

Overleg artikel 11bis decreet basisonderwijs – verlaging aanvang leerplicht Afgevaardigden van de vakbonden – 6/2/2020

Aanwezig

voor ACOD: Nancy Libert

voor COV: Marianne Coopman, Hilde Lavrysen

Voor COC: Filip Vandenberghe

Voor VSOA: / (voorafgaand schriftelijke input bezorgd)

voor de overheid: Katelijne Cardoen (kabinet Vlaams minister van Onderwijs), Katrien Cerpentier (kabinet Vlaams minister van Onderwijs), John De Plecker (DOV), Veronique Adriaens (DOV - verslaggever).

Situering door de overheid

De overheid ontving reeds een advies van de VLOR m.b.t de verlaging van de aanvang van de leerplicht. De bedoeling van dit art. 11bis overleg ('fundamentele onderwijshervorming') is om de op voorhand bezorgde fiche met artikelen die in Onderwijsdecreet XXX ingeschoven zullen worden te overlopen. De artikelen zullen ook formeel onderhandeld worden (18/2)

De artikelen regelen:

- De verhoging van het aantal halve dagen aanwezig voor de 5-jarigen.
- Eindtermen (ET) in plaats van ontwikkelingsdoelen (OD) voor Nederlands en wiskunde in het kleuteronderwijs (KO).

Er is voor gekozen om het eerste jaar leerplicht tot het KO te laten behoren (pragmatische oplossing). Naar analogie met het deeltijds beroepssecundair onderwijs opteren we voor geen levensbeschouwelijk onderricht (LBV)

Standpunt vakbonden

COV

Het COV vraagt om het document dat ter voorbereiding van dit overleg gemaakt is en ter plekke rondgedeeld wordt, integraal in het verslag op te nemen.

(begin integraal document COV)

Op maandag 3 februari 2020 hebben de sociale partners de uitnodiging ontvangen voor het artikel11bis overleg op donderdag 6 februari 2020 over de wijze waarop de Vlaamse regering uitvoering wenst te geven aan de verlaging van de leerplicht. Gezien de korte tijd om het voorstel met mogelijk zeer verre gaande legistische impact te bestuderen zal het COV zonodig nog aanvullende bemerkingen formuleren. Alleszins vraagt het COV uitdrukkelijk dat alle artikelen van het voorstel ter

onderhandeling worden voorgelegd vermits het impact heeft op het onderwijspersoneel, zowel naar organisatie als naar opdracht.

Inleiding

Voor het COV is de federale wet om de leerplicht te verlagen niet in verhouding met het effect dat de maatregel kan bereiken. Uiteindelijk gaat het om zeer beperkt aantal 5-jarigen dat nog niet / of onvoldoende deelneemt aan het kleuteronderwijs (1% in Vlaams Gewest, of 660 kinderen). De voorgestelde wijzigingen staan niet in verhouding tot deze groep. De problematische afwezigheden bij leerplichtige 6-jarigen bedraagt 7,6% (Problematisch afwezig = 30 halve dagen – *cijfers 2016-2017*). Mogelijk was het zinvoller geweest om gericht in te zetten op de 1% groep laagparticipeerders bij de kleuters.

Voor het COV hinkt het voorstel van de Vlaamse regering in essentie op twee benen.

- Men wil van de verlaging van de leerplicht gebruik maken om aan ‘kwaliteitsverbetering’ te doen: eindtermen voor kleuters invoeren, curriculum voor kleuteronderwijs versterken, voor elke leerling voldoende basiskennis Nederlands en wiskunde om de slaagkansen in lager onderwijs te verhogen, participatie koppelen aan bereiken eindtermen.
- Tegelijkertijd wil de regering de grondwettelijke gevolgen van de leerplicht minimaliseren. Geen levensbeschouwelijk onderricht voor kleuters maar wel ‘leerplichtonderwijs’ met bijhorende leerplichtcontrole en de toepassing van regels huisonderwijs.

Dit leidt tot een onevenwichtig voorstel waarbij de indruk ontstaat dat de overheid er zijn ‘voordeel’ wil uithalen maar niet de volle verantwoordelijkheid wil nemen voor de leerplichtigen.

Het COV wenst bij het voorstel drie principiële bedenkingen mee te geven bij de wijze waarop de Vlaamse gemeenschap uitwerking en invulling wil geven aan de verlaging van de aanvang de leerplicht als gevolg van de federale wet (wet van 23 maart 2019 *tot wijziging van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, teneinde die in te stellen vanaf de leeftijd van vijf jaar* ([B.S. 2 mei 2019](#))). De principiële bedenkingen gaan 1) over de rechtsonzekerheid die ontstaat als gevolg van de wijze waarop de decreetgever uitvoering geeft aan de toepassing van artikel 24, nl. het recht op levensbeschouwing, 2) de invoering van eindtermen in het kleuteronderwijs, 3) de impact en de planlast voor het onderwijspersoneel.

