

Advies over het voorontwerp van decreet betreffende een gelijke kansenbeleid in het onderwijs

1 Situering

Tijdens het schooljaar 2000-2001 organiseerde de Vlor een overleg tussen alle betrokkenen bij een toelatingsbeleid in het onderwijs in Vlaanderen. Het eerste deel van dit advies gaat uit van de resultaten van dat overleg.

Op 17 april 2001 bracht de Vlor een advies uit over het geïntegreerd ondersteuningsbeleid voor scholen zoals uiteengezet in de visietekst 'Naar een geïntegreerd gelijke kansenbeleid binnen het onderwijs'. ⁽¹⁾

Het tweede deel van het advies legt vooral de inhoud van dat advies van 17 april naast het geïntegreerd ondersteuningsaanbod voor scholen zoals uitgewerkt in het voorontwerp van decreet betreffende een gelijke kansenbeleid in het onderwijs. Het kan niet de bedoeling zijn om alle elementen uit het advies van 17 april 2001 hier te hernemen.

De structuur van het advies dat hier voorligt valt in grote mate samen met de structuur van de hoofdstukken III, IV, V en VI van het voorontwerp van decreet betreffende een gelijke kansenbeleid in het onderwijs. Daar waar dit niet het geval is, gaat het over algemene opmerkingen of staat in de tekst van het advies een verwijzing naar het besproken artikel of de besproken artikelen.

Het advies werd besproken op de algemene raad van 18 december 2001 in aanwezigheid van 33 stemgerechtigde leden. Over meerder punten was er een verdeelde stemming. Telkens is aangegeven hoe de stemmenverhouding was en op verzoek werd het minderheidsstandpunt vermeld. Over de andere delen werd door geen enkel lid de stemming gevraagd.

2 Algemene opmerkingen

2.1 Verband tussen de drie delen van het voorontwerp

Het voorontwerp van decreet bestaat uit drie grote delen: het toelatingsbeleid, het geïntegreerd ondersteuningsaanbod en het tijdelijk project buitengewoon onderwijs. Voor de Vlor zijn deze drie delen zeer nauw met elkaar verweven. Maatregelen in het ene deel mogen niet contraproductief zijn voor doelstellingen in een andere deel. Het voorontwerp voldoet niet aan dit criterium.

De bepalingen over het inschrijvingsrecht kunnen tot gevolg hebben dat in de toekomst meer leerlingen zullen inschrijven in het gewoon onderwijs, waardoor mogelijk een stap wordt gezet in de richting van inclusief onderwijs. De voorstellen over het geïntegreerd ondersteuningsaanbod voor het gewoon onderwijs houden geen rekening met verschuivingen van buitengewoon naar gewoon onderwijs. Met uitzondering van de bepalingen over het tijdelijk project buitengewoon onderwijs ⁽²⁾, bevat het voorontwerp geen bepalingen over de financiering of subsidiëring van kinderen met een handicap en/of met

¹ Naar een geïntegreerd gelijke kansenbeleid binnen het onderwijs, visietekst ten behoeve van het Vlaams parlement, departement onderwijs, november 2000

² Hoofdstuk VII, Art. VII 1. tot en met 4

leerproblemen in het gewoon onderwijs. Voor het geheel van het buitengewoon onderwijs stelt de overheid een andere visietekst in het vooruitzicht. Zolang de overheid de verhouding tussen het gewoon en het buitengewoon onderwijs niet in zijn geheel bekijkt, denkt de Vlor dat er een manifest tekort is aan samenhang in het beleid en vreest hij dat er veel onverwachte effecten kunnen uit voortvloeien. Het geïntegreerd ondersteuningsbeleid en het toelatingsbeleid staan evenmin los van mekaar. Maatregelen uit het ene deel zullen contraproductief zijn ten aanzien van maatregelen in het andere deel, indien zij niet gebaseerd zijn op één beleidsconcept met drie sporen:

- 1 inciterende maatregelen om sociaal elitaire of selecterende scholen open te stellen voor andere groepen van leerlingen;
- 2 beschermende maatregelen die open scholen in staat stellen de diversiteit in hun gemengde populatie te behouden en
- 3 ondersteunende maatregelen om scholen met overwegend sociaal zwakkere leerlingen en leerlingen waarvan de thuistaal niet het Nederlands is in staat te stellen hun onderwijs te optimaliseren en, waar mogelijk, opnieuw een veel diverser publiek aan te trekken. ⁽³⁾

2.2 Doelgroepen

Conform het advies van de Vlor van 17 april 2001 behoren zowel autochtone als allochtone kansarmen tot de doelgroepen van het decreet. Voor de anderstalige nieuwkomers blijft een afzonderlijke regeling bestaan, eveneens conform het advies van de Vlor.

Leerlingen met een handicap vallen onder het toelatingsbeleid en ook in dat opzicht beantwoordt het voorontwerp aan het advies van de Vlor. In zijn advies van 17 april 2001 pleitte de Vlor wel voor een geëigende ondersteuning. Ingevolge deze keuze van de overheid ontstaan wel onduidelijkheden over de doorverwijzingen naar het buitengewoon onderwijs. Leerlingen met leerproblemen zijn geen indicator voor bijkomende ondersteuning. Sommigen zijn van oordeel dat de basisfinanciering zou moeten volstaan om hieraan te werken, anderen vinden dat hiervoor bijkomende middelen nodig zijn.⁽⁴⁾

2.3 Toepassingsgebied

Het toepassingsgebied vermeldt de centra voor leerlingenbegeleiding niet. Toch bevat het voorontwerp bepalingen die van toepassing zijn op de centra voor leerlingenbegeleiding.

2.4 Geïntegreerd onderzoek

De Vlor pleit voor de integratie van een longitudinaal onderzoek over de implementatie van het geïntegreerd gelijke kansenbeleid in het concept zelf van het beleid. De timing van dit onderzoek moet samenvallen met de implementatie van het geïntegreerd gelijke kansenbeleid. Belangrijke elementen in dit onderzoek zijn: de indicatoren, de wegingscoëfficiënten, het budget, de minimum grens voor de toekenning van de middelen en de evaluatiecriteria. Een dergelijk onderzoek ontbreekt in dit voorontwerp.

³ De algemene raad keurde deze opsomming goed met 20 stemmen, 8 leden stemden tegen en drie onthielden zich bij de stemming. VSKO, VCOV en OKO dienden volgend minderheidsstandpunt in:
"Maatregelen uit het ene deel zullen contraproductief zijn ten aanzien van maatregelen in het andere deel, indien zij niet gebaseerd zijn op één beleidsconcept met twee sporen:

- 1 inciterende maatregelen om homogene scholen open te stellen voor andere groepen van leerlingen en
- 2 beschermende maatregelen die heterogene scholen in staat stellen de diversiteit in hun gemengde populatie te behouden."

⁴ De algemene raad keurde deze alinea goed met 21 stemmen, 9 leden stemden tegen en drie onthielden zich bij de stemming. COV, VCOV, OKO en VSKO dienden hierover een minderheidsstandpunt in. Zij willen de laatste zin van deze alinea vervangen door de zin: "De basisfinanciering volstaat niet om hier structureel aan te werken."

2.5 Versobering van de regelgeving

De overheid heeft zich geëngageerd om de regelgeving te verminderen en te vereenvoudigen. Dit voorontwerp is geen voorbeeld van duidelijke en eenvoudige regelgeving. Het richt nieuwe overlegorganen op en het legt nieuwe en complexe procedures op. Het nieuwe decreet zal ook bijdragen tot de toenemende juridisering van het onderwijs.⁽⁵⁾

2.6 Het budget

De begroting 2002 voorziet voor de werking van de Commissie inzake leerlingenrechten en voor de ondersteuning van de lokale overlegplatforms € 2.355.000 (95 miljoen BEF).

