

# **Advies over het voorontwerp van decreet betreffende de onderwijsinspectie 2.0**

**Vlaamse Onderwijsraad**  
Koning Albert II-laan 37  
BE-1030 Brussel  
T +32 2 219 42 99

[www.vlor.be](http://www.vlor.be)  
[info@vlor.be](mailto:info@vlor.be)

**Wijs beleid door overleg**

**Adviesvrager :** Hilde Crevits, vice-minister-president van de Vlaamse Regering,  
Vlaams minister van onderwijs

**Uitgebracht door de Algemene Raad op 28 september 2017 met  
eenparigheid van stemmen**

**Vorbereiding:** werkgroep inspectie 2.0 op 20 juni 2017 en op 19 september  
2017 onder voorzitterschap van Marc Van den Brande

**Werden geconsulteerd :** Raad Basisonderwijs op 13 september 2017, Raad  
Secundair Onderwijs op 14 september 2017, Raad Levenslang en Levensbreed  
Leren op 12 september 2017

**Dossierbeheerder(s):** Roos Herpelinck

# 1 Algemene appreciatie

De overheid zette de voorbije maanden een beleidsproces op met het oog op de uitwerking van een Referentiekader voor Onderwijskwaliteit. Het voorontwerp van decreet legt een decretale basis voor om de afspraken uit dit kader uit te rollen in het kwaliteitsbeleid van scholen en om de opdrachten van de inspectie hierop te herijken.

De minister geeft hiermee invulling aan de bepalingen van de beleidsnota Onderwijs over kwaliteitsbeleid: *'De school kiest voor de bewaking van de kwaliteit haar eigen instrumenten... Zo wil ik de klemtoon meer leggen op kwaliteitsbeleid dat de scholen zelf ontwikkelen. Zodoende stel ik het interne kwaliteitsbeleid van de school centraler in de externe kwaliteitsbewaking van het onderwijs. Op die manier kunnen de bevindingen van de kwaliteitsbewaking door de school zelf het startpunt zijn van een doorlichting door de onderwijsinspectie.'*<sup>1</sup>

Het Referentiekader onderwijs- en clb-kwaliteit waarop dit decreet voortbouwt, bevat bijzonder waardevolle principes zowel op **inhoudelijk vlak**, als op het vlak van **governance**. Het is het resultaat van een participatief overlegproces in de beleidsvoorbereiding, een akkoord tussen verschillende sleutelrolspelers (in dit geval de onderwijsverstrekkers en de onderwijsinspectie) dat de beleidsdoelstellingen op de langere termijn duidelijk stelt en bevat een sobere regelgeving die wordt geflankeerd door uitvoeringsbesluiten. Dit is in lijn met de aanbevelingen vanuit de OESO over strategische beleidsaansturing in onderwijs.<sup>2</sup>

De Vlor focust hierna op het voorontwerp van decreet. De Vlor waardeert een aantal innovaties daarin, maar vraagt om de algemene principes uit het referentiekader onderwijs- en clb-kwaliteit dan ook heel consequent door te trekken naar het voorontwerp van decreet.

## 1.1 Positieve basisprincipes ...

Het voorontwerp van decreet erkent scholen en centra<sup>3</sup> als de centrale actoren om een kwaliteitsbeleid uit te tekenen. De nieuwe invulling van de opdrachten van de inspectie haakt in op dit centrale paradigma. De inspectie zal scholen en centra een spiegel aanreiken over het eigen functioneren. Dit stimuleert de school of het centrum tot reflectie en reikt handvatten aan om een eigen kwaliteitsbeleid vorm te geven, met name prioriteiten te bepalen, processen uit te tekenen, te evalueren en bij te sturen. Het decreet bevat heel wat aanzetten om de focus op de interne kwaliteitszorg van de school sterker in de verf te zetten.

Het kwaliteitsbeleid dat scholen en centra ontwikkelen, moet niet alleen een antwoord geven op verdragsrechtelijke en wettelijke verplichtingen. Maar de school moet deze ook in verband brengen met de kenmerken van de leerlingenpopulatie en de uitdagingen van de maatschappelijke omgeving waarin ze functioneert.

---

<sup>1</sup> VLAAMSE REGERING, [Beleidsnota 2014-2019. Onderwijs](#), Brussel, 2014, p. 45.

