

Advies over de rechtspositie van leerlingen in het basis- en secundair onderwijs en de participatie op school

Vlaamse Onderwijsraad

Kunstlaan 6 bus 6
BE-1210 Brussel

T +32 2 219 42 99
F +32 2 219 81 18

www.vlor.be
info@vlor.be

Wijs beleid door overleg

Adviesvrager: : Pascal Smet, Vlaams minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel op 24 april 2013

Uitgebracht door de Algemene Raad op 30 mei 2013 met 23 stemmen voor en 3 onthoudingen. ACOD Onderwijs diende ten aanzien van het punt 2.2.3.1 een minderheidsstandpunt in. Vlaamse Scholierenkoepel, Gezinsbond en Minderhedenforum dienden ten aanzien van het punt 3.3.5 een minderheidsstandpunt in.

Vorbereiding: Het advies werd voorbereid door een werkgroep van de Algemene Raad, onder voorzitterschap van Marianne Coopman. De werkgroep kwam samen op 8 mei 2013 (focus op luik participatie). De adviesvraag werd vervolgens besproken in de Raad Basisonderwijs op 15 mei 2013 (focus op luik rechtspositie leerlingen basisonderwijs) en in de Raad Secundair Onderwijs op 16 mei 2013 (focus op luik rechtspositie leerlingen secundair onderwijs). De algemene werkgroep kwam een tweede keer samen voor afstemming en bespreking i.f.v. de eindredactie op 22 mei 2013.

Dossierbeheerder: Geertrui De Ruytter

INHOUD

1	SITUERING	3
2	MAATREGELEN BETREFFENDE DE PARTICIPATIE OP SCHOOL	3
2.1	ALGEMENE OPMERKINGEN	3
2.1.1	Het advies op eigen initiatief van 2011 als toetssteen	3
2.1.2	Aandacht voor verschillen in toepassingsgebied	3
2.2	ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING	4
2.2.1	Maatschappelijke opdracht: streven naar een representatieve samenstelling van de participatieorganen (art. 4 van het participatiedecreet – art. III.1 van voorontwerp)	4
2.2.2	De oprichting van een schoolraad (art. 8 van het participatiedecreet)	4
2.2.3	Samenstelling van de schoolraad	5
2.2.4	Opheffen van het onderscheid advies en overleg (art. 19 en 20 van het participatiedecreet – art. III.7 en III.8 van het voorontwerp)	7
2.2.5	Beslissing na overleg (art. 22 van het participatiedecreet – art. III.9 van het voorontwerp)	8
2.2.6	Het huishoudelijk reglement (art. 23 van het participatiedecreet – III.10 van het voorontwerp)	9
2.2.7	Voorzitterschap van de schoolraad (art. 24 van het participatiedecreet)	9
2.2.8	Tuchtsancties voor meningen geuit in uitoefening mandaat in participatieorgaan (art. 31 van het participatiedecreet)	9
2.2.9	Formele participatie op het niveau van de scholengemeenschappen (art. 35, 36 en 37 van het participatiedecreet – III.14 van het voorontwerp)	9
2.2.10	Verkiezbaarheid personeel in de pedagogische raad (art. 40 van het participatiedecreet – III.15 van het voorontwerp)	9
2.2.11	Schriftelijk advies door de onderliggende raden (art. 48 van het participatiedecreet – art. III.18 van het voorontwerp)	10
2.2.12	Opheffing decretale basis van het expertisecentrum (III.21 van het voorontwerp)	10
3	MAATREGELEN BETREFFENDE DE RECHTSPOSITIE VAN LEERLINGEN IN HET BASIS- EN SECUNDAIR ONDERWIJS	10
3.1	ENKELE PRINCIPES TER HERINNERING	10
3.1.1	Geen geïnstitutionaliseerd leerlingenstatuut	11
3.1.2	Gesitueerd binnen een ruimere onderwijskundige context	11

3.1.3 Evenwicht tussen centraal en lokaal niveau	11
3.2 ALGEMENE INLEIDENDE OPMERKINGEN BIJ DE BEPALINGEN ROND RECHTSPOSITIE	11
3.2.1 Titel van het voorontwerp van decreet	11
3.2.2 Toenemende juridisering	11
3.2.3 Systeemdwang vanuit andere onderwijsniveaus	12
3.2.4 Taalgebruik	12
3.3 NIVEAU-OVERSTIJGENDE AANDACHTSPUNTEN – THEMATISCH GECLUSTERD	12
3.3.1 Overdragen van leerlingengegevens tussen scholen (art. II.1 en art. V.13)	12
3.3.2 Inzage- en kopierecht in het leerlingendossier (art. II.5, art. V.5 en art. V. 14)	14
3.3.3 Uitbreiding schoolreglement in het algemeen	14
3.3.4 Tuchtmaatregelen en het concept preventieve schorsing	15
3.3.5 Beroepscommissie en beroepsprocedure	16
3.4 AANVULLENDE ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING VOOR HET SECUNDAIR ONDERWIJS	18
3.4.1 Definitie van ‘schoolbestuur’ (art. V.2)	18
3.4.2 Schoolreglement secundair onderwijs (art. V.5)	18
3.4.3 Leerlingenevaluatie (art. V.10)	19
3.4.4 Moederschapsverlof leerlingen (art. V.11)	20
3.4.5 Tuchtmaatregelen mogen niet leiden tot ontzetten uit functie in school- of leerlingenraad (art. V.16)	20
3.4.6 Opheffing artikelen over autonomie van de klassenraad (art. V.35 en V.36)	20
3.5 AANVULLENDE ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING VOOR HET BASISONDERWIJS	20
3.5.1 Plaats in het decreet basisonderwijs	20
3.5.2 Getuigschrift basisonderwijs uitgereikt in buitengewoon basisonderwijs?	21
4 WIJZIGINGEN AAN HET BIJZONDER DECREET VAN 14 JULI 1998 BETREFFENDE HET GEMEENSCHAPSONDERWIJS	21

1 Situering

De Vlor ontving op 24 april 2013 de vraag van minister Pascal Smet om advies te verstrekken over het voorontwerp van decreet houdende diverse maatregelen betreffende de rechtspositie van leerlingen in het basis- en secundair onderwijs en betreffende de participatie op school en over het voorontwerp van decreet tot wijziging, wat betreft de schoolraad, van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs.

De termijn waarbinnen dit advies moest worden uitgebracht ervaart de Vlor als te krap om de achterban te kunnen raadplegen. De maatschappelijke relevantie, de reikwijdte, het toepassingsgebied en de techniciteit van dit voorontwerp van decreet, hebben implicaties voor opzet, diepgang en doorlooptijd van de adviesprocedure en maken volgens de Vlor een langere adviestermijn verantwoord.

Het advies bestaat uit drie delen. Een eerste deel (2) gaat over de maatregelen betreffende participatie op school. Het tweede deel (3) omvat het advies over de maatregelen betreffende de rechtspositie van leerlingen in basis- en secundair onderwijs. In punt 4 spreekt de Vlor zich uit over de wijziging voorgesteld aan het bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs.

2 Maatregelen betreffende de participatie op school

2.1 Algemene opmerkingen

2.1.1 Het advies op eigen initiatief van 2011 als toetssteen

In de Memorie van toelichting van dit voorontwerp van decreet noemt de decreetgever verschillende bronnen voor de bijstellingen van de maatregelen betreffende participatie op school. Een daarvan is het advies dat de Vlor op eigen initiatief uitbracht op 26 mei 2011 over participatie op school.¹ In dat advies bereikten de verschillende geledingen van de Vlor een verregaande consensus over enkele wenselijke bijstellingen van het participatiedecreet van 2004.² Bij de beoordeling van de maatregelen die de overheid nu voorstelt, zal de Vlor zoveel mogelijk dat eerdere advies als toetssteen gebruiken. Dat betekent dus dat de Vlor in grote lijnen de standpunten ingenomen in 2011 handhaaft.

2.1.2 Aandacht voor verschillen in toepassingsgebied

De raad vestigt er de aandacht op dat heel wat van de bepalingen over de participatieorganen, in het bijzonder over de schoolraad, niet voor alle geledingen op dezelfde manier juridisch van toepassing zijn (ook al delen alle geledingen de onderliggende principes ervan). Met name het GO! Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap, is wat de samenstelling en de opdracht van de

¹ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over participatie op school](#), 26 mei 2011 (verder afgekort als 'participatiedecreet').

² Decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad, B.S. 06/08/2004

schoolraad gebonden door de regelgeving van het Bijzonder decreet betreffende het gemeenschapsonderwijs.³

2.2 Artikelsgewijze bespreking

Opmerking vooraf: om naar de artikelen te verwijzen gebruiken we waar mogelijk de artikelen uit voorontwerp van decreet waarover het advies handelt, aangeduid met Romeinse cijfers. Waar dat niet kan, verwijzen we naar de artikelen van het decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad (verder afgekort als 'participatiedecreet').