Voor het geïntegreerd ondersteuningsaanbod in het basisonderwijs voorziet de begroting 2001 voor OVB 595,5 miljoen BEF (€ 14.762.059) en voor ZVB 958 miljoen BEF (€ 23.748.199), samen 1555,5 miljoen BEF (€ 38.559.837). CAO V voorziet hierin een geleidelijke toename die uitkomt bij 653 miljoen BEF (€ 16.187.447) extra tegen 2004. In de begroting 2002 is daarvan al een stijging met € 3.708.000 (149,6 miljoen BEF) ten opzichte van de begroting 2001 terug te vinden. Het totaalbudget voor het basisonderwijs evolueert tegen 2004 naar € 48.430.000 (1.953,6 miljoen BEF).

Voor het geïntegreerd ondersteuningsaanbod in het secundair onderwijs voorziet de begroting 2001, 153 miljoen BEF (€ 3.792.770) voor OVB en 120 miljoen BEF (€ 2.974.722) voor het project scholen met bijzondere noden, samen 273 miljoen BEF (€ 6.767.493). Voor het secundair onderwijs voorziet CAO V geen groeipad. De begroting 2002 voorziet wel een toename van de middelen ten opzichte van de begroting 2001 met € 1.054.000 (42,5 miljoen BEF). Op kruissnelheid is dit een meeruitgave van € 4.214.000 (170 miljoen BEF) op jaarbasis. Alles samen gaat dit uiteindelijk om een budget van € 10.907.000 (440 miljoen BEF) op jaarbasis.

De Vlor maakt zich zorgen. Zullen deze budgetten volstaan om alle scholen die aan de voorwaarden voldoen de middelen te geven waarop ze volgens de andere bepalingen van dit voorontwerp recht zouden hebben? En hoe verhouden deze budgetten zich met het budget dat het kabinet in het vooruitzicht stelt voor de aanpak van leerproblemen?

Deel I

Toelatingsbeleid

3 Doelstellingen

In het overleg over toelatingsbeleid besteedden de verschillende partners veel belang aan de doelstellingen van een nieuw toelatingsbeleid. Het voorontwerp van decreet bevat geen doelstellingen. De Vlor vindt dit een tekort.

De Vlor vindt een toelatingsbeleid essentieel om optimale leer- en ontwikkelingskansen voor alle kinderen en jongeren te realiseren en uitsluiting, segregatie en discriminatie te vermijden. Een goed toelatingsbeleid streeft naar een beter integratie van alle groepen van de bevolking in alle Vlaamse scholen en zal discriminatie voorkomen en tegengaan. Op die manier zal het dualisering in de maatschappij tegengaan en bijdragen tot grotere sociale cohesie. De Vlor vindt dat open scholen met een zeer diverse populatie het best deze

⁵ De algemene raad stemde met 14 stemmen voor deze formulering van de zin, 11 leden stemden tegen, 6 leden onthielden zich bij de stemming.
VVS en VSK dienden bij deze paragraaf een minderheidsstandpunt in:
"Nietegenstaande menen VVS en VSK dat de invoering van een duidelijk inschrijvingsbeleid de juridisering van onderwijs zal verminderen. Ze zal immers klaarheid brengen bij scholen, ouders en leerlingen en bijgevolg op termijn het aantal betwistingen verminderen."

maatschappelijke verantwoordelijkheid opnemen. Dit zijn scholen waar allochtone en autochtone leerlingen vanuit alle sociale lagen onderwijs volgen en waarvan het schooleigen pedagogisch project bijdraagt tot de realisatie van deze doelstellingen. Een goed toelatingsbeleid zal streven naar zoveel mogelijk scholen in Vlaanderen met dat profiel.⁽⁶⁾

De maatregelen ten aanzien van de gesloten, sociaal elitaire of selecterende scholen en ten aanzien van scholen met overwegend sociaal zwakkere leerlingen en leerlingen waarvan de thuistaal niet het Nederlands is, zijn onvoldoende uitgewerkt om deze doelstelling te bereiken. Het voorontwerp van decreet bevat te weinig hefboomen voor open scholen met veel diversiteit in hun populatie om te voorkomen dat zij op korte termijn evolueren naar scholen met bijna uitsluitend sociaal zwakkere leerlingen en leerlingen waarvan de thuistaal niet het Nederlands is.⁽⁷⁾

4 Recht op inschrijving

4.1 Uitgangspunten

De Vlor onderschrijft het uitgangspunt van het voorontwerp: elke leerling die voldoet aan de toelatingsvoorwaarden heeft recht op inschrijving in de school en de vestigingsplaats die de ouders en de leerlingen kiezen.⁽⁸⁾

De inrichtende macht moet de ouders op de hoogte brengen van het pedagogisch project en het schoolreglement. De ouders schrijven in na instemming met beiden. De Vlor vindt dat de inrichtende macht niet alleen de ouders, maar ook de leerling op de hoogte moet brengen van de inhoud van het pedagogisch project en van het schoolreglement.

4.2 Mogelijkheden tot weigering

Het voorontwerp maakt een onderscheid tussen weigering en doorverwijzing: een school mag een leerling alleen weigeren indien hij niet aan de toelatingsvoorwaarden voldoet, indien een bijkomende inschrijving omwille van materiële omstandigheden de veiligheid van de leerlingen in het gedrang brengt of indien de school tijdens het vorige schooljaar tegen de leerling een definitieve uitsluiting uitsprak.

Het voorontwerp laat toe dat een inrichtende macht naar aanleiding van een definitieve uitsluiting een leerling een heel schooljaar weigert voor al haar scholen. De Vlor vindt deze

⁶ De algemene raad keurde deze alinea goed met 22 stemmen, 7 leden stemden tegen, 6 onthielden zich. VSKO, COV, VCOV en OKO dienden een minderheidsstandpunt in: "De indieners willen dualisering in de maatschappij tegengaan en bijdragen tot meer sociale cohesie. De school dient de weerspiegeling te zijn van de maatschappelijke context waarbinnen deze zich situeert, zonder haar eigen pedagogisch project te verlaten. Vlaanderen kent wat dit betreft een grote regionale diversiteit. Het absolute inschrijvingsrecht is geen antwoord om de doelstellingen van het toelatingsbeleid te realiseren."

⁷ De algemene raad keurde deze alinea goed met 22 stemmen, 8 leden stemden tegen, 4 onthielden zich. VSKO, COV en VCOV dienden een minderheidsstandpunt in: "Het voorontwerp van decreet bevat te weinig hefboomen voor open scholen met veel diversiteit in hun populatie om te voorkomen dat zij op korte termijn evolueren naar scholen met bijna uitsluitend sociaal zwakkere leerlingen en leerlingen waarvan de thuistaal niet het Nederlands is. Het voorontwerp biedt wel voldoende kansen om vanuit een duidelijk engagement ter plaatse inciterend te werken ten aanzien van scholen die nu nog maar weinig allochtone leerlingen inschrijven en ten aanzien van scholen met heel veel allochtone leerlingen."