1. Recht op levensbeschouwing

1.1. Leerplicht en recht op levensbeschouwing in de Grondwet

Toen in 1988 de Grondwet werd gewijzigd (huidig artikel 24, toen art 17) werden de belangrijkste afspraken van het Schoolpact, tot dan uitgevoerd via de schoolpactwet, ‘geconstitutionaliseerd’. Het recht van elke leerplichtige op morele of religieuze opvoeding ten laste van de gemeenschap werd ingeschreven in de grondwet. Scholen ingericht door openbare besturen moeten, tot het einde van de leerplicht, de keuze aanbieden tussen onderricht in een der erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer.

1.2. Bevoegdheid gemeenschap

Hiermee kregen de gemeenschappen de bevoegdheid om de inhoud van en de controle op de leerplicht te bepalen. Deze bevoegdheid moeten ze uitvoeren in overeenstemming met de bepalingen van de grondwet.

1.3. Verlaging leerplicht

In zijn advies bij het wetsvoorstel over de verlaging van de leerplicht onderzocht de afdeling wetgeving van de Raad van State of deze verlaging 'de bevoegdheden van de andere wetgever (hier de gemeenschappen) onmogelijk of overdreven moeilijk zou maken'. Meer in bijzonder werd dit onderzocht inzake de verplichting om het recht op levensbeschouwelijk onderwijs na te leven. De raad stelt daarbij dat 'de gemeenschappen zullen dienen te voorzien in levensbeschouwelijk onderwijs voor de leeftijdscategorie die onderworpen is aan de vervroeging van de leerplicht'.

Het COV stelt vast dat het geen twijfel lijdt dat volgens de huidige grondwetsbepalingen de Vlaamse Gemeenschap gehouden is om voor leerplichtige vijfjarige kleuters het recht op levensbeschouwelijk onderricht te waarborgen.

1.4. Beleidsvrijheid gemeenschap

Hoe aan deze verplichting moet voldaan worden behoort tot de beleidsvrijheid van de gemeenschap. De Raad van State stelt nog dat de gemeenschap maatregelen zal moeten nemen om de kleuters in het officieel onderwijs 'onderricht in de verschillende erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer aan te bieden. Daarbij meent de Raad dat verschillende oplossingen mogelijk zijn omdat de Grondwet zelf niet specificeert hoe dat moet gebeuren. Johan Lievens zegt daarover nochtans het volgende: *"Hoewel de grondwetgever de wil lijkt te hebben gehad de traditie om in twee uur levensbeschouwelijk onderricht te voorzien te eerbiedigen, is de lezing van de Raad van State en (minstens een deel van) de rechtsleer dat zo'n beperking niet in strijd is met artikel 24 van de Grondwet. Er lijkt in ieder geval geen twijfel over te bestaan dat het inpalmen van beide uren onmogelijk is zonder de Grondwet te veranderen. Dan zou immers niet langer voldaan zijn aan de verplichting uit artikel 24, §1, vierde lid van de Grondwet om tot het einde van de leerplicht in scholen van het officieel onderwijs, binnen het lessenrooster, de keuze aan te bieden tussen onderricht in een der erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer."*

Het recht op levensbeschouwelijk onderricht houdt ook de plicht in voor de leerlingen om deze lessen te volgen, behoudens vrijstelling. De overheid maakt het de 5-jarige zo goed als onmogelijk om zijn 'plicht' na te komen als het onderricht niet georganiseerd wordt.

Het COV wijst erop dat de door de Vlaamse regering hier voorgelegde keuze om geen levensbeschouwelijk onderricht voor 5-jarige leerplichtigen te organiseren, kennelijk in strijd is met de Grondwet.

1.5. Essentie van de Grondwet respecteren

Voor het invullen van de leerplicht heeft de Gemeenschap de volle bevoegdheid. Binnen deze vrije ruimte moet wel invulling gegeven worden aan de grondwettelijke verplichting. De essentie van de grondwet moet gewaarborgd zijn. De invulling van het levensbeschouwelijk onderricht moet voldoende zijn. De Raad van State oordeelde dat het verminderen van de godsdienstlessen in de derde graad van het secundair onderwijs tot 1 lestijd een beperkte ingreep is die proportioneel is tav de minimale inhoud van artikel 24 van de grondwet. Of deze redenering ook opgaat voor het lager of kleuteronderwijs is niet duidelijk. De vraag over het aantal lestijden levensbeschouwelijk onderricht werd immers nog niet aan het Grondtettelijk Hof voorgelegd. Bij de grondwetswijziging in 1988 verklaarde de Franstalige minister van onderwijs dat de bepaling van de schoolpactwet van toepassing blijft, wat betekent dat 'in de officiële inrichtingen voor lager en secundair onderwijs met volledig leerplan, de lesrooster per week ten minste twee uren godsdienst en twee uren zedenleer omvat'.

Het COV wijst erop dat de essentie van de Grondwet niet kan gerespecteerd worden door een al te minimalistische invulling van het recht op levensbeschouwelijk onderricht ten laste van de gemeenschap.