2.2.1 Maatschappelijke opdracht: streven naar een representatieve samenstelling van de participatieorganen (art. 4 van het participatiedecreet-art. III.1 van voorontwerp)

Art. III.1 van het voorontwerp stelt een uitbreiding voor van de maatschappelijke opdracht van de schoolgemeenschap door in punt 1° van art. 4 van het participatiedecreet het bevorderen van de organisatie en de werking van de participatieorganen te koppelen aan het streven naar een representatieve weergave van de schoolpopulatie in de samenstelling van die organen. De Vlor gaat akkoord met deze toevoeging, maar vraagt om het begrip 'bevorderen' i.p.v streven te gebruiken en om aan 'de organisatie en de werking van de participatieorganen' ook nog 'de deelname aan' toe te voegen. Het artikel luidt dan: "1° *de organisatie, de werking van en de deelname aan de participatieorganen te bevorderen en te ondersteunen, met inbegrip van het bevorderen van een representatieve weergave van de schoolpopulatie in de samenstelling van die organen*".

De raad beklemtoont al langer dat er op het vlak van participatie meer aandacht nodig is voor kansengroepen. De raad vraagt in deze context ook aandacht voor personen met een functiebeperking. Om maatschappelijk kwetsbare groepen te betrekken, blijft het voeren van een actief beleid noodzakelijk. De concretisering van dat beleid moet lokaal gestalte gegeven worden, rekening houdend met de populatie en met de mogelijkheden die gecreëerd kunnen worden tijdens de samenstelling van de participatieorganen. De raad herhaalt hier het aandachtspunt uit het advies van 2011 dat participatie veel meer is dan de uitvoering van regels en dat er meer ruimte voor en erkenning van andere vormen van (informele) participatie nodig is (zie 2.2 en 2.6 van het advies van 2011).

2.2.2 De oprichting van een schoolraad (art. 8 van het participatiedecreet)

De overheid stelt geen wijzigingen voor aan artikel 8 van het participatiedecreet over de oprichting van een schoolraad. De Vlor stelt echter een inconsistentie vast: in de tweede alinea wordt verwezen naar art. 19 van het participatiedecreet dat echter in art. III.7 van het voorontwerp opgeheven wordt.

In dit artikel is ook nog sprake van 'inrichtende macht', wat niet in overeenstemming is met het gebruik van de term 'schoolbestuur' in de andere artikelen. Door heel de tekst heen moet de

³ Bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs, B.S.30/09/1998

coherentie van de terminologie onderzocht worden. De raad verwijst hier naar de definitie in art. 2 van het participatiedecreet.⁴

2.2.3 Samenstelling van de schoolraad

2.2.3.1 Lidmaatschap van directie en schoolbestuur (art. 10 van het participatiedecreet– art. III.2 van het voorontwerp)

In het advies van 2011 stelde de Vlor dat een positieve samenwerking tussen de schoolraad en de directeur van cruciaal belang is voor de kwaliteit van de participatie en vroeg om de directeur als lid op te nemen in de schoolraad. In de hier voorgestelde wijziging wordt wel voorzien dat de directeur (tenzij de schoolraad aangeeft afzonderlijk te willen vergaderen) van rechtswege de vergaderingen van de schoolraad bijwoont, maar formeel gezien is de directeur geen lid. De Vlor handhaaft zijn advies uit 2011 en vraagt om de directeur als lid op te nemen.

Voor het schoolbestuur vroeg de Vlor in 2011 dat een vertegenwoordiging van het schoolbestuur deel zou uitmaken van de schoolraad. In de nu voorgestelde wijziging kan het schoolbestuur zelf beslissen om de vergaderingen bij te wonen met raadgevende stem. Ook op dat punt handhaaft de raad het standpunt van 2011. Voor de goede werking dient het schoolbestuur, ofwel een gemandateerde vertegenwoordiger van het schoolbestuur, deel uit te maken van de schoolraad. Dat kan de directeur zijn indien deze gemandateerd is. Dat is afhankelijk van het net of het onderwijsniveau. Het desbetreffende lid moet de nodige informatie kunnen verschaffen of standpunten kunnen innemen die gedragen worden door het schoolbestuur.

Minderheidsstandpunt

M.b.t. de samenstelling van de schoolraad – lidmaatschap directie – schoolbestuur formuleert ACOD Onderwijs daarin gevolgd door een vertegenwoordiger van verkozen directies basisonderwijs volgend minderheidsstandpunt:

“Aangezien het participatiedecreet van toepassing is op alle netten (zowel gefinancierd als gesubsidieerd onderwijs) wensen wij voor al deze netten en dus ten gronde onze visie te geven over de uitbreiding van de schoolraad. Dat deze wijziging geen uitwerking kan hebben ten aanzien van het GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap omwille van het Bijzonder Decreet treden wij bij.

De schoolraad moet bestaan uit leden die nauw betrokken zijn bij het schoolgebeuren, dit zijn voor ons de ouders; de leerlingen en de leerkrachten. De directeur als spilfiguur moet de vergaderingen ook bijwonen om de visie van het bestuur te vertolken. Wij zien niet in waarom de bestaande regeling zou moeten gewijzigd worden, integendeel.

Door iemand van het schoolbestuur toe te voegen wordt de directeur, mogelijks, in de schaduw geplaatst en tot loutere uitvoerder gedegradeerd. Wij menen dat deze wijziging niet past in de opwaardering van de directeursfunctie. Voor ons is de directeur de verantwoordelijke die het schoolbeleid toelicht en van argumenten voorziet naar de schoolraad toe.

⁴ “inrichtende macht: zoals bedoeld in artikel 24, § 4, van de Grondwet. In het basisonderwijs wordt hiermee het schoolbestuur bedoeld. Indien de inrichtende macht aan de directeur bepaalde bevoegdheden delegeert dan wordt, voor wat deze bevoegdheden betreft, onder het begrip “inrichtende macht” de directeur verstaan”.

Door de leden van het schoolbestuur toe te voegen aan de schoolraad zal de verwarring die vandaag al bestaat tussen overleg in de schoolraad en onderhandelingen in het LOC enkel versterken. De leden van de schoolraad plegen overleg, de onderhandelingen zijn een exclusieve bevoegdheid voor de lokale comités. De aanwezigheid van een lid van het schoolbestuur zal het overleg in de schoolraad, doen opschuiven naar onderhandelingen omdat er een rechtstreekse dialoog ontstaat.

ACOD Onderwijs wenst de huidige samenstelling te behouden en is niet overtuigd van de meerwaarde van het voorstel van de overheid”.

2.2.3.2 Leerlingenafvaardiging in de schoolraad in het buitengewoon secundair onderwijs (art. 12 van het participatiedecreet – art. III.3 van het voorontwerp)

Waar het in het huidige decreet automatisch de inrichtende macht is die de afvaardiging van de buso-leerlingen bepaalt, voorziet de nu voorgestelde wijziging van het decreet dat dat enkel als ‘afwijking’ gebeurt en daarenboven gemotiveerd moet worden. De Vlor verwelkomt deze aanpassing als een valorisatie van de praktijk in een aantal buso-scholen waar leerlingenraden wel degelijk hun opdracht in de schoolraad waarmaken.

2.2.3.3 Maximale informatiedoorstroming tussen onderliggende raden en schoolraad (art. 12 van het participatiedecreet – art. III.3 van het voorontwerp)

De Vlor blijft erg bezorgd over het doorgeven van informatie en standpunten tussen leden van onderliggende raden en de schoolraad. De nieuwe regeling voorziet nu dat een pedagogische raad kan beslissen niet zelf iemand af te vaardigen naar de schoolraad. In dat geval kan het schoolbestuur verkiezingen organiseren. Vraag is dan hoe die verkozen afvaardiging zich verhoudt tot de eigen achterban. Eenzelfde bedenking kan gemaakt worden voor de ouderraad. De Vlor wil vermijden dat de band tussen een onderliggende raad en de afvaardiging voor die geleding in de schoolraad, te los wordt. Het Vlor-advies van 2011 maakte voor wat betreft de samenstelling van de afvaardiging naar de schoolraad een onderscheid tussen enerzijds de pedagogische raad en anderzijds de ouderraad en de leerlingenraad. In het nieuwe voorstel valt dat onderscheid weg. De Vlor vraagt de overheid om het advies van 2011 op dit punt te volgen en voor de afvaardiging van het personeel toch verplicht te werken via verkiezingen indien er meerdere kandidaten zijn dan het aantal vacante mandaten of als er geen pedagogische raad is. De Vlor gaat er wel mee akkoord om deze verplichting voor ouders en leerlingen te schrappen tenzij er geen ouderraad of leerlingenraad is (zie deel 7.2 van het Vlor-advies van 2011). In art. III.3 zou de tweede zin van het gewijzigde art. 12 dan als volgt geformuleerd kunnen worden: *“Als een ouderraad en of leerlingenraad ervoor opteert om geen gebruik te maken van hun recht om leden voor hun geleding in de schoolraad aan te duiden, of als er (ondanks inspanningen voor de oprichting ervan) geen ouderraad of leerlingenraad is, zal er voor de samenstelling van die geleding(en) een verkiezing plaatsvinden”*.