⁸ De algemene raad keurde deze alinea goed met 21 stemmen, 9 leden stemden tegen, 3 leden onthielden zich. VSKO, COV, VCOV en OKO dienden een minderheidsstandpunt in: "Het uitgangspunt van het voorontwerp dat elke leerling die voldoet aan de toelatingsvoorwaarden recht heeft op inschrijving in de school en de vestigingsplaats die de ouders kiezen, strookt niet met de Grondwet. Het houdt onvoldoende rekening met het verschil tussen officieel onderwijs en vrij onderwijs. Deze bepaling verstoort de verhouding tussen het recht op inschrijving enerzijds en de vrijheid van een vrije inrichtende macht anderzijds. De onderwijsvrijheid impliceert het vermogen voor privé-personen om zonder voorafgaande toestemming en onder voorbehoud van de eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden, naar eigen inzicht onderwijs in te richten en te laten verstrekken, zowel naar de vorm als naar de inhoud van het onderwijs. Stellen dat enkel scholen met een zeer diverse populatie het best hun maatschappelijke verantwoordelijkheid opnemen is afbreuk doen aan de vrijheid om onderwijs in te richten naar eigen vorm en inhoud. De begrenzing van de weigeringsmogelijkheden van het vrij gesubsidieerd basisonderwijs is volgens het Arbitragehof voldoende geregeld in Art. 31 §2 van het decreet basisonderwijs. Dit principe moet uitgebreid worden naar het secundair onderwijs. De versterking van het inschrijvingsrecht van de ouders zal de druk op open scholen met veel diversiteit in hun populatie nog doen toenemen. Deze scholen hebben een statuut nodig dat hen in staat stelt een beleid te voeren waardoor ze hun open en divers karakter kunnen behouden."

mogelijkheid veel te ruim en vreest dat daardoor leerplichtige leerlingen na een definitieve uitsluiting nog veel meer moeilijkheden zullen hebben om zich in een school in te schrijven dan nu reeds het geval is. Een definitieve uitsluiting kan alleen gevolgen hebben voor een inschrijving in dezelfde school waarvoor de leerling tijdens het vorig schooljaar een definitieve uitsluiting kreeg.⁽⁹⁾

De Vlor vindt dat een inrichtende macht leerlingen onder dezelfde voorwaarden moet kunnen weigeren indien zij niet over de organisatorische mogelijkheden beschikt om bijkomende leerlingen op te nemen.⁽¹⁰⁾ Individuele leerlingen weigeren mag niet uitsluitend bekeken worden vanuit een mogelijke schending van individuele leerlingenrechten. Een weigering kan een gevolg zijn van bekommernissen over de rechten van de medeleerlingen of van de betrokken leerling zelf.⁽¹¹⁾ De procedure voor dit soort weigeringen moet wel sluitend zijn. ⁽¹²⁾

4.3 Mogelijkheden tot doorverwijzing

Op basis van het voorontwerp kan een school voor gewoon onderwijs onder strikt omschreven voorwaarden in twee gevallen een leerling doorverwijzen:

- 1 een leerling met een zware handicap, ⁽¹³⁾
- 2 elke bijkomende leerling waarvan de thuistaal niet het Nederlands is.

Het is onduidelijk welke gevolgen de versterking van het inschrijvingsrecht van ouders zal hebben voor het buitengewoon onderwijs en voor de inschrijving van gehandicapte leerlingen in het gewoon onderwijs. De Vlor vreest dat de overheid hier valse verwachtingen schept bij ouders van gehandicapte leerlingen.

Om een bijkomende leerling waarvan de thuistaal niet het Nederlands is te kunnen doorverwijzen moet een school aan formele voorwaarden voldoen. De voorwaarden die het voorontwerp opsomt zijn een operationele definitie van wat een open school is. Het voorontwerp beperkt die definitie tot drie indicatoren.

Eén van de voorwaarden om een leerling te kunnen doorverwijzen, heeft te maken met de gemiddelde aanwezigheid in de school van leerlingen waarvan de thuistaal niet het Nederlands is. Deze voorwaarde biedt scholen te weinig ruimte om een goed inschrijvingsbeleid te voeren. De gemiddelde aanwezigheid in een leerlingengroep is daarvoor ook belangrijk.

De berekening van het percentage van het aantal leerlingen waarvan de thuistaal niet het Nederlands is moet volgens het voorontwerp op schoolniveau gebeuren. Om te vermijden dat er segregatie ontstaat tussen de vestigingsplaatsen van één school, kiest de Vlor voor een berekening per vestigingsplaats.

Volgens het voorontwerp kan de inrichtende macht de gemiddelde aanwezigheid van

⁹ De algemene raad keurde deze alinea goed met 27 stemmen, 5 leden onthielden zich.

¹⁰ De algemene raad koos met 26 stemmen voor het behoud van deze zin, 5 leden stemden tegen en 4 leden onthielden zich.

¹¹ De algemene raad stemde met 19 stemmen voor deze redactie van deze zin, 10 leden stemden tegen en 3 leden onthielden zich. OKO, VSKO en VCVO dienden een minderheidsstandpunt in. Zij wensden deze zin te vervangen door: "Een weigering kan een gevolg zijn van bekommernissen over de rechten van de medeleerlingen of over de slaagkansen van de betrokken leerling zelf."

¹² VSK en VVS dienden een minderheidsnota tot schrapping van deze alinea.

¹³ De algemene raad stemde met 14 stemmen voor de schrapping van de alinea die volgt., 11 leden stemden voor het behoud van de alinea, 3 leden onthielden zich. VCOB, VSKO en COV dienden de alinea nadien in als minderheidsstandpunt: "De Vlor pleit voor de vervanging van het begrip 'zware handicap' door het begrip 'leerling met speciale onderwijsnoden'. Het begrip is internationaal erkend en legt de nadruk niet op de handicap maar op de speciale onderwijsbehoeften. Op die manier krijgen alle leerlingen met speciale onderwijsnoden de garantie dat zij bij discussies over hun inschrijving in functie van de draagkracht van de school kunnen terugvallen op de gestructureerde begeleiding die de procedure van doorverwijzing voorziet."

leerlingen waarvan de thuistaal niet het Nederlands is afwegen tegen de ‘demografische samenstelling’ van het werkingsgebied van het lokaal overleg. Deze formulering spoort niet met de overige bepalingen in dit artikel. Volgens de Vlor kan de inrichtende de gemiddelde aanwezigheid van leerlingen waarvan de thuistaal niet het Nederlands is, afwegen tegen de gemiddelde aanwezigheid van leerlingen waarvan het Nederlands niet de thuistaal is in alle scholen van het werkingsgebied.

De Vlor vraagt aan de minister om na te gaan welk effect deze bepalingen over thuistaal hebben in het Brussels gewest.

De termijn, twee kalenderdagen, die inrichtende machten krijgen om een doorverwijzing te motiveren is te kort. Bovendien volstaat het niet om de ouders en de voorzitter van het lokaal overlegplatform op de hoogte te brengen. De leerling heeft ook recht op een motivering.

De onmogelijkheid om door te verwijzen voor een onthaaljaar of voor een unieke studierichting buiten het werkingsgebied, staat haaks op de werking van de scholengemeenschappen. Studieaanbod in het algemeen en de organisatie van het onthaaljaar in het bijzonder behoren tot de bevoegdheid van de scholengemeenschap en hebben niets te maken met de omschrijving van de gemeente. ⁽¹⁴⁾ ⁽¹⁵⁾

5 De lokale overlegplatforms

5.1 Werkingsgebied

Het voorontwerp maakt een beslissing om een werkingsgebied op te splitsen of verschillende werkingsgebieden samen te voegen afhankelijk van een beslissing van de Vlaamse regering.

Op basis van de evaluatie van de implementatie van het non-discriminatiebeleid stelt de Vlor dat de gemeente als werkingsgebied relevant is voor het gewoon basisonderwijs, maar niet voor het secundair onderwijs. De beslissing om voor het secundair onderwijs verschillende gemeenten te groeperen in één lokaal overleg ligt in het voorontwerp bij de regering.

