

VVSG - MEMORANDUM FLANKEREND ONDERWIJSBELEID en BREDE SCHOOL

Flankerend onderwijsbeleid

Kleuters, leerplichtige leerlingen, leergierige volwassenen, ze zijn te vinden in iedere stad en gemeente. Scholen helpen hen op weg naar meer competenties, persoonlijke ontwikkeling, betere kansen op werk en een sterk burgerschap. Scholen werken aan toekomst. Helaas missen vele, vooral kansarme kinderen, jongeren en volwassenen de boot: zowat 5000 niet in een school ingeschreven leerplichtigen in Brussel, 600 kinderen in preciaire levensomstandigheden in Gent, 60% tot 100% niet-Nederlandstalige leerlingen in concentratiescholen in de Vlaamse stedelijke centra. Kansarme jongeren – allochtoon of autochtoon – stappen bovendien met beperkte socioculturele bagage de schoolpoort binnen. Ze missen daarnaast de ouderbetrokkenheid en het schoolondersteunend gedrag, beide zo belangrijk in hun schoolloopbaan. Er is de kwestie van de schoolrekeningen die doorwegen op bescheiden gezinsbudgetten. Er is de roep om meer voor- en naschoolse kinderopvang, om meer en betere leerwerkplekken, om meer cultuureducatie, om betere voedingsgewoonten, om een veilige schoolomgeving, om schoolvervoerplannen.

Steden en gemeenten zijn bereid om de kansen van alle inwoners te doen toenemen en in het bijzonder die van de kansarme bevolking. Lokale besturen zijn bovendien goed geplaatst om een schoolnetoverschrijdend platform aan te bieden en om samenwerking op lokaal niveau te organiseren of te regisseren. Behoeften en problemen aanpakken met een geïntegreerd netoverschrijdend flankerend onderwijsbeleid, dat is de ambitie.

Sinds 1 januari 2008 kregen de steden en gemeenten middels het Decreet betreffende het flankerend onderwijsbeleid op lokaal niveau (30-11-2007) de facto de regierol toebedeeld inzake het netoverschrijdend flankerend onderwijsbeleid. De minimale opdracht is om kleuterparticipatie te bevorderen, een spijbelbeleid te ontwikkelen en de leerplichtcontrole uit te voeren. Verscheidene lokale besturen engageren zich daarnaast ook voor taalstimulering en programma's voor ouderbetrokkenheid, de inzet van brugfiguren, de financiering van time-outprojecten of een sociaal onderwijsfonds, bredeschoolinitiatieven en dies meer. Zij geven het flankerend onderwijsbeleid een sterk sociaal accent en wensen het in te zetten als hefboom om de sociale breuklijn aan te pakken in synergie met het gelijkkansenbeleid¹ binnen het onderwijs en met het kansarmoedebeleid erbuiten.

Voor lokale overheden meer dan voldoende reden om een beleid te ontwikkelen rond dit onderwijs. Net zoals in de sectoren jeugd, cultuur, sport en kinderopvang gaat het om een beleid dat tot stand komt in samenspraak met zowel de eigen scholen als andere autonome onderwijsinstellingen, om een netwerkmodel. Vele gemeenten richten daartoe een eigen overlegstructuur op en stellen daarnaast een verantwoordelijke 'onderwijsregisseur' aan. Het betreft ook een sectoroverschrijdend beleid, waarbij de bib, het deeltijds kunstonderwijs en de cultuurdienst, de jeugd-, sport- en milieudienst zijn betrokken, de kinderopvang, de lokale politie, de preventie-, mobiliteits- en de werkgelegenheidsdienst.

Twee structurele problemen temperen helaas het enthousiasme.

Het eerste punt is de **financiering** van het lokaal flankerend onderwijsbeleid. Een regisseur die het overleg op gang brengt, de ontwikkeling van beleid stimuleert en dit beleid uitvoert, moet worden aangesteld. Hiervoor voorziet Vlaanderen principieel geen middelen. Hoe de steden en gemeenten hun decretale opdracht zullen waarmaken is daardoor onduidelijk. Steden en gemeenten kunnen wel een beroep doen op projectsubsidies, waarbij ze minstens 20% van de projectkosten zelf dienen te financieren. De ervaring leert dat een budget van 500.000 euro goed is voor welgeteld 14 projecten. Vlaanderen telt evenwel 295 niet-centrumsteden. De Vlaamse gemeenten stellen voor om een subsidiebedrag te voorzien dat voldoende groot is om goede projecten in alle geïnteresseerde gemeenten een reële kans op subsidie te geven en om dit bedrag in het decreet op te nemen, zoals voor de centrumsteden is gebeurd. Daarmee zou een **aanmoedigingsbeleid op maat van zowel centrumsteden als niet-centrumsteden** tot stand komen. Het uitbouwen van de regiefunctie moet bovendien voorwerp van subsidie kunnen zijn.