2.2.3.4 Verkozen van rechtswege (art. III.3, III.15, III.16, III.17 van het voorontwerp)

De artikelen III.3, III.15, III.16 en III.17 van het voorontwerp impliceren dat er in bepaalde gevallen toch verkiezingen moeten worden gehouden. Om planlast te vermijden stelt de raad voor dat het decreet in dit geval stelt: *“Indien er minder kandidaten zijn dan het aantal toe te wijzen mandaten of indien het aantal kandidaten gelijk is aan het aantal toe te wijzen mandaten, dan zijn de kandidaten die op de kandidatenlijst worden vermeld, van rechtswege verkozen en wordt de verkiezingsprocedure als beëindigd beschouwd.”*

2.2.3.5 Samenstelling jaarlijks bekijken (art. 14 van het participatiedecreet)

Art.14 van het participatiedecreet bepaalt dat de schoolraad om de vier jaar opnieuw samengesteld wordt. Dit artikel wordt nu niet gewijzigd. In zijn advies uit 2011 vroeg de Vlor naar een mogelijkheid voor ouders en leerlingen om hun afvaardiging naar de schoolraad jaarlijks te herbekijken. Er is immers een spanning tussen enerzijds het mandaat van vier jaar en anderzijds het feit dat ouders en leerlingen in veel gevallen vanuit een veel korter tijdsperspectief hun engagement voor de schoolraad kunnen aangaan.

De raad vraagt zich af of de zin ‘De schoolraad wordt om de 4 jaar opnieuw samengesteld’ wel nog zo relevant blijft wanneer het verplichte systeem van verkiezingen voor ouders en leerlingen wegvalt. De duur van de mandaten en de wijze van vervanging zou geregeld kunnen worden in het huishoudelijk reglement. De raad vindt dat er in elk geval wel een ankerpunt in de tijd nodig is waarop de samenstelling van alle raden herbekeken moet worden, los van wat er onderling via het huishoudelijk reglement is vastgelegd inzake vervangingen van leden.

2.2.4 Opheffen van het onderscheid advies en overleg (art. 19 en 20 van het participatiedecreet – art. III.7 en III.8 van het voorontwerp)

Door opheffing van art. 19 en art. 20 van het participatiedecreet schrapt de overheid de verplichte adviesbevoegdheid van de schoolraad over elk ontwerp van beslissing inzake een vast aantal topics (opgelist in art. 19 van het participatiedecreet). Deze opheffing sluit aan bij de vraag uit het Vlor-advies van 2011 om niet langer een onderscheid te maken tussen advies en overleg. Het opheffen van dat onderscheid kwam voort uit het concept van participatie dat de Vlor voorstelde. Participatie op school heeft voor de Vlor twee functies: de school krijgt (1) een klankbord om haar werking en nieuwe initiatieven aan af te toetsen en (2) een platform waar leerlingen, ouders, leerkrachten, vertegenwoordigers van de lokale gemeenschap, directie en inrichtende macht samen nieuwe ideeën en initiatieven kunnen ontwikkelen. Zeker de tweede functie staat haaks op de beleving van veel schoolraden die hun bevoegdheden beschouwen als een verplicht af te werken agenda met weinig ruimte voor eigen inbreng en accenten voor de leden.

Art. 21 van het participatiedecreet, dat de lijst van thema’s bevat waarover de inrichtende macht met de schoolraad moet overleggen, wordt nu via art. III.8 van het voorontwerp vervangen door een nieuw art. 21 waarin de overheid vasthoudt aan ‘verplicht overleg’ in de schoolraad over ieder ontwerp van beslissing inzake een vast aantal topics. Op dit punt volgt de overheid het eerdere Vlor-advies duidelijk niet. Op deze manier wordt het tweede deel van de aangehaalde definitie (die de Vlor hier handhaaft), in het voorontwerp minder sterk beklemtoond. De raad pleitte immers niet voor *verplicht* overleg, maar wel voor *recht op overleg* over een aantal thema’s: “In het concept dat de Vlor voorstaat, krijgen de vertegenwoordigers van de belanghebbenden bij de school het recht om over een aantal onderwerpen te overleggen met het schoolbestuur of de inrichtende macht en met de directeur. De onderliggende raden kunnen op basis van die lijst prioriteiten leggen en eigen initiatieven ontwikkelen. Om hen in staat te stellen prioriteiten te leggen, informeert het schoolbestuur of de inrichtende macht hen bij het begin van elk schooljaar over de initiatieven die het hieromtrent zal ontwikkelen” (p. 8).

Bovendien wordt de lijst van verplichte overlegthema’s via het nieuwe art. 21 sterk uitgebreid. In het algemeen leeft hier de vraag hoe ver de overheid hier mag in gaan.

ACOD Onderwijs vindt dat indien er een onderwerp aan bod komt uit deze lijst, er overleg moet zijn in de schoolraad (vernieuwingen, aanpassingen...). Alle items uit de lijst moeten niet elk jaar overlopen worden, enkel indien men er iets wil aan wijzigen. Overleg ziet ACOD Onderwijs hier ook wel in de geest van het advies op eigen initiatief van de Vlor van 2011 (zie verder in 2.2.5).

De Vlaamse scholierenkoepel en VCOV zijn wel sterk voorstander van de plicht van het schoolbestuur om overleg/advies te vragen aan de schoolraad over concreet afgelijnde en opgelijste thema's. Als participatie belangrijk geacht wordt, moeten de zaken zo duidelijk mogelijk geformuleerd worden. Naast een kritisch adviesorgaan moet de schoolraad ook een dynamisch platform zijn waar de verschillende schoolactoren samen nieuwe ideeën en initiatieven kunnen ontwikkelen. Momenteel komt dit veel te weinig aan bod. Veel schoolraden kennen hun concrete bevoegdheden amper, beschouwen hun bevoegdheden als een verplicht af te werken agenda met weinig ruimte voor eigen inbreng en accenten van de leden. Daarom opteren de scholierenkoepel en VCOV om in het decreet een lijst van materies te behouden waarover de schoolraad moet adviseren/overleggen, maar ook in te schrijven dat de schoolraad op basis van die lijst eigen prioriteiten kan leggen en daarnaast uitdrukkelijk te behouden dat de schoolraad eigen initiatieven kan ontwikkelen (cf. het nieuwe art. 22 waarin duidelijk staat dat de schoolraad kan afzien van het recht op overleg - er is dus geen verplichting tot overleg enkel verplichting om de vraag te stellen). De scholierenkoepel en VCOV vragen dan wel om nog aan de lijst toe te voegen: GOK-beleid; duur en tijdstip van stage-activiteiten; jaarplanning extra-murosactiviteiten (indien niet in het schoolreglement); lijst van bijdragen (indien niet in het schoolreglement).

2.2.5 Beslissing na overleg (art. 22 van het participatiedecreet – art. III.9 van het voorontwerp)

De Vlor vraagt om in art. 22 van het participatiedecreet de terminologie 'akkoord/niet-akkoord' te herbekijken vanuit de geest van overleg zoals in het vorige advies van de Vlor gedefinieerd: "Overleg in het kader van participatie is volgens de Vlor een leerproces dat betrokkenheid, vertrouwen en draagvlak genereert voor de beslissingen die het schoolbestuur uiteindelijk neemt. Het is een open proces met ruimte en tijd om meningen uit te wisselen, aan gedeelde visies te bouwen en te leren omgaan met verschillen. Dat overleg moet altijd voorafgaan aan de beslissing van het schoolbestuur. Indien het niet uitmondt in een visie waarin alle geledingen van de participatieraad zich erkennen, mogen het standpunt en de bezwaren van diegenen die er anders over denken niet verloren gaan" (p. 9).

Conform de geest van het advies van 2011 is de Vlor tevreden over de toevoeging in het nieuwe art. 22 dat het schoolbestuur een gemotiveerde eindbeslissing neemt. De raad vraagt om hier nog aan toe te voegen dat bij de gemotiveerde eindbeslissing ook een terugkoppeling voorzien wordt naar de schoolraad, zonder evenwel extra planlast te creëren. Dat kan bijvoorbeeld door een mondelinge communicatie op een schoolraad waarop het bestuur de argumenten voor de beslissing toelicht.