Het voorontwerp zou op dit punt ten minste een verwijzing moeten bevatten naar de afbakening van de zones uit het decreet secundair onderwijs die de basis hebben gevormd voor de scholengemeenschappen.⁽¹⁶⁾

Ook de enge definitie van ‘school’ gaat voorbij aan de nieuwe realiteit sinds het ontstaan van de nieuwe scholengemeenschappen.

5.2 Samenstelling

De voorgeschreven samenstelling zal van elk overlegplatform een grote groep maken. De Vlor heeft vragen bij de werkbaarheid van de lokale overlegplatformen. Niet alleen omwille van de grootte, maar ook omdat om aan de voorwaarden van het decreet te voldoen het platform ten minste een aantal participanten moet omvatten. In de lijst van die participanten staan vertegenwoordigers van groepen die bijvoorbeeld zo weinig gestructureerd zijn dat het in heel wat gemeenten onmogelijk zal zijn om vertegenwoordigers van die groepen aan tafel

¹⁴ In de algemene raad stemden 23 leden voor het behoud van deze alinea, niemand stemde tegen, 12 leden onthielden zich bij de stemming

¹⁵ 19 leden van de algemene raad keurden deze paragraaf (4.3) goed, zoals gewijzigd. Acht leden stemden tegen, 5 leden onthielden zich bij de stemming. VSK en VVS dienden een minderheidsstandpunt in: “De Vlor stelt de tweede voorwaarde waaronder een school een leerling kan doorverwijzen in zekere zin in vraag. Ze is namelijk de mening toegedaan dat het criterium ‘thuistaal niet het Nederlands’ zonder meer onvoldoende is om scholen die aan de drie gestelde voorwaarden voldoen, de mogelijkheid te bieden om bijkomende leerlingen te weigeren. Het kan immers voorkomen dat een leerling voldoende het Nederlands machtig is om het onderwijs waarvoor de ouders en de leerling kiezen, te kunnen volgen, ook al is de thuistaal (de taal die gebruikt wordt voor de gangbare communicatie in het gezin) niet het Nederlands. Daarom stelt de Vlor voor te stellen dat elke bijkomende leerling waarvan de thuistaal niet het Nederlands is, door de school doorverwezen kan worden, op voorwaarde dat naast de drie andere condities aan de hand van objectieve maatstaven niet blijkt dat de leerling voldoende over de kennis van het Nederlands beschikt om het onderwijs van zijn keuze te kunnen volgen.”

¹⁶ decreet van 14 juli 1998

te krijgen.

De algemene raad van de Vlor raakte het niet eens over de numerieke verhouding tussen de vertegenwoordigers van de inrichtende machten in het lokaal overleg. ⁽¹⁷⁾

Om te voorkomen dat ouders enkel voor zichzelf spreken is het nodig dat die ouders deel uitmaken van het netwerk van de erkende ouderkoepels. Om te voorkomen dat leerkrachten enkel voor zichzelf spreken is het nodig dat zij deel uitmaken van de representatieve vakorganisaties.

De Vlor vraagt zich af of deze lijst niet moet verschillen naargelang het niveau. Zijn, bijvoorbeeld, socio-economische partners relevant voor het basisonderwijs? Hoe doe je dat met de vertegenwoordigers van leerlingen in het basisonderwijs? ⁽¹⁸⁾

Kan een lokaal overlegplatform, op basis van de formulering in het voorontwerp, alleen rechtsgeldig vergaderen indien het al die participanten omvat?

De Vlor vindt de aanwezigheid van een vertegenwoordiger van het betrokken gemeentebestuur of van de betrokken gemeentebesturen die niet optreedt als vertegenwoordiger van de gemeente als inrichtende macht een goed idee. Deze aanwezigheid verhoogt het lokaal draagvlak van het lokaal overlegplatform aanzienlijk. ⁽¹⁹⁾

Deelname aan en samenwerking in het lokaal overleg als financierings- en subsidiëeringsvoorwaarde voor scholen en centra voor leerlingenbegeleiding.

De Vlor aanvaardt de toevoeging van deelname aan het lokaal overleg aan de financierings- en subsidiëeringsvoorwaarden op voorwaarde dat het decreet de verplichtingen duidelijk en eenduidig vastlegt. ⁽²⁰⁾

De Vlor wijst hier op een onevenwicht: scholen en CLB's hebben enkel plichten. Ze riskeren bovendien sancties. De andere partners hebben enkel rechten. ⁽²¹⁾

Centra voor leerlingenbegeleiding waarvan het werkingsgebied zich over verschillende gemeenten uitstrekt, zullen vertegenwoordigers moeten sturen naar meerdere overlegplatformen en krijgen in die overlegplatformen nieuwe opdrachten. Nu beschikken zij enkel in de grote steden over bijkomende omkadering voor kansarmoede. Om aan deze nieuwe decretale opdrachten te kunnen voldoen, hebben de centra meer bijkomende omkadering nodig die beter verspreid is over de centra.

Vele scholen voor buitengewoon onderwijs staan voor dezelfde onmogelijke opdracht om aan de veelheid van overlegplatformen te participeren. Zij beschikken niet over de

¹⁷ Het resultaat van de discussie in de algemene raad zijn twee minderheidsstandpunten, waarvan geen de meerderheid verwierf:

- 1 het standpunt van VSKO, COV, COC en VCVO "Hierbij stelt zich een bijkomend probleem van de evenredige vertegenwoordiging van de verschillende scholen en inrichtende machten in het lokaal overleg. Het kan niet zijn dat een school of een inrichtende macht met een veelvoud van de leerlingen van een andere school of inrichtende macht evenveel vertegenwoordigers heeft in het lokaal overleg." 12 leden stemden voor dit standpunt, 17 leden stemden tegen en 4 leden onthielden zich bij de stemming.
- 2 het standpunt van het Gemeenschapsonderwijs, POV, OVSG, ROGO, KOOGO en ACOD. Deze leden vragen een paritaire vertegenwoordiging tussen vrij en officieel onderwijs. 12 leden ondersteunden dit standpunt, 16 leden stemden tegen en drie leden onthielden zich bij de stemming.

¹⁸ De algemene raad keurde deze alinea goed met 27 stemmen voor. Eén lid stemde tegen, 5 leden onthielden zich bij de stemming.

¹⁹ De algemene raad ondersteunde deze alinea met 13 stemmen, 12 leden stemden tegen en 6 leden onthielden zich bij de stemming. VSKO, COC, COV en VCVO dienden een minderheidsstandpunt in: "De Vlor vindt de aanwezigheid van een vertegenwoordiger van het betrokken gemeentebestuur of van de betrokken gemeentebesturen die niet optreedt als vertegenwoordiger van de gemeente als inrichtende macht geen goed idee. Daardoor krijgt het gemeentebestuur een te groot gewicht in het lokaal overlegplatform in verhouding tot de andere inrichtende machten van onderwijs."

²⁰ De algemene raad aanvaardde deze alinea met 25 stemmen, 2 leden stemden tegen, 6 leden onthielden zich bij de stemming.

²¹ Het VSKO diende op dit punt een minderheidsstandpunt in: "Bindende afspraken kunnen niet gemaakt worden zonder akkoord van de partijen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering ervan." 8 leden van de raad ondersteunden dit standpunt, 20 leden stemden tegen, 3 leden onthielden zich bij de stemming.

omkadering om deze opdracht waar te maken. Vandaar dat scholen voor buitengewoon onderwijs hiervoor ofwel bijkomende mankracht moeten krijgen, ofwel van deze opdracht dienen te worden ontheven.