1.6. Ook bij deeltijdse leerplicht recht op levensbeschouwing

In het voorstel voert de overheid voor de 5-jarigen een leerplicht in ten belope van 300 halve dagen aanwezigheid. Ze redeneert daarbij dat deze 'deeltijdse leerplicht' rechtvaardigt dat geen levensbeschouwelijk onderricht nodig is, in verwijzing naar het deeltijds beroepssecundair onderwijs.

Als in de schoolpactwet sprake was van 'volledig leerplan' stond dat tegenover 'beperkt leerplan' (avondonderwijs of DKO). Artikel 24 van de Grondwet spreekt niet meer van 'volledig leerplan'. Waarom dit zo is wordt verklaard in het verslag van de parlementaire voorbereiding van de grondwetswijziging:

Er bestaat een klein verschil tussen het gewijzigde artikel 17 en de bepalingen die momenteel van kracht zijn. In artikel 17 wordt rekening gehouden met de wet van juni 1983 op de leerplicht.

De wet van juni 1983 staat immers aan jongeren die 15 jaar oud zijn, toe tot aan het eind van de leerplicht ofwel een onderwijs met volledig leerplan ofwel een onderwijs met beperkt leerplan en een deeltijdse opleiding te volgen. De jongeren die een deeltijdse opleiding volgen hebben dus de keuze tussen onderwijs van een der erkende godsdiensten en lessen in de niet-confessionele zedenleer.

Het invoeren van 'deeltijdse leerplicht' voor 5-jarige kleuters betekent daarom niet dat er geen keuze meer zou moeten aangeboden worden inzake godsdienst of zedenleer. De verwijzing naar het deeltijds beroepssecundair onderwijs waarbij kennelijk geen rekening gehouden werd met de wil van de grondwetgever is niet opportuun. De ene ongrondwettigheid kan de andere niet rechtvaardigen.

Het COV wijst de overheid erop dat haar motivatie om bij 'deeltijdse leerplicht' geen levensbeschouwelijk onderwijs in te richten niet in overeenstemming is met de bedoeling van de grondwetgever.

1.7. Organisatie school

Door geen levensbeschouwelijk onderricht te organiseren dreigen scholen in een organisatorisch onmogelijke situatie terecht te komen wanneer ouders voor hun leerplichtige kinderen dit onderricht zouden afdwingen. Leerplichtige leerlingen in het basisonderwijs worden daardoor ongelijk behandeld omdat de scholen, integenstelling tot voor andere leerplichtigen, voor de 5-jarigen geen omkadering krijgen voor het levensbeschouwelijk onderricht. Leerplichtige leerlingen in het basisonderwijs worden daardoor ongelijk behandeld omdat de scholen, in tegenstelling tot voor andere leerplichtigen, voor de 5-jarigen geen omkadering krijgen voor het levensbeschouwelijk onderricht.

1.8. Geen halve oplossingen

Bij de beoordeling van de beleidsvrijheid van de gemeenschap stelde de Raad van State dat voor levensbeschouwelijk onderricht kan verwezen worden naar de situatie van 6- en 7-jarige leerplichtigen in het kleuteronderwijs. Wat daarvoor uitgewerkt is, nl. godsdienst of zedenleer volgen in een lagere school naar keuze van de ouders (zogenaamde opt-in) voldoet echter niet.

- Het gaat hier om een zeer klein aantal kinderen. Dit is niet transformeerbaar naar alle 5-jarige kleuters;
- In de praktijk is er geen werkelijke keuze voor de ouders die haalbaar is;
- De scholen worden er niet voor omkaderd en komen in organisatorische problemen;

- De kinderen krijgen niet waar ze recht op hebben want het stelt hen niet in staat om zo ook nog alle lessen en activiteiten van hun leerlingengroep volwaardig te kunnen bijwonen.

Johan Lievens stelt het als volgt:

“Het (Grondwettelijk) Hof (in twee zaken over lessen Israëlitische godsdienst) stelde toen: “Elke maatregel die van dien aard zou zijn dat hij de in artikel 24, §1, vierde lid geboden keuze verhindert, ondermijnt of bestraft, zou, al was die economisch gerechtvaardigd, die grondwettelijke bepaling schenden.” Toegepast op de verlaging van de leerplicht: het aansluiten bij de godsdienstlessen van een ander onderwijsniveau mag de betrokken leerlingen dus geenszins verhinderen ten volle te kunnen participeren aan de onderwijsactiviteiten uit het eigen onderwijsniveau.”

Met de besproken principiële bedenkingen wijst het COV er op dat leerlingen en scholen zich in rechtsonzekerheid bevinden en mogelijk voorwerp kunnen zijn van een procedureslag.

Voor het COV is het niet meer dan behoorlijk politiek bestuur dat de gemeenschap handelt binnen haar grondwettelijk afgebakende bevoegdheid en wetgeving maakt die rechtszekerheid biedt en juridische procedures zoveel als mogelijk tracht te voorkomen.