Wat de termijn van 21 kalenderdagen betreft, vraagt de raad dat de decreetstekst duidelijker zou aangeven wanneer de termijn precies van start gaat. Het voorontwerp van decreet is nu niet duidelijk genoeg over de bekendmaking van de overlegvraag. Ook over de modaliteiten van het afzien van overleg vraagt de raad meer duidelijkheid. De raad stelt daarom voor dat deze modaliteiten zouden worden vastgelegd in het huishoudelijk reglement.

2.2.6 Het huishoudelijk reglement (art. 23 van het participatiedecreet – III.10 van het voorontwerp)

Bij art. 23 van het participatiedecreet wil de Vlor nog toevoegen wat hij in het advies van 2011 in punt 7.3 stelde over de werking van de participatieorganen. Om maximale transparantie te garanderen over alle onderwerpen die besproken worden in de schoolraad en om de leden de kans te geven om hun standpunten af te toetsen in hun specifieke onderliggende raden, moeten zij alle informatie en documentatie tijdig ontvangen en moeten zij tijd en mogelijkheid krijgen om de vergaderingen van de schoolraad met hun onderliggende raad voor te bereiden. Daarom herhaalt de Vlor zijn vraag om in de regelgeving op te nemen dat de agenda's en de documenten van de schoolraad niet alleen overgemaakt worden aan de leden van de schoolraad maar ook aan de voorzitters van de onderliggende raden.

2.2.7 Voorzitterschap van de schoolraad (art. 24 van het participatiedecreet)

De Vlor vraagt om ook hier zijn eerder advies te volgen. Voor de betrokkenheid van de verschillende geledingen bij de schoolraad is het belangrijk dat het voorzitterschap wordt opgenomen door een vertegenwoordiger van een van de onderliggende raden (zie punt 7.2.8 van dat advies).

2.2.8 Tuchtsancties voor meningen geuit in uitoefening mandaat in participatieorgaan (art. 31 van het participatiedecreet)

Art. 31 van het participatiedecreet stelt dat personeelsleden en leerlingen die deel uitmaken van de schoolraad voor hun meningen geuit in de uitoefening van hun mandaat geen tuchtsancties kunnen oplopen. De Vlor vraagt om naast 'tuchtsanctie' hieraan toe te voegen 'gewone sancties (voor leerlingen)' en 'negatieve evaluatie (voor personeel)'.

2.2.9 Formele participatie op het niveau van de scholengemeenschappen (art. 35, 36 en 37 van het participatiedecreet – III.14 van het voorontwerp)

In verband met het wegvallen van de verplichting om een medezeggenschapscollege op te richten (art. 35 van het participatiedecreet gewijzigd via art. III.14 van het voorontwerp) pleit de raad er voor om de inwerkingtreding hiervan af te stemmen op de ingangsdatum van de nieuwe periode van scholengemeenschappen. De lopende periode van de scholengemeenschappen eindigt van rechtswege op 1 september 2014. Recent werden nieuwe medezeggenschapscolleges opgestart. Het niet-gewijzigde art. 37 van het participatiedecreet stelt dat de overeenkomst waarmee een medezeggenschapscollege wordt georganiseerd, geldt voor de duur van het mandaat van de betrokken schoolraden (dus tot 30 maart 2017). De nieuwe bepaling die de verplichting tot oprichting opheft, gaat in op 1 september 2014. Een medezeggenschapscollege zou zich – bij de start van de volgende periode van scholengemeenschappen vanaf 1 september 2014 – moeten kunnen ontbinden, indien blijkt dat geen enkele van de betrokken schoolraden vragende partij is voor de instandhouding ervan. De Vlor vraagt om deze mogelijkheid in de regelgeving te voorzien.

2.2.10 Verkiesbaarheid personeel in de pedagogische raad (art. 40 van het participatiedecreet – III.15 van het voorontwerp)

De Vlor vraagt om verder uit te klaren wie men bedoelt met 'alle personeelsleden'. In het advies van 2011 stelde de Vlor dat alle personeelsleden de kans moeten krijgen om deel uit te maken

van het pedagogisch platform. Dat betekent dus dat ook het ondersteunend of administratief personeel in de pedagogische raad kan zetelen. De raad vindt het wel erg belangrijk dat de bevoegdheden van de pedagogische raad duidelijk in verband staan met de definitie van overleg zoals hoger aangehaald bij 2.2.5. Het gaat in de pedagogische raad om andere bevoegdheden dan deze voorbehouden aan de (syndicale) onderhandeling in het lokaal onderhandelingscomité. Art. 2. 13° van het participatieraad definieert de pedagogische raad als ‘een door en uit het personeel van een school gekozen adviesorgaan, bevoegd voor pedagogische aangelegenheden’.

2.2.11 Schriftelijk advies door de onderliggende raden (art. 48 van het participatiedecreet – art. III.18 van het voorontwerp)

Indien de overheid het onderscheid tussen advies en overleg opheft, waarom is in dit artikel dan nog sprake van formeel ‘advies’? Consequenter zou zijn hier te spreken van ‘overleg op eigen initiatief’.

Verder vraagt de Vlor dat in het gewijzigde artikel 48 het woord ‘respectievelijk’ wordt toegevoegd: ‘De pedagogische raad, leerlingenraad en ouderraad kunnen op vraag van de schoolraad maar ook op eigen initiatief een schriftelijk advies uitbrengen over alle aangelegenheden die respectievelijk personeel, leerlingen of ouders aanbelangen’.

2.2.12 Opheffing decretale basis van het expertisecentrum (III.21 van het voorontwerp)

De Vlor stelt vast dat de expertisecentra nu ook decretaal geschrapt worden en dat daarvoor gedeeltelijk ook budgettaire redenen worden aangehaald. Toch zijn er op het terrein nog veel noden aan ondersteuning die niet door de Vlaamse Scholierenkoepel ingelost kunnen worden binnen zijn huidige opdrachtschrijving: vragen over leerlingenparticipatie op klasniveau, leerlingenparticipatie in het basisonderwijs, vragen uit de lerarenopleidingen om studenten competenties inzake participatie bij te brengen, ... De Gezinsbond en het Minderhedenforum wijzen in deze context ook op de specifieke ondersteuningsnoden voor op het vlak van participatie van kwetsbare doelgroepen.

3 Maatregelen betreffende de rechtspositie van leerlingen in het basis- en secundair onderwijs

3.1 Enkele principes ter herinnering

In februari 2007 bracht de Vlor op eigen initiatief een advies uit over de rechten en plichten van leerlingen in het basis- en secundair onderwijs.⁵ Dat advies kwam er omdat de toenmalige minister een decreet leerlingenstatuut in het vooruitzicht had gesteld. Enkele van de principes die de Vlor toen naar voren schoof als basis om verder invulling te geven aan rechten en plichten van leerlingen, brengt de raad vandaag graag terug in herinnering.

⁵ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Secundair Onderwijs – Raad Basisonderwijs. [Advies over rechten en plichten van leerlingen in het basis- en secundair onderwijs](#), 27-28 februari 2007.

3.1.1 Geen geïnstitutionaliseerd leerlingenstatuut

De raad vond het toen niet wenselijk dat de overheid een juridische tekst zou opstellen (decreet of besluit) waarin alle rechten en plichten van leerlingen exhaustief worden samengebracht. De raad oordeelde dat de bestaande rechtsregels terzake best blijven staan in de juridische context waarin ze nu voorkomen. Met dit voorontwerp van decreet volgt de overheid de piste om geen 'geïnstitutioniseerd leerlingenstatuut' (zie Memorie van Toelichting, p. 1) te creëren maar om via wijzigingen aan bestaande decreten nieuwe maatregelen toe te voegen.

3.1.2 Gesitueerd binnen een ruimere onderwijskundige context

In het advies van 2007 verdedigde de Vlor de idee dat een discussie over rechten en plichten van leerlingen altijd vanuit een ruimere onderwijskundige context bekeken moet worden en rekening moet houden met de uitwerking van de regelgeving op de dagelijkse omgang en relaties op school tussen al de betrokkenen. Ook dat principe blijft voor de raad vandaag een belangrijke toetssteen om de voorgestelde regelgeving te beoordelen.

