak met de samenwerkende partner. Maatwerk leidt echter niet tot certificering. Rekening houdend met de output-component, die nu wordt ingebouwd in het nieuwe financieringssysteem, is het risico reëel dat maatwerk minder zal georganiseerd worden aangezien minder financieel voordelig voor de centra.

De mogelijkheid van maatwerk vormt tot hiertoe een belangrijke stimulans voor het aangaan van samenwerking met derden, zeker wat het bereiken van bepaalde kansendoelgroepen betreft. Deze stimulans lijkt nu verloren te gaan, terwijl maatwerk in het kader van samenwerking met derden een krachtig instrument is voor het bereiken van specifieke kansengroepen en toeleiding naar verder aanbod.

De Vlor stelt voor om een bijkomende coëfficiënt voor maatwerk voor basiseducatie op te nemen in het voorstel van financieringssysteem.

4.4 Nood aan specifieke EVC-regeling eerder dan een kwalificatiebonus

Het voorontwerp van decreet voorziet in de invoering van een kwalificatiebonus zowel voor de cbe (enkel voor NT2 en Alfa NT2) als de cvo. Hoewel de centra de opdracht in verband met het prioritair inzetten op duurzame kwalificaties onderschrijven, stellen ze zich meer algemeen vragen bij de effectiviteit van een kwalificatiebonus voor het volwassenenonderwijs en vrezen de centra mogelijke effecten op de kwaliteit van het aanbod.

De Vlor betwijfelt de effectiviteit van de invoering van een kwalificatiebonus in de basiseducatie. De overheid wil met deze maatregel de centra motiveren om volledige trajecten te organiseren. Het grootste gedeelte van het aanbod van de cbe omvat het aanbod NT2, de centra zijn reeds gehouden volledige trajecten NT2 te organiseren in het kader van het inburgeringsbeleid. Het invoeren van deze maatregel getuigt volgens de raad dan ook van een zeker wantrouwen van de overheid ten aanzien van de cbe.

Daarnaast worden in de basiseducatie ook heel wat afzonderlijke modules gevolgd ter ondersteuning van andere opleidingen, bv. bepaalde modules Alfa NT2 ter ondersteuning van een opleiding NT2.

Een mogelijk ongewenst effect van de kwalificatiebonus zou kunnen zijn dat het doorverwijzen van cursisten minder snel zal gebeuren (bv. van cbe naar cvo of tussen opleidingen binnen cvo), aangezien het voordeliger zou zijn dat cursisten een bepaalde opleiding in het geheel en in een bepaald centrum afronden.

Ook de relevantie van de kwalificatiebonus voor het secundair volwassenenonderwijs wordt door de Vlor in vraag gesteld. Heel wat cursisten in het volwassenenonderwijs volgen een gedeelte van een opleiding of een aantal modules in functie van sociale en professionele mobiliteit en competentieverhoging. Deze cursisten ervaren niet de behoefte om een ganse opleiding te volgen en af te ronden.

Indirect kan de kwalificatiebonus een compensatie betekenen voor het erkennen van EVC van cursisten en het verlenen van vrijstelling voor bepaalde modules. Op dit ogenblik hebben de centra meer nood aan specifieke maatregelen voor het uitwerken van een krachtig EVC-beleid in plaats van een compensatie voor het toekennen van EVC via de omweg van de kwalificatiebonus.

In het kader van een beleid gericht op levenslang en levensbreed leren moeten er voldoende stimulansen voor een specifiek EVC-beleid voorzien worden en moeten de centra over voldoende middelen kunnen beschikken om zo'n beleid te kunnen voeren en de nodige instrumenten te kunnen ontwikkelen. Een sterk EVC-beleid zal de deelname aan kwalificerende trajecten stimuleren aangezien de eerder verworven competenties erkend worden, de trajecten voor de cursisten korter worden en dus de kwalificaties sneller behaald kunnen worden.

4.5 Voldoende zorg bij sanctionering veelvuldig inschrijven

De Vlor heeft begrip voor de maatregelen die de overheid wil invoeren om bepaalde misbruiken, via het herhaaldelijk deelnemen aan bepaalde modules, tegen te gaan. Het voorontwerp van decreet voorziet in een dubbel inschrijvingsgeld voor cursisten die zich in een periode van zes jaar drie keer voor dezelfde module inschrijven. Deze maatregel houdt duidelijk verband met het schrappen van de controle op aanwezigheden. Toch is de Vlor van mening dat deze maatregel een belemmering kan zijn voor levenslang en levensbreed leren. Het herhaaldelijk inschrijven in eenzelfde module is inherent aan het werken met kansengroepen. Trajecten worden vaker onderbroken, onder meer omwille van veranderende omstandigheden en contexten (vinden of verliezen van een job waardoor er wordt gewisseld tussen avond- en dagaanbod, de mogelijkheid om een opleiding te volgen bij VDAB waardoor een traject wordt onderbroken en later terug opgestart). De Vlor vraagt om de nodige uitzonderingen te voorzien bij de concretisering van deze maatregelen en pleit voor de nodige omzichtigheid bij de implementatie. Zo dreigen er problemen te ontstaan, onder meer wat de open modules en de ICT-modules in de cbe en de cvo betreft.

4.6 Overdraagbaarheid van het plafond van inschrijvingsgeld

In het systeem van inschrijvingsgelden en vrijstellingen wordt niet voorzien dat het plafond van inschrijvingsgeld (van 300 euro per semester per opleiding) kan overgedragen worden van het ene centrum naar het andere. De Vlor vraagt dat deze lacune in de voorgestelde regelgeving weggewerkt wordt.

4.7 Punctuele opmerking

De Vlor vraagt dat de voorwaarde van handtekening van de cursist bij inschrijving wordt afgeschaft. Meer en meer cursisten, zeker wanneer de inschrijving betrekking heeft op afstands- of gecombineerd onderwijs, schrijven zich online in. Wanneer bij verificatie een fysieke handtekening ontbreekt, worden deze cursisten dan geschrapt. De centra zullen steeds online inschrijving aanbieden als mogelijkheid naast een fysieke inschrijving in een centrum. Bij online

inschrijving moeten voldoende garanties ingebouwd worden, onder meer voor het kenbaar maken van het centrumreglement.

Reinhilde Pulinx
secretaris Raad Levenslang en Levensbreed Leren

Griet Mathieu
voorzitter Raad Levenslang en Levensbreed Leren