Ten tweede zorgt het tegelijk **inzetten van twee zeer verschillende beleidsinstrumenten** in het Decreet betreffende het flankerend onderwijsbeleid op lokaal niveau voor grote **onduidelijkheid in de beleidsuitvoering**. De stimulans tot echte beleidsvoering met visie, doelstellingen, een budget en een onderwijsplan, voorwaarden voor het verkrijgen van Vlaamse projectsubsidies, wordt uitgehold door het instrument “andere voordelen”, dat aanstuurt op het louter beschikbaar stellen van extra werkingsbudgetten voor de scholen. Scholen kiezen daardoor voor de makkelijke weg en trachten onderwijsgebonden kosten (infrastructuur, onderhoud, uitstappen) rechtstreeks af te schuiven op het lokale bestuur. Ze gedragen zich als consument en minder als partner in het beleid. Hetzelfde bezwaar betreft de “sociale voordelen”, De Vlaamse gemeenten roepen de Vlaamse decreetgever dan ook op om zo snel mogelijk **komaf te maken met het achterhaalde beleidsinstrument van de “voordelen” en resoluut te kiezen voor ‘ondersteuning’ in het kader van regie, overleg en beleidsplanning**.

Het lokaal flankerend onderwijsbeleid is een huis met vele kamers. De VVSG onderscheidt 10 beleidssporen. **Op het niveau van deze beleidssporen signaleren we vooral de volgende bekommernissen en engagementen:**

Inzake **cultuureducatie** stellen de Vlaamse gemeenten een volwaardig partnerschap voor met de scholen. Een goed uitgewerkte leerlijn kunst- en cultuureducatie moet alle kinderen en jongeren, en in het bijzonder de kansarme leerlingen, de impulsen en de culturele bagage bieden die ze anders mogelijk ontberen. Samenwerking met het lokale sport- en cultuurbeleid is daarbij evident en zou geen eilandkarakter mogen krijgen, maar een vast aandachtspunt moeten zijn binnen het lokaal flankerend onderwijsbeleid en zo mogelijk ook in de beleidsplannen van de verwante sectoren.

Daarnaast kunnen gemeenten meegaan in de **bredeschoolgedachte** en ook buiten de school – in de wijk bijvoorbeeld - een brede en krachtige leer- en leefomgeving helpen creëren samen met diverse partners. Doel is de ontwikkelingskansen van kinderen en jongeren maximaal te vergroten en te verrijken. Naast het formeel leren in de school krijgt het informele, sociale leren van kinderen alle kansen in de brede school. De gemeente is als regisseur uitstekend geplaatst om de nodige samenwerking met diverse beleidssectoren en met lokale partners van de grond te krijgen en te ondersteunen.

De gemeente is ook de aangewezen partner om een **sociaal onderwijsbeleid** uit te werken op lokaal niveau, aanvullend aan het kostenbeheersend beleid van de scholen.

Op het terrein van het **leerlingenvervoer** zijn de Vlaamse gemeenten zeer te spreken over de ombuiging van het Vlaamse beleid in de richting van een **duurzaam mobiliteitsbeleid**. Zij vragen om dit nieuwe beleid alle kansen en voldoende middelen te geven.

De vraag naar **voor- en naschoolse kinderopvang** is groot. Belangrijk daarbij is te voorkomen dat kinderopvang wordt gehanteerd als concurrentiemiddel tussen de lokale scholen. Kinderopvang in alle scholen als “sociaal voordeel” organiseren is evenwel onbetaalbaar voor de gemeente en bijgevolg niet haalbaar. De buitenschoolse opvang zal daarom in de praktijk altijd een samengaan moeten zijn van specifiek daartoe opgerichte initiatieven (o.a. IBO’s en BOKDV’s), jeugdinitiatieven, onderwijsvoorzieningen enz.. Voor de Vlaamse gemeenten is het logisch dat de coördinatie van het aanbod bij voorkeur op lokaal vlak komt te liggen. Uiteraard vragen de Vlaamse gemeenten dan ook de overdracht van voldoende middelen van de centrale overheid om een buitenschoolse opvang op maat van het lokaal bestuur te organiseren.