3.1.3 Evenwicht tussen centraal en lokaal niveau

Verder vroeg de Vlor om ruimte te laten voor een goed evenwicht tussen de regelgeving op centraal niveau en die op het lokale niveau. Vooral het schoolreglement biedt elke school de gelegenheid om rechten en plichten op basis van haar autonomie en haar pedagogisch project in te kleuren. In de praktijk betekent dat een erkenning van de 'discretionaire bevoegdheid' van scholen. Deze bevoegdheid moet geconcretiseerd worden in overleg met alle betrokkenen, rekening houdend met de participatiegedachte (als een van de pijlers van het kinderrechtenverdrag). Dit principe speelt vandaag nog een rol om de hier voorgestelde centrale regelgeving te evalueren.

3.2 Algemene inleidende opmerkingen bij de bepalingen rond rechtspositie

3.2.1 Titel van het voorontwerp van decreet

De Vlor merkt op dat de term 'rechtspositie' in de titel van het voorontwerp van decreet ruimer is dan de inhoud van wat nu in het voorontwerp geregeld wordt. Zoals in het advies van 2007 al gesteld, omvat rechtspositie zowel rechten als plichten. Het decreet dat nu voorligt, betreft enkel rechten en is geen decretale verankering van plichten van leerlingen. De raad stelt voor om de titel van het decreet in die zin aan te passen en daarin niet langer naar 'rechtspositie' te verwijzen, waardoor de nadruk meer op rechten komt te liggen.

3.2.2 Toenemende juridisering

In de Memorie van Toelichting stelt de decreetgever uitdrukkelijk dat nieuwe maatregelen, noch in de feiten noch in de perceptie geassocieerd mogen worden met juridisering. De Vlor huldigt verder het principe dat goede afspraken en duidelijke spelregels de relaties tussen alle betrokken actoren ten goede komen. Ze vormen het startpunt voor goed onderwijs en een dialoog in de school. De raad vindt het belangrijk dat alle actoren daarin investeren. De raad oordeelt echter dat de voorgestelde wijzigingen aan het Decreet Basisonderwijs en aan de Codex Secundair Onderwijs net wel juridisering zullen induceren (zie ook verder bij artikelsgewijze bespreking).

3.2.3 Systeemdwang vanuit andere onderwijsniveaus

De Memorie van Toelichting stelt uitdrukkelijk dat de voorgestelde aanpassingen ('aanvullingen en verfijningen') aan het Decreet Basisonderwijs geïnspireerd zijn op de regelingen voor het secundair onderwijs. De raad vindt in de Memorie echter geen afdoende motivatie om de bestaande regelgeving van het basisonderwijs aan te passen en af te stemmen op de regelgeving van het secundair onderwijs (zie ook verder bij de artikelsgewijze bespreking).

3.2.4 Taalgebruik

De raad merkt op dat heel wat bepalingen in het voorontwerp heel technisch-juridisch geformuleerd zijn en dat de decreettekst anderzijds begrippen hanteert die onzorgvuldig of vaag gedefinieerd zijn (zie verder bij de artikelsgewijze bespreking).

3.3 Niveau-overstijgende aandachtspunten – thematisch geclusterd

Opmerking vooraf: bij de bespreking van de artikelen verwijzen we zoveel mogelijk naar de artikelen van het voorontwerp van decreet waarover dit advies gaat, aangeduid met Romeinse cijfers.

3.3.1 Overdragen van leerlingengegevens tussen scholen (art. II.1 en art. V.13)

Zowel voor het basisonderwijs (via art. II.1) als voor het secundair onderwijs (via art. V.13) wordt regelgeving toegevoegd m.b.t. het overdragen van leerlingengegevens tussen scholen n.a.v. schoolverandering. Nogal wat van de opmerkingen die de Vlor hierover maakt, hebben te maken met de nood aan conceptuele opheldering van enkele termen die gebruikt worden om het overdragen van leerlingengegevens te beschrijven of met ontbrekende informatie.

3.3.1.1 Onderscheid betrokkene – betrokken personen

Zowel in art. II.1 (voor basisonderwijs) als in art. V.13 (invoeging van art. 123/1 3° in Codex Secundair onderwijs) wordt verwezen naar 'de persoon op wie de onderwijsloopbaan betrekking heeft'. Beide artikelen voorzien ook in de mogelijkheid tot verzet tegen het overdragen van gegevens over die 'betrokkene'. Voor het basisonderwijs kan dat gebeuren door de 'ouders', voor het secundair onderwijs door de 'betrokken personen'. De raad wijst er hier echter op dat de minderjarige leerling, door het begrip 'betrokken personen' te gebruiken, minder rechten heeft dan bij gebruik van het begrip 'betrokkene' uit de Wet op de verwerking van persoonsgegevens. Art. 3 van de Codex Secundair Onderwijs definieert in 9° 'betrokken personen' immers als 'de personen die het ouderlijk gezag uitoefenen of in rechte of in feite de minderjarige leerling onder hun bewaring hebben of de meerderjarige leerling zelf', terwijl onder 'betrokkene' moet worden begrepen 'de geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon waarop de persoonsgegevens betrekking hebben'. Voor het secundair onderwijs heeft dit concreet als gevolg dat een minderjarige (plus 12-jarige) zich – i.t.t. de Wet op de verwerking van persoonsgegevens – op basis van artikel V.13 niet kan verzetten tegen het doorgeven van gegevens die op hem betrekking hebben.

3.3.1.2 Overdragen van gegevens over 'leerlingenspecifieke onderwijsloopbanen'

I.v.m. het overdragen van gegevens neemt de raad als algemeen uitgangspunt aan dat het in het belang is van leerlingen en ouders dat bij verandering van school relevante informatie overgedragen kan worden, maar dat het overdragen van informatie nooit mag verhinderen dat leerlingen bij verandering van school een nieuwe kans krijgen.

Vraag is dan wat 'relevante' informatie is. Het decreet spreekt over 'leerlingengegevens die betrekking hebben op leerlingsspecifieke onderwijsloopbanen' en koppelt dat aan 'stimulerende, compenserende, remediërende, differentiërende, dispenserende of andere faciliterende maatregelen' (verder afgekort als 'sticordi-maatregelen').

Wat de verwijzing naar sticordi-maatregelen betreft, vindt de raad dat het niet aan de overheid toekomt om een bepaalde aanpak voor het overdragen van gegevens vast te leggen. De raad vindt voor dat standpunt bevestiging in de Memorie van Toelichting waar de decreetgever zegt te waken over de wettelijk gewaarborgde pedagogische autonomie (p. 2). Daarenboven kan het decreet niet naar deze sticordi-maatregelen verwijzen gezien ze geen rechtsgrond hebben.

Om de inhoudelijke relevantie van leerlingengegevens te bepalen, beklemtoont de raad op de eerste plaats de professionaliteit van het lerarenteam als cruciaal voor een goede onderwijskundige/pedagogische inschatting van de relevantie van leerlingengegevens en voor een correcte formulering daarvan. Daarnaast biedt voor de Vlor het regelgevend kader inzake privacy een belangrijk richtsnoer. Dat kader bepaalt dat het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens (overdragen van leerlingengegevens is een vorm van verwerking van persoonsgegevens) moet beantwoorden aan drie principes: transparantie, finaliteit, proportionaliteit.⁶ De raad vraagt om deze artikelen (II.1 ter wijziging van art. 31, 1° van Decreet Basisonderwijs en art. V.13 tot wijziging van 123/1, 1° van de Codex Secundair Onderwijs) te herformuleren conform deze opmerkingen.

3.3.1.3 Actieve toestemming of kans tot verzet?

Het nieuwe decreet voorziet dat de overdracht van leerlingengegevens automatisch gebeurt tenzij de ouders (voor het basisonderwijs) of de betrokken personen (voor het secundair onderwijs) zich daar expliciet tegen verzetten. Op die manier wil de decreetgever voor scholen de planlast vermijden die gepaard gaat met het vragen naar toestemming. Omdat de decreettekst op dit ogenblik nog niet duidelijk is over wat precies onder leerlingengegevens begrepen moet worden, is het voor de geledingen van de raad niet mogelijk om tegenover deze bepaling een standpunt in te nemen. Zo is het niet duidelijk of en hoe de concepten 'leerlingengegevens' en 'gegevens over leerlingsspecifieke onderwijsloopbanen' in relatie staan tot het 'leerlingendossier' (zie verder bij 3.3.2). Verder vraagt de raad meer duidelijkheid over het juridisch eigenaarschap van de leerlingengegevens om de bepalingen rond toestemming c.q. weigering door de ouders juridisch juist te stellen.