2. Invoering eindtermen kleuteronderwijs voor Nederlands en wiskunde

2.1 Vlaams regeerakkoord

De Vlaamse regering stelt dat “met de invoering van de eindtermen de decreetgever maximale kansen beoogt en kennis van de onderwijstaal zodat leerlingen aan het lager onderwijs kunnen starten”. In het regeerakkoord werd opgenomen dat met “*de verlaging van de leerplichtleeftijd we de kans grijpen om ervoor te zorgen dat kinderen die thuis onvoldoende Nederlands gebruiken, reeds in de kleuterschool Nederlands leren en zo het lager onderwijs zonder taalachterstand kunnen starten.*” en “*We grijpen de verlaging van de leerplichtleeftijd aan als een opportuniteit om vroeger de taalkennis te peilen via een uniforme, net- en koepeloverschrijdende, gestandaardiseerde taalscreening op de leeftijd van 5 à 6 jaar*”. Op geen enkel moment staat in het regeerakkoord vermeld dat er gebruik zou gemaakt worden van de invoering van eindtermen in het kleuteronderwijs.

Het COV wijst de Vlaamse regering erop dat een taalscreening met het oog op het wegwerken van taalachterstanden enkel tot doel heeft om informatie te verzamelen waarmee en waarna het onderwijsteam pedagogisch aan de slag kan gaan om zo de onderwijspraktijk gericht te versterken. Het COV verwijst hierbij ook naar het “plan basisonderwijs” waarbij gevraagd wordt naar versterking van de omkadering van het basisonderwijs in functie van de toenemende diversiteit en de zorgvragen in het basisonderwijs.

2.2. Invoeren eindtermen staat haaks op de ontwikkeling van het kind, het rijpen van het brein en het verschil in deelname aan onderwijs.

Het COV is principieel tegen de invoering van eindtermen in het kleuteronderwijs want staat haaks op de ontwikkeling van het kind en het rijpen van het brein en het verschil in deelname aan onderwijs.

Van bij de invoering van ontwikkelingsdoelen en eindtermen in het basisonderwijs werd gesteld dat “*door het formuleren van ontwikkelingsdoelen voor de kleuterschool een aantal basiscompetenties*

waarover de kleuters zouden moeten beschikken, in kaart worden gebracht. Het proces naar een ontwikkelingsdoel toe, de ontwikkeling van deze competenties of bekwaamheden, moet worden gezien als een continuüm dat elke kleuter in zijn eigen tempo doorloopt. De ongelijke schooltijd, de verschillen in leeftijd en de verschillen in thuismilieu, kunnen bijdragen tot het ontstaan van grote individuele verschillen tussen kleuters voor wat betreft het doorlopen van dit continuüm en het bereiken van deze competenties. De consequentie daarvan is, dat de lagere school deze ontwikkelingsdoelen moet zien als aangrijpingspunten voor de aanvangsfase van haar onderwijs. Zij zal bij sommige kleuters de realisatie van bepaalde vooropgestelde ontwikkelingsdoelen nog verder moeten zetten in de eerste graad. Het is dus niet zo, dat de lagere school de geformuleerde ontwikkelingsdoelen voor het einde van de kleuterschool zonder meer als bereikt of te bereiken door de meerderheid van de kleuters mag vooronderstellen. De ontwikkelingsdoelen zijn eerder bedoeld als oriënteringspunten waaraan de kleuterschool het nakomen van haar inspanningsverplichting kan afwegen. Het is bijgevolg de opdracht van de lagere school om verder te werken aan de realisering van de ontwikkelingsdoelen bij die kinderen die om één of andere reden een tragere of andere ontwikkeling doormaken” (zie Memorie van Toelichting bij ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtemen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, 6 juli 1994).”

Ook hoogleraar Desoete Annemie herhaalde in *“De basisschool als fundament voor ontwikkelen en leren. Een strategische verkenning van de missie en de troeven van het basisonderwijs in Vlaanderen (VLOR, 2015)”* het belang van deze argumenten in haar bijdrage over de *“Cognitieve, motorische en sociaal-emotionele ontwikkeling van basisschoolleerlingen.”* *“Peuters/kleuters starten op school met een rugzakje vol ervaringen, voorkennis en reeds verworven vaardigheden en attitudes. Er zijn tussen de kleuters grote verschillen wat betreft de inhoud van dit rugzakje: letterkennis, kunnen rijmen, klanken herkennen, [...] De verschillen zijn nog groter op het vlak van sociale vaardigheden, ontluikende gecijferdheid en het spontaan focussen op en geboeid zijn door aantallen. Er zullen heel wat differentieervaardigheden, pedagogische tact en (ortho)didactische vaardigheden nodig zijn om met die verschillen/diversiteit om te gaan. [...] De ontwikkelingen van kinderen hangt samen met de rijping van hun brein. Kinderen leren pre-operationeel denken op de leeftijd van twee tot zeven jaar, waarbij ze de vaardigheden verwerven op het gebied van mentale beelden en vooral van taal. Concreet operationeel denken zet zich in van zeven tot twaalf jaar.”*