De Vlaamse gemeenten stellen voor:

- *Om een evenwichtig en decretaal gegarandeerd aanmoedigingsbeleid op maat van centrum- en niet-centrumsteden te voorzien, met mogelijkheid om de regiefunctie te honoreren.*
- *Om komaf te maken met het verouderde beleidsinstrument van de ‘voordelen’.*
- *Om in het kader van het gelijkheidsbeleid samen met de scholen een basisaanbod aan sport- en culturele uitstappen en activiteiten voor alle kinderen uit te bouwen en bovendien te werken aan een sociaal onderwijsbeleid. Inzake cultuureducatie pleiten zij voor een volwaardig partnerschap met het lokale onderwijsveld.*
- *De Vlaamse gemeenten onderschrijven bovendien de bredeschoolgedachte en zijn bereid om actief bij te dragen aan bredeschoolprojecten.*
- *Om het duurzame mobiliteitsbeleid inzake leerlingenvervoer alle kansen te geven.*
- *Om de coördinatie van het aanbod buitenschoolse opvang op lokaal niveau te leggen. Uiteraard veronderstelt dit een verschuiving van middelen van de centrale overheden naar de lokale overheden..*

Brede School - Verduidelijking VVSG-standpunt m.b.t. GOK-Beleidsaanbevelingen Brede School – Rol van steden en gemeenten (Lees: Beleidsaanbevelingen samengevat, p. 24-25 en Het Lokale Beleidsplan p. 10-11. De volledige tekst van het Steunpunt GOK is beschikbaar op www.vvsg.be/onderwijs)

Mbt A Visietekst en referentiekader (p. 24, 1A)

De VVSG steunt ten volle de visietekst “brede school in Vlaanderen en Brussel” en de erbij horende toetsstenen, diversiteit, verbindingen en participatie. Zij gaat ervan uit dat de krachten bundelen rond de brede ontwikkeling van kinderen en jongeren een behartenswaardige doelstelling is, die zowel sectoroverschrijdend met eigen gemeentelijke diensten te realiseren is als samen met externe partners. Deze integrale samenwerking met de sectoren jeugd, cultuur, sport, kinderopvang, sociale zaken, welzijn, wijkwerking, lokale politiek, integratie- en preventiediensten e.a. rond de ontwikkelingskansen van kinderen en jongeren is volgens de VVSG niet enkel een prioritaire doelstelling van Brede School, maar van het gehele flankerend onderwijsbeleid.

Mbt B Faciliteren regierol steden en gemeenten (p.24, 1B)

Flankerend onderwijsbeleid is slechts mogelijk als de Vlaamse gemeenten de regierol m.b.t. het onderwijsveld op zich nemen. De vraag naar personeel en werkmiddelen om deze regierol waar te maken, is een verzuchting die de VVSG in contacten met kabinet en departement herhaaldelijk aan de orde heeft gesteld en die dan ook op de eerste plaats prijkt in bovenstaand VVSG-memorandum. De VVSG ziet geen heil in het invoeren van een nieuw beleidsdomein naast het flankerend onderwijsbeleid en waarschuwt voor onoverkomelijke planlast als voor ieder project binnen het flankerend onderwijsbeleid aparte planningsverplichtingen worden opgelegd. Eén enkel beleidsdocument met budgetplan moet volstaan voor het hele flankerend onderwijsbeleid.

Sectoroverschrijdende samenwerking rond brede school in een apart integraal beleidsplan gieten is niet realistisch. Hoe de diverse sectoren met de sector onderwijs samenwerken, kan blijken uit een specifieke onderwijsparagraaf in het beleidsplan van de betreffende sectoren. Uiteraard verdient het aanbeveling om de afspraken rond een concreet bredeschoolproject op het niveau van de uitvoeringsmodaliteiten in een afsprakennota vast te leggen. Brede school kan met andere woorden een prioritair project zijn binnen het flankerend onderwijsbeleid. Hierover wordt op lokaal niveau en in overleg beslist.

Mbt de aanbevelingen voor steden en gemeenten (p. 24, 2)

A. De opdracht: De VVSG stelt dat de Vlaamse gemeenten autonoom en op basis van de lokale situatie en van lokaal overleg, d.w.z. zowel bottom-up als top-down, beslissen over de inhoud van hun beleid. De VVSG wenst gemeenten aan te moedigen om de regie van een lokale brede school op zich te nemen in het kader van het flankerend onderwijsbeleid. Dat kan door zelf voor de coördinatie te zorgen. Dat kan ook door de school in haar bredeschoolwerking praktisch en financieel te steunen en haar een netwerk aan te bieden, d.w.z. door faciliterend op te treden. Gemeenten zijn echter vrij om in hun netoverschrijdend beleid andere (b.v. time-out) of beperktere accenten te leggen.