<sup>2</sup> OESO, Strategic education governance, <http://www.oecd.org/edu/ceri/strategic-education-governance.htm>

<sup>3</sup> We bedoelen met centra in deze tekst zowel de centra voor volwassenenonderwijs, centra voor deeltijds kunstonderwijs en centra voor leerlingenbegeleiding. Voor de leesbaarheid wordt het woord centra als koepelterm gebruikt.

Het voorontwerp van decreet versterkt ook de idee dat kwaliteit vorm krijgt binnen de school/centrum, in een dialoog tussen het bestuur, het team, de ouders, leerlingen en cursisten. De Vlor vindt de versterking van de rol van ouders en lerenden tijdens een doorlichting zeker een meerwaarde. De raad stimuleert een actief beleid waarin ouders en lerenden worden gehoord en bevraagd door de inspectie over hun beleving van de beleids- en (ped)agogische cultuur, van het pedagogisch beleid.

Ten slotte beoogt het decreet om processen te vereenvoudigen en te komen tot een vermindering van de administratieve verplichtingen. Transparantie en eenvoud in de gehanteerde procedures ondersteunen de beleidskracht van scholen.

## **1.2 ... maar te weinig doorgetrokken**

De Vlor is van mening dat het voorontwerp van decreet op diverse punten onvoldoende de basisprincipes van het referentiekader onderwijs- en clb kwaliteit doortrekt. Vooral de bepalingen van art. 22, § 3 over het toezichtskader zijn te sterk bepalend. Ze sommen beleidsdomeinen op die al worden gevat in de erkennings-, en financierings-/subsidiëringsvoorwaarden uit de paragraaf ervoor en ze zijn een herhaling van bepalingen uit het referentiekader onderwijs- en clb-kwaliteit. De algemene teneur van de bepaling in art. 22, § 3 beoogt om het minimum vast te leggen wat moet worden opgenomen in het toezichtskader.

## **2 Specifieke opmerkingen bij de onderdelen van het voorontwerp**

De Vlor formuleert meer specifieke opmerkingen bij de thema's en inhoudelijke clusters. De aanhef van ieder luik verwijst naar de relevante artikelen uit het voorontwerp van decreet.

### **2.1 Onderwijskwaliteit**

*Dit punt handelt over art. 9, art. 15, art. 16, art. 20, art. 22, art. 23, art. 24, art. 25, art. 26, art. 27, art. 28 en art. 54.*

#### **2.1.1 Eenzelfde benadering voor clb, dko en cvo**

De overheid verankert in dit voorontwerp van decreet de inzichten over kwaliteitstoezicht in het basis- en secundair onderwijs en in het volwassenenonderwijs. De Vlor ondersteunt de noodzaak om een zo groot mogelijke samenhang te realiseren tussen de kwaliteitssystematiek in het hele onderwijs.

Toch stelt de Vlor een verschil vast in juridisch-technische aanpak per onderwijsniveau. Om op termijn tegenstrijdigheden tussen de onderwijsniveaus en -actoren te vermijden, vraagt de raad om één beleidslijn aan te houden: ofwel worden de artikelen opgenomen in ieder niveaudecreet, ofwel gelden voor ieder onderwijsniveau de bepalingen van het kwaliteitsdecreet.

De Vlor vraagt ook nog aandacht voor volgende onderwijsniveau- of sectorgebonden bedenkingen:

- ▬ De Vlor stelt vast dat dit decreet geen specifieke regeling bevat voor kwaliteitsbeleid en kwaliteitstoezicht in het **duaal leren**. De toelichting aan de regering verwijst hiervoor naar

het nieuwe decreet op duaal leren en werken. De reden hiervoor ligt in de samenwerking tussen de onderwijsinspectie met SYNTRA Vlaanderen voor het toezicht op de werkplek. Het beleidsdomein Werk speelt hier een bijkomende rol als toezichthouder. Wat eveneens afwijkt van de algemene regeling, is de link met het gemeenschappelijk kwaliteitskader (GKK). De Vlor neemt akte van het beleidstraject dat de overheid hier schetst en zal, op het moment dat hiervoor beleidsvoorstellen voorliggen, hierover advies uitbrengen.