5.3 De voorzitter

De Vlaamse regering stelt de voorzitter aan. Het enige criterium voor de aanstelling van een voorzitter is dat hij of zij vertrouwd moet zijn met het onderwijsveld. Bij de implementatie van de non-discriminatieverklaring was dit geen criterium. Integendeel, een rechtstreekse betrokkenheid bij het onderwijs beschouwde de Beoordelings- en bemiddelingscommissie eerder als een nadeel. Om een maatschappelijk draagvlak te geven aan het lokaal overleg was de verbondenheid van de voorzitter met het lokaal sociaal weefsel het belangrijkste criterium voor zijn of haar aanstelling. Het is erg belangrijk dat zo'n voorzitter zich onafhankelijk kan opstellen ten aanzien van de particuliere belangen van de inrichtende machten. Daarom hanteerde de Beoordelings- en bemiddelingscommissie twee onverenigbaarheden: een voorzitter mag niet zetelen in een inrichtende macht en mag geen personeelslid zijn van één van de betrokken scholen, scholengroepen of scholengemeenschappen. De Vlor stelt voor om deze onverenigbaarheden in het decreet over te nemen.

5.4 Begeleiding en ondersteuning

De Vlor waardeert de inspanningen van de overheid om voor die lokale overlegplatformen in een deskundige te voorzien voor de inhoudelijke en organisatorische ondersteuning.

De Vlor heeft een probleem met de wijze waarop de opdracht van deze deskundige geformuleerd is. Het voorafgaandelijk overleg met de lokale besturen uit het werkingsgebied geeft aan die lokale besturen een bevoorrechte positie tegenover de andere inrichters van onderwijs in het werkingsgebied.

Voor de sturing van die deskundige voorziet het decreet niets. Minimaal is er een band nodig tussen die sturing en de partners bij het lokaal overleg. Een commissie met Vlaamse vertegenwoordigers van de lokale partners kan deze band verzekeren. De Vlaamse Onderwijsraad is hiervoor, vanuit zijn samenstelling en vanuit zijn decretale opdracht van overleg, het aangewezen forum.

De begeleiding van de verschillende partners bij het lokaal overleg ontbreekt helemaal.

Zo is de deelname van vertegenwoordigers van de zelforganisaties van migranten niet even evident als blijkt uit het voorontwerp. Deze sector is nog in volle ontwikkeling. Bovendien hangen deze organisaties voor hun subsidiëring af van de minister van Cultuur.

Logischerwijze zal hun opdracht en professionaliteit vooral daarop gericht zijn. Een goede deelname van deze organisaties aan het plaatselijk overleg vooronderstelt een goede ondersteuning vanuit het Forum voor zelforganisaties van migranten en vanuit de federaties voor zelforganisaties.

Dezelfde opmerkingen gelden mutatis mutandis voor alle andere partners bij het lokaal overleg.

De Vlor vraagt bijvoorbeeld om ten minste de begeleiding van de scholen bij de deelname aan het lokaal overleg, zoals die dit schooljaar functioneert, te behouden.

Een ander voorbeeld heeft te maken met de participatie van de ouders. Ouders zullen alleen participeren als zij zich betrokken voelen. Om de participatie van ouders aan het lokaal overleg te realiseren, zullen inspanningen nodig zijn, van de overheid en van de erkende ouderkoepels.

5.5 Bevoegdheden en werking

Het lokaal overlegplatform krijgt de opdracht om een omgevingsanalyse te maken. De Vlor vindt dat we hier dubbel werk moeten voorkomen. Deze omgevingsanalyse sluit best aan bij het jeugdwelzijnsplan.

Het lokaal overlegplatform moet werkingsprincipes vastleggen over de opvang en de studieoriëntering van allochtone en autochtone kansarme leerlingen. Deze opdracht verplicht het lokaal overleg om afspraken te maken over de opvang en de studieoriëntering van allochtone en kansarme autochtone leerlingen. ⁽²²⁾

Het lokaal overleg is bevoegd voor bemiddeling bij problemen met inschrijvingen. Het kan al zijn bevoegdheden delegeren naar een orgaan dat het zelf opricht, behalve deze ene bevoegdheid. Bemiddelen over inschrijving is volgens de Vlor juist een bevoegdheid die heel moeilijk kan gebeuren in een grote groep zoals het lokaal overlegplatform. De bemiddeling reserveren voor het lokaal overlegplatform zal voor gevolg hebben dat sommige overlegplatformen niets anders zullen doen. En dat 'op te richten orgaan' de belangrijkste bevoegdheden van het lokaal overleg zal uitvoeren. De termijnen in het decreet zijn bovendien zo kort dat het onmogelijk is om die grote groep daarvoor samen te roepen. In de praktijk zal de bemiddeling dan een zaak worden van diegenen die voldoende belang hebben bij de concrete weigering om zich op korte termijn vrij te maken. De Vlor vraagt om in dit opzicht het mechanisme om te keren. Het lokaal overlegplatform legt de principes voor de bemiddeling vast en delegeert ze aan een zeer beperkte groep. ⁽²³⁾

Dan nog blijft de vraag wie voor het lokaal overleg concreet zal bemiddelen tussen de betrokken partijen bij een conflict over een doorverwijzing van een leerling.

De werking van het lokaal overlegplatform zal een zeer grote tijdsinvestering vragen. Zeker bij het begin van het schooljaar. Op dat ogenblik hebben vooral directeurs heel wat andere verplichtingen.

De Vlor vraagt zich af hoe de bemiddelingsbevoegdheid van het lokaal overleg speelt bij doorverwijzing van een leerling naar het buitengewoon onderwijs. Hij twijfelt aan de deskundigheid van het lokaal overleg in verband. Daarnaast is er een probleem van privacy. Momenteel valt de behandeling van deze dossiers onder het beroepsgeheim van de CLB's.

Het voorontwerp doet geen uitspraak over werkingsmiddelen voor het lokaal overleg.

6 De commissie inzake leerlingenrechten

De commissie inzake leerlingenrechten krijgt beslissingsbevoegdheid. Als administratief orgaan neemt zij zo een deel van de beleidsbevoegdheid over van de inrichtende macht. De Vlor vraagt in dit verband de eerbiediging van het recht van de inrichtende machten om gehoord te worden. [Voor het vrij onderwijs heeft deze bevoegdheid invloed op één van zijn wezenlijke kenmerken: het vrij onderwijs heeft het recht een toelatingsbeleid te voeren dat gebaseerd is op de eigenheid van zijn pedagogische project. Ook de vrijheid van onderwijs van de onderwijsverstrekkers is een grondrecht. Op die manier is de beslissingsbevoegdheid van de Commissie inzake leerlingenrechten een inbreuk op de onderwijsvrijheid.] ⁽²⁴⁾

²² De algemene raad stemde over deze formulering. Uiteindelijk keurden 20 leden deze zin goed, 6 leden stemden tegen, 3 leden onthielden zich bij de stemming.

²³ De algemene raad keurde deze alinea goed met 23 stemmen, 1 lid stemde tegen, 8 leden onthielden zich bij de stemming. VSK diende bij deze alinea een minderheidsstandpunt in: zij vinden dat uitdrukkelijk de mogelijkheid moet blijven bestaan dat het hele overlegplatform optreedt bij de bemiddeling van klachten.

²⁴ Bij de stemming over deze alinea was er staking van stemmen: 11 leden stemden voor en 11 leden stemden tegen, 7 leden onthielden zich bij de stemming.

7 Rechtsbescherming

7.1 Bij doorverwijzing

De procedure bij doorverwijzing beperkt de mogelijkheden van open scholen om een diverse populatie te behouden en maakt het voor scholen met overwegend sociaal zwakkere leerlingen en leerlingen waarvan de thuistaal niet het Nederlands is, moeilijker om opnieuw een veel diverser publiek aan te trekken.