“Kinderen ontwikkelen zich in interactie met hun omgeving en deze ontwikkeling hangt samen met het rijpen van hun brein. [...] Er is dan ook een gigantische spanningsveld tussen enerzijds de overheid die zich op een instrumentalistische manier inlaat met onderwijs en anderzijds de ontwikkelingsgerichte boodschap zoals ook beschreven in artikel 129 van het kinderrechtenverdrag. [...] We mogen daarom in het invullen van ons basisonderwijs zeker niet alles inzetten op formuleren van eindtermen, leerdoelen.”

Om de instap in het lager onderwijs te faciliteren en de slaagkansen te verhogen hebben kleuters net nood aan een samenhangend pakket van ondersteunende en stimulerende maatregelen, met lokale antwoorden en maatwerk.

We weten ook dat kleuters niet even veel schoollopen. Sommige kinderen starten de kleuterschool op 2,5 jaar, anderen komen later op school. Nog andere kleuters blijven heel veel thuis. Dat thuismilieu vertoont bovendien een grote verscheidenheid. Al deze motieven dragen ertoe bij dat men er op de lagere school niet automatisch kan van uitgaan dat alle kinderen op het einde van het kleuteronderwijs alle ontwikkelingsdoelen hebben bereikt. Deze stelling blijft ook nu overeind want de leerplicht wordt ‘slechts’ ingevoerd vanaf 5 jaar (vroeger zou ook disproportioneel zijn, volgens het advies van de RvS bij de wet).

Het is voor COV onaanvaardbaar dat de overheid enerzijds het argument 'geen volledig leerplan' inroept om geen levensbeschouwelijk onderwijs te voorzien maar anderzijds scholen wél verplicht om eindtermen te realiseren bij een populatie die 'geen volledig leerplan' volgt.

Het COV wijst erop dat men er niet automatisch kan van uitgaan dat alle kinderen op basis van ontwikkelingspsychologische aspecten, verschil in thuissituatie, deelname aan het onderwijs, ... op het einde van het kleuteronderwijs alle ontwikkelingsdoelen hebben bereikt. Het is zelfs niet wenselijk om doelen te formuleren die bereikbaar (= eindtermen) moeten zijn bij een leerlingenpopulatie die inherent divers is. Dit zou wel eens het omgekeerde effect kunnen hebben. Immers, doelen die na te streven zijn (=ontwikkelingsdoelen) kunnen we wellicht inhoudelijk ambitieuzer formuleren dan doelen die te bereiken zijn ...

Als de overheid het curriculum in het kleuteronderwijs wil versterken voor bepaalde sleutelcompetenties, kan ze dat doen door het herbekijken van de ontwikkelingsdoelen. Ze kan nagaan welke sleutelcompetenties relevant/prioritair zijn voor het kleuteronderwijs en overeenkomstig gewicht moeten krijgen in de ontwikkelingsdoelen). Daar ligt de sleutel! Niet in het opleggen van onredelijke verplichtingen aan scholen. Daarnaast is het ook belangrijk om gedurende het hele basisonderwijs in te zetten op voldoende instructietijd, krachtige leeromgevingen, sterke leraren en haalbare leerlingengroepen.

2.3 Impact eindtermen & getuigschrift basisonderwijs

Decretaal en omwille van een aantal organisatorische aspecten worden kleuter en lager onderwijs als niveau verschillend benaderd. Toch wordt het basisonderwijs gezien als één geheel waarbij op het einde van de basisschool een getuigschrift basisonderwijs wordt uitgereikt met het oog op de overgang naar het secundair onderwijs. Het is de klassenraad die beslist of een kind het getuigschrift basisonderwijs behaalt. Hiervoor moet het kind de doelen bereiken uit het leerplan die het bereiken van de eindtermen beogen. Dit is een logische werkwijze die rekening houdt met ontwikkelingspsychologische evolutie. Het laat aan het onderwijsteam de pedagogische ruimte om doelgericht te werken opdat alle kinderen, ongeacht hun beginsituatie of leerpotentieel, zich optimaal ontwikkelen.

Het onderwijsteam kan zo (diverse) leertrajecten creëren in het basisonderwijs maar wel vanuit een doelgerichte opdracht, namelijk het realiseren van een algemene, ruime en brede vorming die een overgang op 12 jaar naar het volgende niveau mogelijk maakt.

Deze zienswijze werd versterkt met de invoering van artikel 102 in het Decreet Basisonderwijs waarbij enkel nog gewone basisscholen kunnen geprogrammeerd worden. Daarbij beoogde de Vlaamse regering de organisatie van kleuter- en lager onderwijs in één samenhangend pedagogisch geheel. Zo konden doorlopende leerlijnen van bij de start van het kleuteronderwijs tot het einde van het lager onderwijs uitgewerkt worden. Ontwikkelingsdoelen en de eindtermen moeten dan ook als één pedagogisch geheel beschouwd worden en niet artificieel onderbroken worden.