- **Het mogelijk gebruik van het geïntegreerd kwaliteitskader (GKK) in het leerplicht- en volwassenenonderwijs.** De Vlor benadrukt dat het referentiekader onderwijskwaliteit waarvan sprake in art. 15, het enige kader is waarop het kwaliteitsbeleid van instellingen zich zal richten. Dit betekent dat waar een instelling tegemoet komt aan het referentiekader onderwijskwaliteit, ze ook tegemoet komt aan het GKK.

### **2.1.2 Ouders en lerenden binnen het nieuwe kwaliteitsverhaal**

De Vlor is van oordeel dat de stem van lerenden en ouders nog sterker uit de verf kan komen bij de rapportering en het doorlichtingsverslag. Hoewel het geen voorwerp is voor een decreetale bepaling, beveelt de Vlor toch aan dat de inspectie werk maakt van een doorlichtingsverslag dat herkenbaar is en leesbaar voor alle betrokkenen: het bestuur, het team van de school of het centrum en voor ouders en leerlingen.

De Vlor vraagt dat het meldpunt van de inspectie behouden blijft om rechtstreeks belanghebbenden de mogelijkheid te geven de inspectie rechtstreeks op de hoogte te brengen van flagrante schendingen van rechten van kinderen. Het is ook wenselijk dat het bestaan van dit meldpunt gecommuniceerd wordt naar de betrokkenen. In geval van klachten waarin de inspectie over concrete namen of feiten beschikt, is het belangrijk dat ze deze feiten onderzoekt.

### **2.1.3 Afstemming op een referentiekader onderwijskwaliteit (met afgeleide documenten)**

Een van de belangrijke innovaties in het decreet is de rechtsbasis voor een Besluit van de Vlaamse Regering dat het referentiekader onderwijskwaliteit en clb-kwaliteit beschrijft. Dit bepaalt 37 gemeenschappelijke kwaliteitsverwachtingen die handvatten bieden aan scholen en centra, de onderwijsinspectie en de pedagogische begeleidingsdiensten voor een dialoog over kwaliteit. Het referentiekader onderwijs- en clb-kwaliteit bouwt voort op het vroegere CIPO-model, maar heeft dit toch grondig hervormd. Het voegt er onder meer beschrijvende kwaliteitsverwachtingen aan toe. Het referentiekader onderwijskwaliteit werd publiek gemaakt op 20 september 2016, maar maakt geen voorwerp uit van dit advies.<sup>4</sup>

De Vlor onderschrijft de keuze om het referentiekader zelf niet decretaal vast te leggen, maar om het begrip wel duidelijk te omlijnen, ook in relatie tot het toezichtskader.

Het voorontwerp van decreet voorziet in **twee referentiekaders**: een voor de onderwijsinstellingen en een voor de clb, uitgaand van eenzelfde filosofie. De Vlor vindt dat deze aanpak duidelijke kansen inhoudt voor scholen en clb om de dialoog over een kwaliteitsvol beleid voor

---

<sup>4</sup> Te raadplegen op de website van de onderwijsinspectie: <http://onderwijsinspectie.be/van-rok-naar-ok-naar-inspectie-20-0#Totstand>

leerlingenbegeleiding aan te gaan en te versterken. Twee referentiekaders garanderen tegelijk de specificiteit van resp. de scholen en de clb.

De Vlor ondersteunt de keuze om van het referentiekader **geen kwaliteitsmodel** te maken. Inspectie 2.0 vertrekt vanuit de kwaliteitscultuur in een concrete onderwijsinstelling of centrum en schuift niet één omvattende visie naar voren. De kwaliteitsverwachtingen die het kader formuleert, zijn een bril waarmee de inspectie naar een school zal kijken. De Vlor waarschuwt voor een gebruik en mogelijke vertaling van het referentiekader dat tegen deze basisfilosofie ingaat. Bij de implementatie van het decreet moet sterk ingezet worden op het aanhouden van deze basisfilosofie. Hiervoor ziet de Vlor volgende elementen:

- De formulering van art. 16, § 2 laat terecht ruimte voor een schoolintern kwaliteitsbeleid door het gebruik van de terminologie: 'tegemeet komen aan', die niet hetzelfde is als 'voldoen aan'.
- De inspectie moet de basisfilosofie van het referentiekader (en zijn focus op interne kwaliteitszorg) consequent vertalen naar de afgeleide documenten zoals de doorlichtingsinstrumenten, de verslaggeving na de doorlichting (zie verder). Deze kunnen in geen geval uitmonden in afvinklijsten. De afgeleide documenten zullen, net als het referentiekader, de scholen en schoolteams (clb-teams) ertoe aanzetten een eigen kwaliteitsbeleid te voeren en daarin keuzes te durven maken.
- De overheid hanteert zelf al een onderscheid tussen het referentiekader en het toezichtskader dat de inspectie zal hanteren. Bij de uitrol van deze innovatie moet erover gewaakt worden dat alle gebruikers het referentiekader en het toezichtskader begrijpen en er gepast gebruik van kunnen maken.
- Er moeten zeer veel inspanningen gedaan worden voor de ondersteuning en professionalisering van zowel inspectie als school/clb-teams om met deze nieuwe benadering aan de slag te kunnen gaan. De verschillende onderwijsactoren zullen de principes van de nieuwe benadering binnen het kwaliteitstoezicht door de overheid moeten leren kennen en op een eenvormige manier gebruiken. Er is in het onderwijs al een kwaliteitsdynamiek gegroeid maar dit kan nog sterker en systematischer worden uitgebouwd. Hierin kunnen de schoolteams worden ondersteund door de pedagogische begeleidingsdiensten.
- Zoals hierboven beargumenteerd, vraagt de Vlor om de opsomming van beleidsdomeinen uit art. 22, § 3 laatste lid te schrappen. Omdat § 3 het minimum weergeeft waarnaar het toezichtskader moet peilen, moet het worden beperkt tot de reglementaire bepalingen inzake minimumdoelen, de erkennings- en de financierings-/subsiëeringsvoorwaarden.

#### **2.1.4 Toezichtskader en de doorlichtingsinstrumenten publiek bekendmaken**

De Vlor verwijst naar de beleidsnota van de minister uit 2014. Daarin vraagt de minister 'De inspectie [...] om in de toekomst nog meer in te zetten op transparantie en een participatieve aanpak van de doorlichting'. De Vlor vindt het belangrijk dat de school in dialoog kan gaan met de inspectie over het eigen kwaliteitsbeleid. De nieuwe systematiek van doorlichten vraagt een schooleigen kwaliteitsbeleid en plaatst de dialoog tussen de school en de inspectie centraal. Om deze dialoog te versterken, is de vraag naar volledige transparantie over de werking van de inspectie zeer relevant.

De Vlor is evenwel van oordeel dat het publiek maken van de instrumenten die de inspectie hanteert, er niet toe mag leiden dat deze impliciet normerend worden voor het schoolbeleid.

Deze instrumenten dienen altijd ondergeschikt te zijn aan het eigen kwaliteitsbeleid van de school en de beleidsopties die ze maakt. Scholen moeten volledig autonoom kunnen kiezen op welke manier ze zich, vanuit het eigen kwaliteitsbeleid, voorbereiden op de doorlichting.

Indien de inspectie de instrumenten publiek maakt, moet ze in de communicatie naar de scholen zorgvuldig bewaken dat de geest van de vernieuwing die het decreet beoogt bewaard blijft, met name dat de inspectie rekenschap geeft van haar controlefunctie en daarin ruimte laat voor het schooleigen kwaliteitsbeleid.

De Vlor is ook vragende partij voor een overleg met de inspectie over de instrumenten die ze zal hanteren, precies omdat het instrumentarium normerend werkt ten aanzien van de gebruikers ervan. Het wordt ook erg belangrijk dat alle inspecteurs consequent handelen op grond van het nieuwe paradigma.

### **2.1.5 Een nieuw doorlichtingsscenario**

De Vlor onderschrijft de inspanningen van de inspectie om te komen tot een nieuw en transparanter scenario voor doorlichtingen. Zo worden alle contacten tussen de school/clb en de inspectie 'doorlichtingen' en is er geen opvolgingsdoorlichting meer. Dit kan leiden tot een grotere eenvoud voor de scholen en clb en tot een reductie van planlast.