Waarom brede school aan “onderwijs” verankeren? Essentieel voor brede school is dat een verbinding tot stand komt tussen formeel en informeel leren. Een brede school zonder samenwerking met minstens één school is nonsens. Brede school los van (flankerend) onderwijsbeleid eveneens. De essentie van het flankerend onderwijsbeleid is immers om een breed flankeren van de lokale onderwijsdynamiek (scholen en lerenden) tot stand te brengen. Dit betekent allerminst dat brede school beperkt blijft tot onderwijs en evenmin dat enkel scholen een brede school kunnen opstarten

B. Voorwaarden voor optimale regie:

- Het managementteam van een gemeente is het best geplaatst om in collegialiteit de intersectorale samenwerking te bevorderen. Het is niet de taak van één dienst om een andere dienst aan te sturen. Een concreet bredeschoolproject zou wel een sterk elan kunnen geven aan de intersectorale samenwerking. Een intersectorale stuurgroep kan desgewenst het project opvolgen, met name als het om een omvangrijk project gaat.
- Een ondersteunende meerkoppige dienst voor flankerend onderwijsbeleid is in vele centrumsteden, laat staan elders, nog een droom. Een dienst met personeelsleden creëren veronderstelt altijd dat er een lokaal draagvlak is voor deze investering. Zonder dit draagvlak en zonder budget is een nieuwe dienst een illusie.

Mbt de financiering van Brede School (p. 25,4)

- De voorgestelde financiering is een doortrekken van de bestaande pilootproject-financiering. Vraag is of deze standaard projectfinancieringsprocedure geschikt en haalbaar is voor reguliere implementatie.
- Vraag is ook welke samenwerking al dan niet voor bredeschoolsubsidie in aanmerking komt. De interpretatie van de toetsstenen kan aanleiding geven tot willekeur. Lokaal is hierover makkelijker een consensus te bereiken.
- De facto zouden in eerste instantie kansarme buurten in aanmerking komen voor Vlaamse bredeschoolfinanciering. Wat met de “doorsnee” steden en gemeenten? Geldt voor hen om budgettaire redenen dan toch niet het adagio van de brede ontwikkelingskansen voor ieder kind en iedere jongere?

Conclusie

De VVSG constateert dat de beleidsaanbevelingen voor Brede School van het Steunpunt GOK voorbij gaan aan de realiteit van het flankerend onderwijsbeleid. Weinig realistisch is eveneens de oproep om breed sectoroverschrijdend samenwerken - een hoeksteen van het hele flankerend onderwijsbeleid - de status te geven van een nieuw apart beleidsdomein, aparte staatssecretaris inclusief. Hetzelfde bezwaar geldt het voorstel tot praktische organisatie van brede school. Aparte reglementering, een aparte dienst en extra planlastverplichtingen. Voor de VVSG is dit voorstel niet realistisch.

De vraag rijst, tenslotte, of brede school de facto al dan niet een universeel concept is. Moeten enkel steden en gemeenten met significante kansarmoede de krachten bundelen rond het breed stimuleren van kinderen en jongeren?! Deze beperking is reëel als Vlaanderen slechts een beperkt budget ter beschikking stelt.

Een en ander neemt niet weg dat de VVSG ervan uitgaat dat brede school als pedagogisch en maatschappelijk project ongetwijfeld een sterke meerwaarde biedt. Brede school binnen het kader van het flankerend onderwijsbeleid is en blijft daarom een aanrader.

¹ Hoe krijgt het gelijkheidskansenbeleid (GOK-beleid) vorm?

Binnen het Vlaams onderwijsbeleid krijgen scholen met meer kansleerlingen meer werkmiddelen. Er zijn zorgcoördinatoren, er is opvang voor anderstalige nieuwkomers en er zijn lessen Nederlands tweede taal op maat in de basiseducatie en in het volwassenenonderwijs. **Daarnaast** riep het GOK-decreet van 2002 de LOP's (Lokale Overlegplatforms) in het leven om **lokaal meer gelijke kansen** te realiseren, in eerste instantie door middel van het inschrijvingsbeleid. De operationalisering van de LOP's in 2004 gaf in verscheidene steden een sterke impuls aan het netoverschrijdend overleg op lokaal niveau. Dergelijke samenwerking was voordien zo goed als onbestaand. LOP's kunnen naar eigen inzicht ook bijkomende acties ondernemen om gelijke kansen op het lokaal niveau te realiseren. Vele LOP's vonden op die manier een partner in het schoolopbouwwerk, in de bib, in het OCMW. De LOP's kregen met het Decreet betreffende het flankerend onderwijsbeleid op lokaal niveau de extra opdracht om in samenwerking met de gemeenten te werken aan kleuterparticipatie en het bevorderen van geregeld schoolbezoek (i.e. een lokaal spijbelbeleid). Praktisch worden de LOP's (be)geleid door een LOP-voorzitter (lokale onderwijsdeskundige, als voorzitter aangesteld door de minister van onderwijs) en een LOP-deskundige (aangesteld en gefinancierd eveneens door de minister van onderwijs en vorming). Er zijn aparte LOP's voor het basis- en het secundair onderwijs. Schooldirecties zijn verplicht aan de LOP-vergaderingen deel te nemen op straffe van inhouding van een deel van hun werkmiddelen. LOP's beschikken over bescheiden werkmiddelen.