Indien ouders een bezwaar maken bij een doorverwijzing, dan schrijft de school waar de ouders zich aanmeldden de leerling in voor de duur van de procedure. Het gevolg is dat de leerling ten minste veertien kalenderdagen in deze school verblijft, de periode die nodig is om te bemiddelen. Om de procedure te doorlopen bij de commissie leerlingenrechten komen daar tien kalenderdagen bij. Daarna kinderen of jongeren nog van school doen veranderen, is een psychologisch en pedagogisch probleem. De Vlor vraagt aan de minister te onderzoeken of het mogelijk is de termijnen te verkorten, mits respect voor de regels van behoorlijk bestuur.

Dit probleem stelt zich niet wanneer ouders hun kinderen in juni inschrijven voor het volgend schooljaar. Een sensibilisering van ouders om al in juni in te schrijven, is een goed idee, maar zal nooit voor gevolg hebben dat er geen kwestieuze inschrijvingen meer zijn bij het begin van het schooljaar. Bovendien zijn er verschillende instapdata in het kleuteronderwijs.

Indien de commissie inzake leerlingenrechten de doorverwijzing gegrond acht, krijgt het centrum voor leerlingenbegeleiding de opdracht om de leerling te helpen om een andere school te vinden. Voor het centrum voor leerlingenbegeleiding is het moeilijk om hierbij een onafhankelijke positie in te nemen. Het is afhankelijk van de school van aanmelding voor de verlenging van het samenwerkingscontract. Het blijft dan nog de vraag of het CLB in die omstandigheden, waarbij dezelfde scholen en dezelfde ouders reeds de hele procedure hebben doorlopen die volgt op een betwisting bij een doorverwijzing, wel een geschikt oplossing kan vinden voor de betrokken leerling.

7.2 Bij weigering

De leerlingen waarvan de ouders bij de commissie een klacht indienen tegen een weigering kunnen in geen enkele school terecht gedurende 10 kalenderdagen, de termijn die de Commissie krijgt om te beslissen of de weigering gegrond is. Deze periode kan nog 14 kalenderdagen langer duren: de termijn die het lokaal overleg krijgt om over een inschrijving te bemiddelen bij de inrichtende machten van de overige scholen in het werkingsgebied.

Indien de commissie inzake leerlingenrechten een weigering voldoende gemotiveerd acht, dan moet het lokaal overleg naar een school zoeken voor de betrokken leerling. De Vlor denkt dat het best is dat in beide gevallen, zowel bij weigering als bij doorverwijzing, dezelfde instantie de leerling begeleidt bij het zoeken naar een school.

8 Wat ontbreekt

8.1 Decretale basis voor afspraken op Vlaams niveau

Het voorontwerp biedt een decretale basis voor een lokaal overleg tussen de verschillende lokale partners in onderwijs. Het biedt geen decretale basis voor engagementen van en overleg tussen de verschillende Vlaamse partners in onderwijs. Ingevolge dit tekort legt het voorontwerp geen band tussen het lokaal en het Vlaams niveau (zie ook 5.4).

8.2 Sensibilisering

De lokale overlegfora kunnen erg belangrijk zijn voor de sensibilisering voor de open school

met veel diversiteit in haar populatie. Het decreet neemt deze sensibilisering niet op in de lijst van opdrachten voor het lokaal overleg. De Vlor vraagt om deze opdracht expliciet op te nemen bij de decretale opdrachten voor het lokaal overlegplatform. ⁽²⁵⁾

8.3 Maatregelen voor scholen met overwegend sociaal zwakkere leerlingen en leerlingen waarvan het Nederlands niet de thuistaal is

Met het toelatingsbeleid wil de Vlaamse overheid de openheid en de diversiteit in de Vlaamse scholen bevorderen. Het voorontwerp bevat daartoe twee soorten bepalingen:

- 1 bepalingen die gesloten, sociaal elitaire of selecterende scholen aanzetten om allochtone leerlingen te aanvaarden en
- 2 bepalingen die open scholen met veel diversiteit in hun populatie in staat moeten stellen om hun populatie divers te houden.

Een derde soort maatregelen ontbreekt: maatregelen inzake rationalisatie die scholen met overwegend sociaal zwakkere leerlingen en leerlingen waarvan de thuistaal niet het Nederlands is, voldoende tijd geven om opnieuw aantrekkelijke scholen te worden voor een veel diverser publiek en een deskundige begeleiding om die scholen daarbij te ondersteunen

Deel II

Het geïntegreerd ondersteuningsaanbod

9 Doelstellingen van het geïntegreerd ondersteuningsaanbod

In zijn advies van 17 april 2001 besteedt de Vlor aandacht aan de doelstellingen van een geïntegreerd gelijke kansenbeleid. Van deze doelstellingen is geen spoor terug te vinden in het voorontwerp van decreet. Daarom verwijst de Vlor in dit advies opnieuw naar deze doelstellingen en vraagt hij aan de overheid om ze decretaal te verankeren:

- 1 omgaan met diversiteit is inherent aan elke aanpak die alle leerlingen optimale onderwijskansen biedt. Onderwijs dat diversiteit als uitgangspunt neemt, stelt voortdurend de vraag welke leerlingen geen baat hebben bij een algemene aanpak gericht op de gemiddelde leerling en hoe die aanpak kan veranderen zodat meer leerlingen maximaal hun mogelijkheden kunnen benutten.⁽²⁶⁾
- 2 preventie en remediëring van leerproblemen: alle leerlingen optimale onderwijskansen geven, veronderstelt in de eerste plaats een structurele aanpak om leerproblemen te voorkomen.⁽²⁷⁾
- 3 extra middelen moeten positieve effecten hebben voor alle leerlingen.⁽²⁸⁾
- 4 bijkomende omkadering in het secundair onderwijs is in de eerste plaats gericht op de toeleiding en het behoud van kansarme en allochtone leerlingen in doorstromingsrichtingen. ⁽²⁹⁾

²⁵ De algemene raad ondersteunde deze paragraaf met 19 stemmen, 9 leden onthielden zich bij de stemming.

²⁶ Advies over een geïntegreerd ondersteuningsaanbod voor scholen, algemene raad, 17 april 2001, AR/PCA/ADV/004, blz.2

²⁷ Idem, blz. 3

²⁸ Idem, blz. 3

²⁹ Idem, blz. 10

10 Gewoon basisonderwijs en eerste graad van het gewoon secundair onderwijs

10.1 Zelfde aanpak voor basisonderwijs en eerste graad secundair onderwijs

In de visietekst van de minister ⁽³⁰⁾ was de mogelijkheid van eenzelfde aanpak voor het basisonderwijs en voor de eerste graad van het secundair onderwijs en een andere aanpak voor de derde graad van het secundair onderwijs niet aan de orde. In het advies van de Vlor van 17 april kwam deze mogelijkheid evenmin aan bod.

Er zijn enkele belangrijke argumenten voor deze aanpak:

- De meer preventieve aanpak in het basisonderwijs wordt best doorgetrokken naar de eerste graad van het secundair onderwijs.
- In de eerste graad van het secundair onderwijs zijn nog geen onderwijsvormen en studierichtingen. Het zijn vooral die onderwijsvormen en studierichtingen die ons nopen tot een andere aanpak in de tweede en derde graad van het secundair onderwijs.

De Vlor is voorstander van deze aanpak, maar vindt dat hij geen verschuiving van middelen van basisonderwijs naar secundair onderwijs mag voor gevolg hebben.