Een doorlichting zal gebaseerd zijn op een open dialoog. Het is belangrijk dat de inspectie als organisatie vertrekt vanuit de eigen kwaliteitscultuur van de school. De inspectie zal haar vaststellingen aftoetsen en in relatie brengen met de beleidsopties van de school en het schoolteam op kwaliteit. Ook dit vindt de Vlor prima.

De Vlor heeft wel een aantal bedenkingen bij de haalbaarheid of de impact van sommige voorstellen:

- De inspectie zal voortaan om de zes jaar een doorlichting doen. Vanuit het perspectief van de interne kwaliteitszorg en de continuïteit van kwaliteitsbeleid is dit een wenselijke optie. Het zou een positieve zaak zijn als een school wordt doorgelicht tijdens de zes jaar dat iedere cohort leerlingen op de school verblijft. De Vlor mist in de memorie van toelichting deze argumentatie. De raad heeft vragen bij de haalbaarheid voor het inspectiekorps om de ambitie waar te maken. Er zit nu al spanning op het halen van de termijnen.
- De inspectie kondigt een doorlichting twee weken op voorhand aan bij de school. De Vlor verwijst naar het belang van participatie van diverse actoren zoals ouders en leerlingen in dit voorbereidingsproces. Het is bijzonder kort om dat in twee weken op een kwalitatieve manier rond te krijgen. De Vlor beveelt de onderwijsinspectie aan na te gaan of de termijnen (in beperkte mate) kunnen worden verlengd. De nood hieraan blijkt trouwens ook uit de proefdoorlichtingen.
- Momenteel maakt de inspectie vrij veel opmerkingen over de bewoonbaarheid van de gebouwen. In de toekomst gaat het om een globale erkenning. De toetsing naar de kwaliteit van de infrastructuur maakt deel uit van een globale kwaliteitsbeoordeling. De Vlor is voorstander van deze vereenvoudiging. De raad wijst erop dat er bijkomend een oplossing zal moeten worden gezocht voor sommige centra in het volwassenenonderwijs (m.i.v. de basiseducatie) of deeltijds kunstonderwijs die gevestigd zijn in locaties die door andere instanties (zoals OCMW) beheerd worden. Hiervoor kunnen bepalingen gelden die

afwijken van de onderwijsregelgeving. De Vlor vraagt voldoende flexibiliteit om om te gaan met de complexiteit in het beheer van infrastructuur en vooral om de administratieve overlast tot het essentiële te beperken.

- De Vlor dringt erop aan om van kwalitatieve doorlichtingsverslagen een prioritair aandachtspunt te maken. Opdat een doorlichting zou leiden tot een positieve impuls voor het beleid van de school/het centrum, is het noodzakelijk dat het team zich kan herkennen in de gerapporteerde punten en het verslag ervaren als een spiegel van de eigen werking. De verslagen moeten daarom kwalitatief zijn en herkenbaar zijn voor iedere school of centrum. Ze geven duiding en schetsen de context van die concrete school of centrum. Het verslag wordt gestaafd met de bevindingen uit de praktijk ervan. Ze moeten meer zijn dan louter cijfermatige rapporten of meer dan een grafische voorstelling. Nuanceringen en feedback vanuit de school of clb moeten hierin aan de orde komen. Het verslag moet ook voor de leerlingen en de ouders leesbaar zijn. Dit is zeker nog een werkpunt.
- De Vlor is ook vragende partij voor een specifieke procedure voor scholen om feitelijke of materiële onjuistheden in de rapporten te kunnen rechtzetten.
- De Vlor is vragende partij om in het BVR vast te houden aan een verifiëringsgesprek zoals het nu bestaat. In dit gesprek bestaat eveneens de kans voor de school om bepaalde vaststellingen te duiden of recht te zetten als deze zouden gebaseerd zijn op verkeerde interpretaties. De reactie van de school op de doorlichting moet blijven deel uitmaken van het dossier dat wordt gepubliceerd.
- De Vlor wijst tot slot op een materiële vergissing. In art. 54 dat het art. 215, § 2 wijzigt, wordt een periode van 90 kalenderdagen vermeld. In de memorie van toelichting (p. 2, voorlaatste paragraaf) is er sprake van 60 kalenderdagen. De Vlor vraagt om de memorie coherent te schrijven met het decreet.