⁶ Wet van 8 december 1992 voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens: Art. 4. § 1. Persoonsgegevens dienen: 1° eerlijk en rechtmatig te worden verwerkt; 2° voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden te worden verkregen en niet verder te worden verwerkt op een wijze die, rekening houdend met alle relevante factoren, met name met de redelijke verwachtingen van de betrokkene en met de toepasselijke wettelijke en reglementaire bepalingen, onverenigbaar is met die doeleinden. 3° toereikend, terzake dienend en niet overmatig te zijn, uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen of waarvoor zij verder worden verwerkt; 4° nauwkeurig te zijn en, zo nodig, te worden bijgewerkt; alle redelijke maatregelen dienen te worden getroffen om de gegevens die, uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen of waarvoor zij verder worden verwerkt, onnauwkeurig of onvolledig zijn, uit te wissen of te verbeteren;

3.3.2 Inzage- en kopierecht in het leerlingendossier (art. II.5, art. V.5 en art. V. 14)

Zowel voor het basisonderwijs in art. II.5 (11° toegevoegd aan § 3 van art. 37 van het Decreet basisonderwijs) als voor het secundair onderwijs via art. V.5 en via art. V.14 (invoeging van art. 123/2 in de Codex Secundair onderwijs) wordt het concept 'leerlingendossier' geïntroduceerd en gekoppeld aan 'evaluatiedocumenten' of het 'evaluatiedossier' die er deel van uitmaken. Via dit nieuwe decreet krijgen ouders of betrokken personen inzage- en kopierecht in dat leerlingendossier. De raad gaat akkoord met het principe dat ouders of betrokken personen het recht hebben te weten waarop een evaluatiebeslissing gebaseerd is. Deze informatie moet ook inzicht geven in de leerbegeleiding die de school of het centrum geboden heeft en over de mate waarin de school/het centrum de leerling ondersteund heeft in de schoolloopbaan. Maar de raad vindt de huidige decreettekst over 'leerlingendossier' juridisch nog onduidelijk. De tekst roept heel veel vragen op waarop verschillende geledingen eerst een antwoord willen vooraleer hun standpunt over inzage- en kopierecht te bepalen. De raad vraagt de overheid om het inzage- en kopierecht duidelijker te bepalen en daarbij met volgende vragen en opmerkingen rekening te houden:

- Wat is de relatie tussen leerlingendossier en evaluatiedocumenten of -dossier?
- Wat is de relatie tussen leerlingendossier en leerlingengegevens?
- Volgens de raad is er geen juridische grond is voor het evaluatiedossier in het basisonderwijs en vraagt de daarom dit begrip voor het basisonderwijs te schrappen. Het decreet basisonderwijs verwijst in art. 47 enkel in algemene termen naar het vastleggen in het schoolwerkplan van "de wijze waarop het leerproces van de leerlingen wordt beoordeeld en hoe daarover wordt gerapporteerd.
- I.v.m. toevoeging van 7° aan § 2 van art. 37 staat er in de Memorie van Toelichting: "De uitoefening van deze individuele rechten kan er nooit toe leiden dat inzage ontstaat in stukken die louter betrekking hebben op derden. Dit impliceert dat documenten die slaan op de leerlingengroep in zijn totaliteit, wel onder het inzage- en kopierecht ressorteren." Gaat het in deze laatste zin dan bijv. over puntenlijsten (is dat de totaliteit)? Omwille van de privacy van de leerlingen mogen dergelijke gegevens toch niet verspreid worden naar andere ouders? Wie zijn derden? Over welke documenten gaat het?
- De raad wijst op het feit dat inzage- en kopierecht in het 'leerlingendossier' niet voor alle netten op dezelfde manier juridisch verankerd kan worden. Schoolbesturen van het vrije net worden als bestuursinstantie beschouwd enkel voor die beslissingen die derden binden. Dat betekent dat enkel evaluatiegegevens onder de wet op openbaarheid van bestuur en dus onder inzage- én kopierecht vallen. Voor alle andere gegevens geldt hier qua juridische verankering alleen de wet op de verwerking van persoonsgegevens.

3.3.3 Uitbreiding schoolreglement in het algemeen

Zowel voor het basisonderwijs (toevoegingen aan art. 37 van het Decreet Basisonderwijs via art. II.5) als voor het secundair onderwijs (wijziging en uitbreiding van art. 112 van de Codex Secundair Onderwijs via art. V.5) zal het schoolreglement gevoelig uitgebreid worden. De raad twijfelt of het wenselijk is om al deze elementen via het schoolreglement op te nemen. De raad meent dat door de uitbreiding van het schoolreglement dit document nog meer dan nu soms al het geval is, een sterk formalistische en juridiserende rol krijgt. In het algemeen vraagt de raad dat de overheid voldoende zou stilstaan bij de implicaties van deze uitbreiding van het

schoolreglement. Er is zeker alertheid nodig voor het feit dat bij een niet-akkoord vanwege de ouders of betrokken personen de inschrijving van de leerling niet gerealiseerd wordt.

Vraag blijft ook hoe scholen al deze regels naar ouders en leerlingen best communiceren. De raad brengt hier zijn advies van 2007 over rechten en plichten van leerlingen in herinnering waar hij vraagt naar een compendium van rechten en plichten (incl. instrumenten en beroepsprocedures), opgesteld in een begrijpelijke taal en goed gestructureerd, en dat voor scholen een nuttig instrument kan zijn als inspiratiebron voor het schoolreglement en de jaarlijkse aanpassing daarvan (p. 4).

3.3.4 Tuchtmaatregelen en het concept preventieve schorsing

3.3.4.1 Concept preventieve schorsing

Zowel voor het basisonderwijs (in art. II.2 en art. II.3) als voor het secundair onderwijs (art. V.18 en V.19) voert het nieuwe decreet het concept 'preventieve schorsing' in. Rond het concept preventieve schorsing en de vastgelegde duurtijd leven nog veel vragen. Voor de raad moet het duidelijk zijn dat het hier *niet* gaat om een tuchtmaatregel maar *evenmin* over een gewone sanctie (andere dan tuchtmaatregel). De raad vindt het erg belangrijk dat het begrip helder wordt gedefinieerd en dat de invulling ervan aansluit bij de situaties waarvoor het bedoeld is, met name situaties waarin scholen heel snel een tuchtonderzoek moeten kunnen opstarten en tegelijk het niet-aanwezig zijn van betrokken leerlingen moeten kunnen afdwingen. De raad beklemtoont dat het hier gaat om uitzonderlijke situaties, bijvoorbeeld gevallen van agressie van een of meer leerlingen tegenover een leraar, waarin een onmiddellijke verwijdering noodzakelijk is om het normaal verloop van de lessen te vrijwaren. Waar bij andere sancties (dan tuchtmaatregelen) die de leerling bepaalde voorzieningen ontfogen, het recht op opvang door de school wel absoluut moet gelden, vindt de raad dat voor hoger beschreven gevallen de school de vraag naar opvang gemotiveerd moet kunnen weigeren. Net om verwarring met andere sancties te vermijden, vraagt de raad om het concept van preventieve schorsing te herformuleren als een 'bewarende maatregel' en om bij die herformulering ook de timing te herbekijken. Bij de omschrijving en het bepalen van de maximale duur van deze maatregel zal het zaak zijn een evenwicht te vinden tussen de belangen en de rechten van de preventief geschorste leerling voor wie de periode best zo kort mogelijk gehouden wordt en de belangen van de school als organisatie die over de mogelijkheid moet beschikken een aantal procedurele stappen te zetten om de tuchtprocedure die gekoppeld wordt aan de preventieve schorsing af te ronden. In elk geval moet hier het principe van de 'redelijke termijn' gerespecteerd worden.

De raad vraagt om deze maatregelen niet van toepassing te maken op het basisonderwijs. De raad beschouwt deze procedure als te zwaarwichtig en niet in verhouding tot de praktijk van het basisonderwijs (zie ook hoger 3.2.3 de algemene opmerking over 'systeemdwang').

3.3.4.2 Tijdelijke uitsluiting

I.v.m. de tijdelijke uitsluiting stelt de raad voor om nog een onderscheid te maken tussen uitsluiting 'uit de school' en 'uit de lessen'. Dat maakt het mogelijk dat tijdens de tijdelijke uitsluiting uit de lessen nog op schoolniveau kan participeren (bijvoorbeeld het mandaat dat de leerling op schoolniveau uitoefent in de schoolraad of de leerlingenraad kan verder gezet worden, zie verder bij 3.4.5). Dan zou in artikel V.18 volgende aanpassing moeten gebeuren: "... waarbij de leerling het recht wordt ontnomen ... in de lessen en/of in de school of het centrum".

3.3.5 Beroepscommissie en beroepsprocedure

Zowel voor het basisonderwijs (in art. II.6 t/m II.9 en II.10 t/m II.13) als voor het secundair onderwijs (in art. V.21 t/m V.25 en V.26 t/m V.30) voorziet het nieuwe decreet een vrij analoge regelgeving voor de oprichting van een externe beroepscommissie en een beroepsprocedure tegen evaluatiebeslissingen en definitieve uitsluiting.