10.2 Gelijke kansenindicatoren

In zijn advies over een geïntegreerd ondersteuningsaanbod voor scholen kiest de Vlor voor het basisonderwijs voor een meting van onderwijskansarmoede op basis van SES-indicatoren ⁽³¹⁾ ⁽³²⁾ op voorwaarde dat de basisomkadering groot genoeg is om leerproblemen op te vangen. Alle scholen hebben leerlingen met leerproblemen, ongeacht de sociale afkomst van hun leerlingen. Die basisomkadering volstaat nu niet.

In het voorontwerp vinden we bij de indicatoren de drie dimensies terug die de Vlor voorstelt in zijn advies. De indicatoren in het voorontwerp stemmen in grote mate overeen met de indicatoren die de Vlor in zijn advies ⁽³³⁾ opsomt. ⁽³⁴⁾

Omdat de SES-indicatoren sterk verweven zijn met de persoonlijke levenssfeer van de ouders vindt de Vlor het niet voor de hand liggen dat scholen dergelijke gegevens opvragen bij ouders. Hij verwijst in dit verband naar de privacywet ⁽³⁵⁾ en vraagt aan de minister om aan de commissie ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer een advies te vragen over twee elementen:

- 1 mogen scholen dit soort van gegevens opvragen en bewaren en, zo ja
- 2 op welke manier kunnen zij die gegevens opvragen, bewaren en doorgeven aan andere instanties.

In zijn advies van 17 april 2001 stelt de Vlor een weging voor van de verschillende indicatoren en van verschillende combinaties van indicatoren. Het voorontwerp bevat het principe van een weging, maar voor de concrete coëfficiënten en combinaties stelt het een besluit van de Vlaamse regering in het vooruitzicht. Gelet op het belang van dit besluit voor

³⁰ Naar een geïntegreerd gelijke kansenbeleid binnen het onderwijs, visietekst ten behoeve van het Vlaams parlement, departement onderwijs, november 2000

³¹ indicatoren voor de sociaal-economische en sociaal-culturele achtergrond van leerlingen

³² Advies over een geïntegreerd ondersteuningsaanbod voor scholen, algemene raad, 17 april 2001, AR/PCA/ADV/004, blz.5

³³ Idem blz. 6 en blz.8

³⁴ De algemene raad keurde de twee bovenstaande alinea's goed met 17stemmen voor en 12 onthoudingen.

³⁵ Wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, art. 5

de organisatie van het gelijke kansenbeleid op het terrein, vraagt de Vlor aan de minister de gelegenheid om over dit uitvoeringsbesluit een advies uit te brengen. De Vlor stelt dezelfde vraag voor het besluit van de Vlaamse regering over de wijze waarop de overheid de gelijke kansenindicatoren zal vaststellen en de procedure die scholen daarbij moeten volgen.

Het voorontwerp bepaalt dat de indicator 'thuistaal niet het Nederlands' enkel kan wegen in combinatie met andere gelijke kansenindicatoren. De Vlor gaat akkoord met deze bepaling, maar vraagt aandacht voor leerlingen die tijdens het vorig schooljaar als anderstalige nieuwkomer in een onthaaljaar of in een onthaalklas zaten en bijkomende inspanningen vragen. Hij verwijst in dit verband naar zijn aanvullend advies over onthaalonderwijs voor anderstalige nieuwkomers ⁽³⁶⁾.

10.3 Toekenning van de middelen

Om in aanmerking te komen voor aanvullende lestijden of extra uren - leraar moet een school ten minste 20% regelmatige leerlingen tellen die beantwoorden aan de gelijke kansenindicatoren.

De Vlor vraagt zich af of deze voorwaarde niet contraproductief is ten aanzien van het eerste deel van het decreet over het toelatingsbeleid en eerder concentratie van sociaal zwakkere leerlingen en leerlingen waarvan het Nederlands niet de thuistaal is, bevordert dan tegengaat. Dezelfde opmerking geldt voor de bepaling dat het aantal punten van scholen met meer dan 85% leerlingen die aan de gelijke kansenindicatoren beantwoorden vermenigvuldigd wordt met een coëfficiënt, als die coëfficiënt groter is dan één. Of die coëfficiënt groter is dan één blijkt overigens niet uit het voorontwerp.

De Vlor stelt hier voor om het percentage van 20% terug te brengen naar de voorwaarden zoals nu bij OVB en ZVB: 10% of 20 leerlingen. Zeker omdat scholen nu dit percentage moeten berekenen voor de hele school. Voor OVB was dat de vestigingsplaats. Een andere mogelijkheid is om scholen die uit de boot vallen ingevolge de verhoging naar 20%, gewoon het minimum aantal lestijden te geven om hun werking te kunnen verder zetten. ⁽³⁷⁾

In zijn advies van 17 april 2001 vraagt de Vlor om de toekenning van bijkomende middelen voor drie jaar te garanderen. Het voorontwerp garandeert de aanvullende lestijden of extra uren-leraar voor een periode van drie jaar. Maar heeft dit voor gevolg dat er geen scholen kunnen bijkomen die in de loop van die drie jaar aan de voorwaarden voldoen?

Het voorontwerp bepaalt, eveneens conform de vraag van de Vlor, een minimum volume voor de bijkomende omkadering van zes aanvullende lestijden of extra uren - leraar.

Anders is het gesteld met de bepaling van de exacte grootte van de coëfficiënten en het gewicht dat zij daaraan toekent. Het voorontwerp schuift deze beslissing door naar de Vlaamse regering en maakt ze afhankelijk van de beschikbare begrotingskredieten. Deze onbekenden maken het onmogelijk om het effect van het toekenningssysteem op het terrein in te schatten. Nochtans is dit een heel belangrijk element om het voorontwerp te kunnen beoordelen. De Vlor vraagt aan de minister om ook dat besluit voor advies aan de Vlor voor te leggen.

De koppeling van de beslissing of een school bijkomende middelen krijgt aan de beschikbare begrotingskredieten, heeft tot gevolg dat scholen die aan de voorwaarden voldoen toch niet

³⁶ Aanvullend advies over onthaalonderwijs voor anderstalige nieuwkomers, Algemene raad, 15 mei 2001, AR/PCA-MSM/ADV/006, biz. 6 env.

³⁷ De algemene raad ondersteunde deze alinea met 15 stemmen voor, 6 leden stemden tegen, 6 leden onthielden zich bij de stemming. Het Gemeenschapsonderwijs, ACOD, ROGO en één van de deskundigen dienden hier een minderheidsstandpunt in. Zij zijn voorstander van de drempel van 20% zoals die in het voorontwerp staat.

zeker zijn van bijkomende middelen tijdens het volgend schooljaar. De Vlor vindt dat scholen die voldoen aan de voorwaarden van dit decreet recht hebben op bijkomende middelen. ⁽³⁸⁾

Indien veel scholen ingevolge de nieuwe regeling hun ondersteuning verliezen, dan staat het effect van dit deel van het voorontwerp haaks op het toelatingsbeleid uit het eerste deel van het voorontwerp. Ingevolge de wijze waarop de middelen worden toegekend, zullen juist de scholen met een gemengde populatie hun ondersteuning verliezen.

Maar ook indien dit decreet als gevolg heeft dat een bepaald type van scholen heel veel uren wint, is er een probleem. Dit zou andere scholen een goed alibi bieden om probleemleerlingen naar die scholen te verwijzen met het argument dat die scholen beter toegerust zijn om hen op te vangen.

10.4 Aanwending van de middelen

Omwille van de continuïteit vroeg de Vlor in zijn advies van 17 april 2001 om de actieterreinen van OVB en ZVB over te nemen als actiepunten. Het voorontwerp neemt de actieterreinen van OVB en ZVB over als actiepunten, met uitzondering van OETC.