De vraag van COV aan de Vlaamse regering is hierbij: “Welke impact beoogt het invoeren van eindtermen in de loop van het basisonderwijs op de wijze waarop met het getuigschrift wordt omgegaan?” Indien de invoering van eindtermen zou leiden tot het installeren van kunstmatige overgangen die haaks staan op de ontwikkelingspsychologische evolutie van het kind wordt daarmee de pedagogische ruimte ingeperkt en worden mogelijk zelfs ongelijke kansen creëert. Dit laatste vooral omdat zittenblijven, en zeker in de kleuterschool, niet altijd het juiste pedagogische antwoord is op de leervragen die veelal voorliggen. Ook indien het niet behalen van tussentijdse eindtermen zou leiden tot verlenging van leerloopbaantrajecten voor bepaalde groepen leerlingen is dit niet het juiste antwoord. Een aanpak van krachtige leeromgevingen, de juiste zorg en differentiatie-mogelijkheden met voldoende ondersteuning zijn afdoender.

2.4 Inperking van pedagogische vrijheid

De pedagogische vrijheid en de bepalingen van het decreet basisonderwijs laten voor het basisonderwijs een grote vrijheid in de wijze waarop leerlingengroepen worden georganiseerd. Er zijn heel wat kleuterscholen met heterogene leerlingengroepen bv. naar leeftijd. Voor het COV staat

het opleggen van eindtermen aan een beperkte leeftijdsgroep haaks op de totale werking in de kleuterschool en beperkt mogelijk de pedagogische vrijheid in leerlingenorganisatie. Alleszins maakt het de opdracht van de betrokken kleuterteams complexer.

2.5 Voorafname debat ontwikkelingsdoelen en eindtermen

Hoewel in het voorstel deze nieuwe eindtermen voor het kleuteronderwijs zullen in voege gaan samen met nieuwe ontwikkelingsdoelen voor het kleuteronderwijs en de nieuwe eindtermen voor het lager onderwijs (1 september 2023) is deze beslissing voor het COV alvast een voorafname op debat ontwikkelingsdoelen en eindtermen basisonderwijs.

Het COV vraagt om het debat in volheid te kunnen voeren met het oog op een samenhangend pedagogisch en organisatorisch kader voor het hele basisonderwijs in de toekomst.

2.6 Impact eindtermen buitengewoon kleuteronderwijs

In het voorliggende voorstel werden geen bepalingen opgenomen over buitengewoon kleuteronderwijs. Graag zou het COV hierover verduidelijking krijgen.

2.7 Impact 300 halve dagen

Het COV vraagt zich af op basis van welke wetenschappelijke evidentie de overheid zich baseert om voor de leerplicht de norm van 300 halve dagen aanwezigheid op te leggen. Wat bepaalt dat 250 of minder halve dagen niet zou voldoen om het doel van de verlaging van de leerplicht te realiseren?

Het COV vermoedt dat vanuit legistische overwegingen de keuze gemaakt werd naar analogie met het deeltijds beroepssecundair onderwijs in functie van het levensbeschouwelijk onderricht. Zoals hoger aangetoond loopt die vergelijking mank en kan ze dus ook geen grond zijn om de inhoudelijke invulling van de leerplicht te rechtvaardigen..

3. Impact onderwijspersoneel – planlast

3.1 Impact onderwijspersoneel

Het voorliggend ontwerp heeft alleszins impact op het onderwijspersoneel, zowel naar de organisatie van het basisonderwijs als naar de inhoudelijke opdracht. Het COV vraagt uitdrukkelijk dat de artikelen ter onderhandeling worden voorgelegd.

3.2 Beperking planlast

Maatregelen die niet essentieel of samenhangend bijdragen tot het versterken van de kwaliteit van onderwijs en te weinig omkaderd zijn, moeten vermeden worden. De druk op het basisonderwijs door de historische onderfinanciering en te weinig omkadering in combinatie met de toenemende zorgvragen en diversiteit is te groot.

Voor het COV staat buiten kijf dat elke uitwerking dient te gebeuren met minimale belasting voor scholen en ouders, met maximaal effect op de onderwijskansen van elk kind en met respect voor de grondwettelijke bepalingen. In de eerste plaats moet de overheid de planlast voor het onderwijspersoneel beperken. Dit kan enkel als het onderwijsveld zich tijdig kan voorbereiden. Daarom is er snel duidelijkheid nodig over keuze die decreetgever definitief zal maken.

3.4 Regelgeving rond aan- en afwezigheden

In het voorstel moet een vijfjarige minstens 300 halve dagen aanwezig zijn in een kleuterschool. Dan heeft het kind recht op een schooltoeslag en kan het starten in de lagere school (in het jaar waarin het zes jaar wordt).