De Vlor formuleert volgende fundamentele opmerkingen tegen de beroepscommissies zoals hier voorgesteld.

3.3.5.1 Algemeen: risico op toenemende juridisering

Volgens de raad liggen in deze bepalingen veel kiemen voor juridisering. De wijze waarop het verloop van de procedure geformuleerd is, wekt alvast de indruk dat ouders (of betrokken personen) over de nodige juridische competenties moeten beschikken of de weg vinden naar een advocaat (zie bijvoorbeeld in art. II.11 of in art. V.22: '... oordelen dat een beslissing tot definitieve uitsluiting aangetast is door een schending van het recht ...'). De formulering geeft blijk van een sterk technisch-juridische benadering die in de alledaagse schoolpraktijk moeilijk haalbaar is.

3.3.5.2 Algemeen: nood aan neutrale beroepscommissie

De Vlor vindt het wenselijk dat ouders en leerlingen terecht kunnen bij een neutrale beroepscommissie in die situaties waarbij een intern beroep niet tot een bevredigende oplossing leidt en de dialoog tussen de betrokkenen vastloopt. De Vlor ziet de rol van dergelijke neutrale beroepscommissie echter enkel op het niveau van de procedure en niet op het niveau van de beslissing i.p.v. de klassenraad of de directeur (of zijn afgevaardigde).

3.3.5.3 Algemeen: geen beroepscommissie op het niveau van de scholengemeenschap

De Vlor vindt het niet wenselijk om de werking van dergelijke beroepscommissies te situeren op het niveau van de scholengemeenschap. Daar zijn verschillende argumenten voor. Het is deontologisch niet wenselijk dat leerkrachten (of directies) oordelen over het werk van andere leerkrachten (of directies). Verder creëert deze piste ongelijkheid tussen leerlingen omdat niet alle scholen deel uitmaken van een scholengemeenschap. Bovendien hebben scholengemeenschappen meestal geen rechtspersoonlijkheid. Voor het GO! is de bevoegdheid van zo'n beroepscommissie is al voorzien op het niveau van de algemeen directeur.

3.3.5.4 Specifieke opmerkingen over de beroepsprocedure bij definitieve uitsluiting

De raad stelt vast dat de voorgestelde regelgeving de bevoegdheid van de huidige beroepscommissie inperkt. Op dit ogenblik kan in het geval van uitsluiting de beroepscommissie zelf een beslissing omzetten in een andere beslissing. Het werken in twee fasen leidt volgens de raad tot onnodig tijdverlies. De raad vindt het beter om het beroep direct bij de beroepscommissie in te dienen en de bevoegdheden van de (neutrale) commissie uit te breiden.

Zeker voor dossiers rond uitsluiting is de voorgestelde samenstelling van de beroepscommissie problematisch. Aan de ene kant stelt het nieuwe decreet dat elementen inzake tucht niet overgedragen mogen worden tussen scholen. Aan de andere kant zou er een commissie op het niveau van de scholengemeenschap, waarvan wellicht scholen deel uitmaken naar dewelke de leerling kan overstappen, het tuchtdossier behandelen.

3.3.5.5 Specifieke opmerkingen over de beroepsprocedure bij evaluatiebeslissingen

Het gaat om beroepscommissies die de beslissingen van de klassenraad of van de directeur (of zijn afgevaardigde) kunnen vernietigen en het schoolbestuur moet uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor de beslissingen van de beroepscommissie aanvaarden. De raad houdt vast aan de centrale rol van de klassenraad als het autonoom professioneel orgaan dat beslissingen neemt over evaluaties. Het is niet wenselijk dat een beroepscommissie de *beslissings*smacht overneemt, zoals het nieuwe decreet nu voorstelt.

Bij art. V.29 merkt de raad op dat bij het bepalen van de termijnen om de betrokken personen het evaluatieresultaat na beroepsprocedure schriftelijk ter kennis te geven, geen rekening gehouden is met het deeltijds beroepssecundair onderwijs waar studiebekrachtiging niet aan een termijn gebonden is.

De raad stoort zich aan de tweede alinea van dit zelfde art. V.29. Het gevolg dat de regelgeving geeft aan het overschrijden van een termijn, met name automatische toekenning van de meest gunstige studiebekrachtiging door het vervangen van de omstreden evaluatiebeslissing van rechtswege, is buiten proportie zwaar. Dat roept de vraag op hoe ernstig men de deliberatie van de klassenraad neemt. Hetzelfde bezwaar geldt voor art. V. 31 (‘alsof er geen nadelige beslissing is genomen’).

3.3.5.6 Alternatief voorstel voor de beroepscommissie en –procedure tegen beslissingen over evaluatie

De raad formuleert een alternatief voorstel voor het beroep tegen een evaluatiebeslissing: *“Een beroep tegen het niet uitreiken van een getuigschrift basisonderwijs of tegen een evaluatiebeslissing moet ingediend worden bij het schoolbestuur dat verantwoordelijk is voor de beslissing. Het bestuur moet het beroep behandelen en moet de argumenten van de ouders voorleggen aan de klassenraad die haar beslissing terug in overweging moet nemen. Bij de nieuwe beslissing moet de klassenraad antwoorden op de aangehaalde argumenten die door de ouders worden ingebracht. Dit is de enige mogelijkheid om de bepaling te respecteren dat de klassenraad autonoom beslist over het uitreiken van een getuigschrift basisonderwijs of over de evaluatie.*

De klassenraad kan haar oorspronkelijke beslissing handhaven of een nieuwe beslissing nemen. In beide gevallen moet ze schriftelijk motiveren.

Een beroepsprocedure waarbij een instantie buiten de school beslist over het uitreiken van een getuigschrift basisonderwijs of over de evaluatie is niet aanvaardbaar. Dergelijke commissie zou wel na het horen van de ouders en de school kunnen adviseren om de beslissing te heroverwegen en daar argumenten voor aanleveren.

Ook in dit alternatief moet gewaakt worden over de prestatie- en vakantieregeling van de personeelsleden”.

Minderheidsstandpunt

“De Vlaamse Scholierenkoepel, het Minderhedenforum en de Gezinsbond nemen t.a.v. de standpunten over de beroepscommissie en beroepsprocedure een minderheidsstandpunt in. Deze geledingen kunnen zich absoluut niet vinden in hetgeen nu in het advies staat. De

geledingen zijn van mening dat scholieren en hun ouders het recht hebben op een onafhankelijke beroepsprocedure en eindbeslissing na het ingestelde beroep.

De Vlaamse Scholierenkoepel, het Minderhedenforum en de Gezinsbond zijn ook geen voorstander van het voorgestelde alternatief van de Vlor en pleiten voor een onafhankelijke beroepsinstantie voor evaluatiebeslissingen en tuchtbeslissingen. De instantie mag zich niet op het niveau van de school of de scholengemeenschap situeren en moet netoverschrijdend zijn. Het is belangrijk dat ze laagdrempelig en daarmee kosteloos is. Daarbovenop moet de commissie in alle transparantie te werk gaan. De geledingen pleiten niet voor het volledig afschaffen van de interne beroepsprocedure op school, die de externe beroepsprocedure bij voorkeur kan voorafgaan”.

3.4 Aanvullende artikelsgewijze bespreking voor het secundair onderwijs

3.4.1 Definitie van ‘schoolbestuur’ (art. V.2)

Het wijzigingsdecreet hanteert een nieuwe definitie van ‘schoolbestuur’: “het orgaan dat voor de school de bestuurshandelingen verricht, overeenkomstig de door de wet, het decreet, het bijzonder decreet of de statuten toegewezen bevoegdheden”. Deze definitie wijkt af van de gangbare definitie die verwijst naar art. 24 van de Grondwet (“schoolbestuur: één of meerdere inrichtende machten zoals bedoeld in artikel 24, § 4, van de gecoördineerde Grondwet; dit is de rechtspersoon of de natuurlijke persoon die verantwoordelijk is voor één of meerdere scholen”). Men vraagt naar het motief voor deze wijziging.

3.4.2 Schoolreglement secundair onderwijs (art. V.5)

De raad is van oordeel dat de voorgestelde wijzigingen aan het schoolreglement (nieuwe artikel 112 van de Codex Secundair Onderwijs via V.5) tot meer juridisering zullen leiden (zie ook hoger 3.3.3). Specifiek voor het secundair onderwijs merkt de raad dit op bij punt 1° van nieuwe art. 112 waar in punt (a) ‘toelatingen’ als een van de basisprincipes m.b.t. leerlinggebonden materie wordt aangehaald. ‘Toelating’ is een heel breed begrip en toelatingsklassenraden nemen beslissingen in heel uiteenlopende dossiers (het kan gaan om toelating na een bepaalde datum, na een bepaalde leeftijd, voor leerlingen die uit het buitenland komen). De vraag is hoe je de principes hiervan kan opnemen in het schoolreglement zonder te raken aan de autonomie van de klassenraad.