### **2.1.6 Een nieuwe format voor de adviezen van de inspectie**

De Vlor stelt vast dat er een nieuwe en eenvoudiger indeling wordt gemaakt voor de adviezen van de inspectie na een doorlichting. De adviezen worden beperkt tot twee adviezen met elk twee varianten:

- een advies gunstig zonder meer;
- een gunstig advies in de zin dat de school of het centrum de erkenning behoudt maar zich engageert om tekorten weg te werken;
- een ongunstig advies waarin de school de kans krijgt tot remediëring door verplichte begeleiding;
- een ongunstig advies met de onmogelijkheid om hierop terug te komen. Daarbij is er wel voorzien in een formele beroepsprocedure.

De Vlor ondersteunt deze verandering maar vraagt om ook in deze gewijzigde context te waken over planlast. Een positief élan creëren in de school om aan problemen te werken primeert op de formalisering van deze processen in administratieve documenten.



## **2.2 Voorlopige erkenning van nieuwe instellingen en/of vestigingsplaatsen**

*Dit punt handelt over art. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 (basisonderwijs), art. 10 en 11 (volwassenenonderwijs), art. 12, 13, 14, 56, 57, 58, 59 (secundair onderwijs), art. 17, 18, 19 (alle onderwijsniveaus)*

Het voorontwerp van decreet hertekent en stroomlijnt onder meer de bepalingen voor een voorlopige en definitieve erkenning van instellingen. Voorafgaand aan het opstartjaar, zal de inspectie een onderzoek doen voor een voorlopige erkenning. Die wordt gekoppeld aan voorwaarden om te kunnen opstarten. De Vlor vraagt om het principe van de voorlopige erkenning uit het voorontwerp te schrappen. Er stelt zich niet alleen de vraag in welke mate deze voorlopige erkenning kan worden beschouwd als een preventieve maatregel in de zin van art. 24 van de grondwet. De Vlor is ten tweede van mening dat de huidige regelgeving de inspectie voldoende slagkracht geeft om in uitzonderlijke gevallen op te treden tegen lichtzinnige oprichtingen van scholen.

Bovendien uit de raad een aantal specifieke bezorgdheden i.v.m.:

- art. 2: Waarom wordt het begrip “erkend onderwijs” geschrapt uit het decreet basisonderwijs?
- art. 4: In de andere onderwijsniveaus wordt 31/08 vermeld als uiterste datum voor de 1<sup>ste</sup> fase van de toetsing door de inspectie. Voor het basisonderwijs is dat niet het geval. De Vlor vraagt om na te gaan of dit een vergetelheid is dan wel of het al geregeld is in het decreet Basisonderwijs.

## **2.3 Inspectie levensbeschouwelijke vakken**

*Dit punt handelt over art. 18 en 21.*

Het is voor de Vlor zeer onduidelijk wat de finaliteit, de aanleiding en de rechtsgevolgen zijn van de vaststellingen door de inspectie levensbeschouwelijke vakken als ze belast worden met een specifieke opdracht. Zo is het niet duidelijk welke de specifieke opdrachten zijn van deze inspectie en wanneer, voor welke concrete situaties en aanleidingen ze daarmee belast wordt. Wat zijn de rechtsgevolgen van haar optreden voor de school? Hebben opmerkingen van inspecteurs levensbeschouwelijke vakken enkel repercussies voor de leermeesters levensbeschouwelijke vakken of voor de hele school en haar organisatie van het levensbeschouwelijk onderwijs? Kan de erkenning van een officiële school ingetrokken worden omwille van aanbod en kwaliteit van leermeesters? Welk gevolg wordt er gegeven aan het feit dat de inspectie levensbeschouwelijke vakken een specifieke opdracht krijgt? Wordt dit opgenomen in het doorlichtingsverslag? Tekent de inspectie levensbeschouwelijke vakken mee het doorlichtingsverslag?

De Vlor vindt dat de bredere context moet worden gepreciseerd en dat bovengenoemde vragen een antwoord moeten krijgen. Als dit essentiële regels betreffen horen die thuis in het decreet; als het om concrete bepalingen gaat in een uitvoeringsbesluit.

### **3 Rechtspositie inspecteurs**

Over de art. 29 tot en met 53 brengt de Vlor geen advies uit aangezien het om personeelsmaterie gaat.

Mia Douterlungne  
administrateur-generaal

Harry Martens  
voorzitter