Door deze bepalingen ontstaan er drie verschillende regelingen voor aan- en afwezigheden in een basisschool. Voor 5-jarigen zullen twee verschillende aanwezigheidsvoorwaarden gelden:

- 1) 250 halve dagen om aanspraak op het groeipakket te kunnen maken
- 2) 300 halve dagen in het kader van leerplicht.

Dit zorgt voor onduidelijkheid, zowel bij de school, het onderwijspersoneel als de ouders en verhoogt het risico op foutieve gegevens bij digitale administratiesystemen. Met verstrekking gevolgen voor de betrokken leerlingen, maar ook voor scholen (ikv toekenning ses op basis van indicator 'schooltoeslag').

Voor de berekening van dat aantal halve dagen aanwezigheid kunnen de afwezigheden die door de directie als aanvaardbaar geacht worden, meegerekend worden. Het is absoluut onduidelijk wat 'aanvaardbaar geacht' kan inhouden. Bovendien wordt een subjectief criterium als norm ingevoerd, dit vraagt om problemen. Het gaat immers om een specifieke en precieze doelgroep.

Het COV vraagt duidelijkheid en vindt dat de overheid rekening moet houden met de noden van vijfjarige kleuters en moet kiezen voor minimale belasting voor scholen en ouders. Bovendien wijst het COV op de kafkaïese toestand m.b.t. de verschillende administratieve regelingen rond de aan- en afwezigheden die in een kleuterschool, zelfs in één klas, in één gezin moeten gehanteerd worden.

3.5 Eindtermen en klassenraden

Indien de overheid zich houdt aan de invoering van eindtermen in het kleuteronderwijs, waarvan de bedoeling nog onduidelijk is, zullen schoolorganisaties ook rekening moeten houden met bijkomende klassenraden om het behalen van de eindtermen te valideren (en mogelijk het behalen van een getuigschrift?). Naast de pedagogische argumentatie is dit een bijkomend verzwarend element voor het onderwijspersoneel in het basisonderwijs. In tegenstelling met het secundair onderwijs is hiervoor geen regeling of omkadering voorzien. Niet voor niets vraagt het COV naar structureel overlegtijd binnen de hoofdplicht.

3.6 Impact inspectie

Het verlagen van de leerplichtleeftijd betekent niet automatisch dat alle kinderen naar school gaan. Leerplicht is immers geen schoolplicht. Ouders kunnen er ook voor kiezen om hun vijfjarige kleuter huisonderwijs te geven waarop de overheid controle zal uitvoeren. Dit heeft consequenties voor de organisatie van de inspectie. Ook de invoering van de eindtermen creëert een bijkomende inhoudelijke opdracht tijdens de controle van het huisonderwijs. Het COV wenst verduidelijking op welke wijze de organisatie van de inspectie versterkt wordt om de bijkomende controles en de wijze waarop de inspectie deze opdracht zal realiseren.

3.7 Professionalisering – opleiding

Als de Vlaamse regering vasthoudt aan het invoeren van eindtermen in het kleuteronderwijs heeft dit alleszins impact op de inhoudelijke werking voor kleuteronderwijzers en de aanpak van schoolteams. Er wordt niet voorzien in bijkomende omkadering zowel op het niveau van de organisatie van de school als in functie van het versterken van primaire proces, namelijk het leren van leerlingen. Voor het COV moet voorzien worden in de nodige professionaliseringstijd. Ook moet zorg besteed worden aan de wijzigingen die dit teweeg brengt in de opleidingen Bachelor Kleuteronderwijs.

Slotbeschouwing

Het COV vraagt dat de Vlaamse regering zich opnieuw beraadt over de wijze waarop ze uitwerking geeft aan de verlaging van de leerplicht en dit met het oog op een minimale belasting voor scholen en ouders (zie punt 3), met maximaal effect op de onderwijskansen van elk kind, de kwaliteit, de rechtszekerheid en met respect voor de grondwettelijke bepalingen.

Naar aanleiding van de principiële bedenkingen die het COV heeft geformuleerd over de rechtsonzekerheid (zie punt 1), meent het COV dat de Vlaamse regering zich mogelijk moet beraden over een andere uitvoering. Indien blijkt dat het niet mogelijk is om een ordentelijke en rechtszekere uitvoering te garanderen, vraagt het COV om de ingang van de leerplichtverlaging met een volledig schooljaar uit te stellen en zelfs daartoe bij de federale overheid te vragen om aanpassing van de wet.

Het COV vraagt uitdrukkelijk om geen eindtermen in te voeren in het kleuteronderwijs en dit omwille van ontwikkelingspsychologische, pedagogische en organisatorische argumenten (zie punt 2). Bovendien is de doelstelling die de Vlaamse regering daarbij voor ogen heeft onvoldoende duidelijk. Indien werkelijk het wegwerken van leemten in de kwaliteit wordt beoogd wijst het COV erop dat het inhoudelijke debat over de ontwikkelingsdoelen hier soelaas kan bieden. Het is niet goed om een fragmentarische voorafname te doen op het debat ontwikkelingsdoelen en eindtermen dat nog moet gevoerd worden. Het COV ervaart het invoeren van deze particuliere maatregel als contraproductief.