Een ander opvallend voorbeeld is de toevoeging van punt 9° aan art. 112 (via V.5) over de organisatie van de leerlingenevaluatie. De raad twijfelt er niet aan dat rond leerlingenevaluatie duidelijke informatie nodig is voor leerlingen en ouders. Wanneer er over leerlingenevaluatie nieuwe bepalingen opgenomen worden in het schoolreglement, dan moet dat al doel hebben te leiden tot minder misverstanden en dus tot minder discussies over evaluaties. De raad twijfelt er wel aan of al de nu voorgestelde bijkomende bepalingen in het schoolreglement dit doel zullen dienen. Het nieuwe decreet verplicht de school (in ‘b’ van punt 9°) om tijdig te communiceren over studievorderingen van de leerling, de noodzakelijke remediëring, de tijdstippen van examens en andere evaluatieopdrachten, de vorm van examens en andere opdrachten, de te beheersen materies, de gewichten van dagelijks werk/examens/andere opdrachten ... In deze opsomming worden ook ‘evaluatiecriteria’ opgenomen. Het is voor de raad niet duidelijk wat de

specifieke betekenis is van 'evaluatiecriteria' in relatie tot de andere aangehaalde punten i.v.m. evalueren. De raad wijst er ook op dat via dit artikel in punt 7 van 9° b het werken met een gewichtenregeling als het ware opgelegd wordt, terwijl niet alle scholen dergelijk mathematisch model hanteren. Punt 7 wordt daarom beter aangepast door vooraan toe te voegen 'in voorkomend geval'.

De raad verdedigt hierbij het principe dat voor de precieze invulling van het schoolreglement de betrokken actoren de vrijheid moeten behouden om dat lokaal in te vullen en koppelt dit aan het feit dat het schoolreglement behoort tot de overlegmaterie van de schoolraad (zie hoger 2.2.4).

3.4.3 Leerlingenevaluatie (art. V.10)

3.4.3.1 Definitie van leerlingenevaluatie (art. V.10)

In het nieuwe voorstel wordt gesteld dat leerlingenevaluatie ertoe strekt 'om na te gaan of de leerling in voldoende mate de doelstellingen, vastgelegd door of krachtens decreet- of regelgeving, heeft bereikt of nagestreefd, naargelang van het geval'. Deze definitie wijkt af van Codex (in art. 254 van de Codex Secundair Onderwijs staat i.v.m. leerlingenevaluatie dat de delibererende klassenraad oordeelt of een regelmatige leerling in voldoende mate de doelstellingen die in het leerplan zijn opgenomen heeft bereikt om al dan niet te kunnen overgaan naar een volgend leerjaar en/of een van rechtswege geldend studiebewijs behaalt dat een bepaald civiel effect impliceert).

De Memorie van Toelichting van het voorontwerp verduidelijkt dat leerlingenevaluatie betrekking heeft 'op het nagaan of de leerling in voldoende mate de doelstellingen zoals vervat in een leerplan, een individueel handelingsplan of een opleidingsstructuur (+ competenties) leren en werken, heeft bereikt of nagestreefd, naargelang van het geval'. Verder maakt de Memorie nog een onderscheid tussen doelstellingen die de overheid minimaal oplegt (bijv de eindtermen) en de 'uitbreidingsdoelstellingen van de onderwijsverstrekker'.

Volgens de raad is deze verwoording van art. 115/6 § 1 toegevoegd via V.10 ('doelstellingen, vastgelegd door of krachtens decreet- of regelgeving') niet correct om alle in de MvT genoemde doelstellingen te omvatten (leerplan, een individueel handelingsplan of een opleidingsstructuur (+ competenties) leren en werken).

3.4.3.2 Bevoegdheid Vlaamse Regering inzake regeling evaluatiesetel (art. V.10)

In de Memorie van Toelichting wordt de bevoegdheid van de overheid om de organisatie van specifieke examens of andere evaluatieopdrachten op te leggen verantwoord vanuit de feitelijke praktijk rond de geïntegreerde proef. De formulering van 1° van § 2 van art. 115/6 (ingevoegd via art. V.10) maakt het echter mogelijk dat de overheid nog andere evaluatieopdrachten kan opleggen. Dat ervaart de raad als een aantasting van de pedagogische vrijheid. De raad verwijst hier naar zijn eerdere standpunten inzake externe certificering in vroegere adviezen waarin hij vasthield aan de autonomie van de onderwijsinstelling om een studiebewijs uit te reiken.⁷

⁷ Zie Vlor, Algemene Raad. [Advies over externe certificering in onderwijs](#), 25 juni 2009 en Vlor, Algemene Raad. [Advies over onderwijsdecreet XXII](#), 30 maart 2012.

3.4.3.3 Meedelen van evaluatieresultaten op de laatste lesdag (art. V.10)

De bepaling dat evaluatieresultaten pas op de laatste les- of gelijkgestelde dag meegedeeld mogen worden is volgens de raad niet werkbaar. De Vlor verwacht praktische problemen rond de organisatie van de oudercontacten en van de persoonlijke gesprekken met leerlingen aan het einde van het schooljaar. De raad vindt ook het indijken van het luxeverzuim aan het einde van het schooljaar geen voldoende argument, gezien de regelgeving nu zelfs voorziet dat het evaluatieresultaat bij aangetekende brief kan opgestuurd worden. De raad vraagt om dit artikel te schrappen.

3.4.4 Moederschapsverlof leerlingen (art. V.11)

De raad gaat akkoord met deze bepaling. De Memorie van Toelichting stelt dat het verlenen van vaderschapsverlof niet opportuun is en vraagt de scholen om erover te waken dat het principe van effectieve lesbijwoning maximaal wordt gevrijwaard. De raad vraagt echter voldoende aandacht voor feitelijke situaties waarin de moeder (bijvoorbeeld door ziekte) geen zorg kan dragen voor het kind en waarin de afwezigheid van de vader om die zorg op te nemen wel verantwoord is. De raad vraagt te onderzoeken of voor deze situaties aanvullende regelgeving mogelijk is.

3.4.5 Tuchtmaatregelen mogen niet leiden tot ontsetten uit functie in school- of leerlingenraad (art. V.16)

De raad vraagt om in het decreet nog op te nemen dat een leerling niet uit zijn/haar functie in de leerlingen- of schoolraad kan gezet worden als gevolg van een tuchtsanctie. Bij een schorsing kan deze leerling tijdelijk het mandaat niet uitoefenen maar hij/zij moet het terug kunnen opnemen na afloop van de schorsing. Wanneer binnen de tijdelijke uitsluiting nog een onderscheid gemaakt wordt tussen uitsluiting 'uit de school' en 'uit de lessen' (zie hoger 3.3.4.2) kan tijdens tijdelijke uitsluiting uit de lessen het mandaat dat de leerling op schoolniveau uitoefent, verder gezet worden.

3.4.6 Opheffing artikelen over autonomie van de klassenraad (art. V.35 en V.36)

Deze artikelen refereren aan de autonomie van de klassenraad. De artikelen gaan over bevoegdheid van klassenraad om 'aan de leerlingen de van rechtswege geldende studiebewijzen toe te kennen' en de bevoegdheid 'voor de uitreiking van het diploma van het secundair onderwijs'. De raad vraagt om in de Memorie van Toelichting duidelijk aan te geven welke de andere artikelen zijn die deze bevoegdheid van de klassenraad verankeren.

3.5 Aanvullende artikelsgewijze bespreking voor het basisonderwijs

3.5.1 Plaats in het decreet basisonderwijs

De raad merkt op dat de toegevoegde titel van de extra onderafdeling 'Beroepsmogelijkheid tegen het niet verkrijgen van het getuigschrift basisonderwijs' beter thuishoort bij de regelgeving over het getuigschrift (Hfst 5 – afdeling 6) en dat men beter dezelfde terminologie gebruikt ('uitreiken' i.p.v. 'toekennen').

3.5.2 Getuigschrift basisonderwijs uitgereikt in buitengewoon basisonderwijs?

De raad vraagt om te verhelderen of en hoe de bepalingen over de beroepsprocedure tegen de beslissingen tot het niet-uitreiken van het getuigschrift in overeenstemming zijn met de controlerende rol die de inspectie hierbij speelt.

4 Wijzigingen aan het bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs

Het GO! is voorstander van een afdwingbare plaats voor de leerlingen in de schoolraad, maar gaat niet akkoord met de juridische aanpak daarvan.

Mia Douterlungne
administrateur-generaal

Harry Martens
voorzitter