Het COV heeft steeds aangegeven partner te zijn om na te denken over de toekomst van het basisonderwijs. Het afgelegde traject met de sociale partners met als resultaat adviezen in de VLOR en het huiswerk basisonderwijs zijn daarvoor bewijs en duidelijke inspiratiebronnen.

Een gedegen versterking van het basisonderwijs vertrekt vanuit een grondig debat en een samengedragen visie. Als grootste vakbond voor het basisonderwijs deelt COV dezelfde zorg voor een sterk en kwaliteitsvol basisonderwijs. Een basisschool moet immers een fantastische plaats zijn om te leren en een fantastische plaats om te werken.

Het COV vraagt zich af of deze handelswijze mogelijk een aanwijzing is dat de overheid geen rekening wenst te houden met de afgelegde weg in het denken over basisonderwijs, geen rekening wenst te houden met het sociaal overleg of niet bereid zou zijn tot een grondig het debat en gezamenlijke visieontwikkeling over de toekomst van het basisonderwijs?

(einde integraal document COV)

COC

- Sluit zich aan bij vele opmerkingen van COV.
- De aanpak levensbeschouwing vindt men niet ok: het is een te minimalistische invulling van het levensbeschouwelijk onderwijs, dat ook vormend onderwijs is (cfr de ook zeer minimalistische piste van de minister om dit in wereldoriëntatie te steken). Het lijkt conflicterend met de grondwet en lijkt op een voorafname op debat over aanbieden levensbeschouwing in volledig leerplichtonderwijs. Wat als ouders hun vinger gaan opsteken dat ze LBV willen voor hun kind?.
- Beseft dat LBV geld kost en organisatie vraagt
- 300 HD: interfereert met de selectieve participatietoelage. Wat is de link met omkadering?
- Geschrokken dat men eindtermen in KO wil introduceren. Voorafname op nieuwe eindtermen BAO? Moeten kleuters leren lezen en schrijven in KO?
- Hoe zal men die eindtermen toetsen? Veel onderzoek naar (mogelijkheid van) testen van kleuters.
- Eindtermen op populatieniveau versus verwachtingen naar individuele leerlingen.

- Link met het taalbad: goed kleuteronderwijs is voor COC tegelijk een goed taalbad.
- Concept klassenraad is een in het BAO nieuw gegeven. Welke bevoegdheid gaat men die geven?
- Men mengt doelen: hogere participatie en meer aandacht voor anderstaligheid. Dit kan impact hebben op bepaalde doelgroepen. Een goed bedoelde maatregel kan een averechts effect hebben (keuze voor huisonderwijs).
- Praktische issues: hoe zal de controle op het huisonderwijs verlopen (meer middelen voor de onderwijsinspectie)? Welke afwezigheidscodes zal men gebruiken?
- Het ventiel dat de directeur kan 'witten': op zich akkoord dat er een ventiel is maar als je dan toch de klassenraad installeert, waarom die die bevoegdheid niet geven.
Opmerking overheid: is nu ook reeds de praktijk, directeur kan dit inschatten. Dit naar de klassenraad verleggen zorgt allicht voor meer planlastverhoging.
Opmerking COV: dit vergt een breder debat over de klassenraad; er moet structurele overlegtijd in de hoofdopdracht ingebouwd worden.
- Structurele overlegtijd voor klassenraad is ook nodig voor het beoordelen van de eindtermen.

ACOD

- Het is positief dat de federale overheid een leerplichtverlaging beslist heeft maar ACOD wil verder gaan: schoolplicht vanaf 3 jaar (met mogelijke uitzonderingen, bijv. trekkende bevolking).
- Is akkoord dat er geen levensbeschouwing komt voor de 5-jarigen.
- Meent dat er een technische fout in artikel x+7 zit (nvdr: ondertussen uitgeklaard).
- Gaat akkoord met de 300 halve dagen. Is goed signaal dat het meer moet zijn.
- Is geen fan van de eindtermen kleuteronderwijs. Bedoeling is onduidelijk en niet akkoord met het principe.
- Indien de eindtermen KO er komen: we mogen de lerarenopleiding niet vergeten want kleuteronderwijzers zijn niet gewoon om te werken met eindtermen. Nood aan professionalisering.

VSOA

(schriftelijke input)

- Heeft geen principiële opmerkingen.
- Heeft appreciatie voor het feit dat de regelgever streeft naar minimale planlast voor scholen en ouders. Moet ook minimale planlast voor leerkrachten zijn, die zoveel mogelijk aandacht aan de leerling moet kunnen geven (tot noodzakelijk minimum van administratieve taken beperken).

Verder verloop: onderhandelingen op 18/2/2020.