Door het basisonderwijs en de eerste graad van het secundair onderwijs hier samen te nemen, verdwijnt voor de eerste graad van het secundair onderwijs de doorstroming als thema. Voor de Vlor is dit een erg belangrijk thema, dat ook zijn belang heeft voor het basisonderwijs. Hij vraagt om dit thema aan de lijst toe te voegen.

In zijn advies van 17 april benadrukt de Vlor het belang van omgaan met diversiteit om alle leerlingen gelijke onderwijskansen te bieden. Hanteren van diversiteit als fundamenteel onderwijsprincipe betekent onder meer dat individuele of groepskenmerken van leerlingen uitgangspunten kunnen zijn voor de verwerving van waardevolle competenties. ⁽³⁹⁾ Dat OETC in dit voorontwerp wegvalt als keuzemogelijkheid voor scholen, vindt de Vlor een probleem.

De Vlor heeft voldoende vertrouwen in scholen om de juiste keuzen te maken uit de themata die het voorontwerp opsomt. Hij vindt het niet nodige dat de overheid de mogelijke doelstellingen binnen die themata bepaalt. Dat de scholen bij de keuze van de themata en bij de bepaling van hun doelstellingen geen beroep meer kunnen doen op de knowhow en de ondersteuning van de extra begeleiding, vindt hij wel een fundamenteel probleem.

Conform het advies van de Vlor stelt de overheid een goedgekeurd aanwendingsplan niet meer als voorwaarde voor de toekenning van middelen. Zij verplicht scholen wel om planmatig te werken en om zichzelf te evalueren. De Vlor waardeert dat. Dezelfde waardering heeft de Vlor voor de mogelijkheid om in de aanvullende lestijden personeelsleden te benoemen.

Het voorontwerp vraagt aan de scholen om in hun plan op te nemen hoe zij zichzelf zullen evalueren. Het advies van 17 april 2001 voorziet deze rubriek niet. De overheid kan scholen modellen van zelfevaluatie aanbieden, maar niet opleggen. Een school moet vrij zijn hierin een keuze te maken. Zelfevaluatie is een groeiproces dat begeleiding vraagt. Begeleiding die in dit voorontwerp ontbreekt.

De inspectie gaat na of de school haar doelstellingen bereikt. Bij een negatieve controle verliest de school het recht op aanvullende lestijden of extra uren-leraar voor de volgende

³⁸ De algemene raad stemde over de toevoeging van deze zin, 22 leden stemden voor de toevoeging, 3 leden onthielden zich bij de stemming.

³⁹ Advies over een geïntegreerd ondersteuningsaanbod voor scholen, Algemene Raad, 17 april 2001, AR/PCA/ADV/004, blz. 3

periode van drie schooljaren. De Vlaamse regering zal de controleprocedure en de beroepsmogelijkheden van de school bepalen. Conceptueel is het belangrijk welke criteria de inspectie zal hanteren bij die controle. Daarom vraagt de Vlor aan de minister de mogelijkheid om advies uit te brengen over dat besluit.

11 Tweede en derde graad secundair onderwijs

11.1 Gelijke kansenindicatoren

In zijn advies van 17 april ⁽⁴⁰⁾ geeft de Vlor aan dat hij de vervanging van SES-indicatoren door achterstand bij intrede in het secundair onderwijs niet principieel uitsluit als indicator. Hij vraagt in dat advies aan de overheid om na te gaan of deze indicator een even goede voorspeller is voor leerproblemen dan de SES-indicatoren. Maar de overheid heeft deze correlatie niet getoetst.

Bijgevolg blijft de Vlor voor de tweede en de derde graad van het secundair onderwijs voorstander van SES-indicatoren omwille van de continuïteit met het basisonderwijs en de eerste graad van het secundair onderwijs. Hoe gaat het lokaal overleg bijvoorbeeld voor het secundair onderwijs een overzicht kunnen maken van de situatie inzake gelijke kansen als het niet kan beschikken over de indicatoren voor de sociaal-economische en sociaal-culturele achtergrond van de leerlingen van de tweede en de derde graad van het secundair onderwijs?⁽⁴¹⁾

Bij de indicatoren voor de tweede en de derde graad van het secundair onderwijs ontbreekt de zorg voor leerlingen uit de trekkende bevolking, thuislozen en ex-anderstalige nieuwkomers. Het gebruik van de term neveninstromers werkt in dit opzicht verwarrend.

Op basis van de definitie in het voorontwerp komen 'neveninstromers' alleen voor in het beroepssecundair onderwijs en is er een zeer grote overlapping tussen de indicator 'neveninstromer' en de indicator 'schoolse achterstand' (Art. II.1.7°). Om deze overlapping te voorkomen en beter bij de realiteit aan te sluiten, zouden we een neveninstromer beter definiëren als een leerling:

- 1 die ingeschreven is in een leerjaar van de tweede of de derde graad secundair onderwijs en
- 2 die het voorafgaand schooljaar niet in de school ingeschreven was en
- 3 die het voorafgaand schooljaar een oriënteringsattest B behaalde.

11.2 Toekenning van de middelen

Voor deze bepalingen gelden in grote lijnen dezelfde opmerkingen als voor de overeenkomstige bepalingen over het gewoon basisonderwijs en de eerste graad van het gewoon secundair onderwijs.

De keuze van de indicatoren voor de tweede en de derde graad van het secundair onderwijs, de definitie van het begrip 'neveninstromer' en de wijze waarop de middelen worden toegekend, zullen tot gevolg hebben dat vooral scholen met heel veel leerlingen in het BSO extra uren-leraar zullen krijgen. Als doorstroming een doelstelling blijft van het geïntegreerd gelijke kansenbeleid, dan hebben andere onderwijsvormen deze middelen ook nodig.

⁴⁰ Idem, blz. 7

⁴¹ De algemene raad stemde voor deze paragraaf met 14 stemmen voor, 6 leden stemden tegen en drie leden onthielden zich bij de stemming. Het VSKO en VCOV dienden hier een minderheidsstandpunt in. Zij ondersteunen de indicatoren uit het voorontwerp.

11.3 Aard van de middelen

Deze bepaling komt niet voor in het deel over het basisonderwijs en de eerste graad van het secundair onderwijs.

De Vlor steunt de mogelijkheid om deze betrekkingen niet alleen toe te kennen aan leraren.

De Vlor kan evenwel niet instemmen met de beperking dat alleen tijdelijke personeelsleden kunnen fungeren in deze betrekkingen.

11.4 Aanwending van de middelen

Voor deze bepalingen gelden dezelfde opmerkingen als voor de overeenkomstige bepalingen over het gewoon basisonderwijs en de eerste graad van het gewoon secundair onderwijs.

12 Wat ontbreekt

12.1 Begeleiding

Het voorontwerp voorziet geen begeleiding voor de implementatie van dit ondersteuningsbeleid. Nochtans vragen scholen naar begeleiding om de noden die zijzelf ervaren om te zetten in een concrete strategie. Maar zelfs indien scholen zonder meer in staat zouden zijn deze middelen efficiënt en effectief aan te wenden om de kansen van hun leerlingen aanzienlijk te verbeteren, dan nog leidt het gebrek aan begeleiding tot een versnippering van de besteding van overheidsmiddelen. Begeleiding is ook nodig om een multiplicatoreffect te krijgen van goede praktijkvoorbeelden. Maar er is meer. De goede resultaten en de knowhow van de OVB-begeleiding en de reguliere begeleiding, zoals die sinds 1991 in het gemeenschapsonderwijs en in de representatieve groeperingen van inrichtende machten gegroeid is, gaat volledig verloren. Ook dit is een verspilling van overheidsmiddelen. Het voorontwerp verwijst evenmin naar de wetenschappelijke ondersteuning die de Steunpunten NT2 en ICO en het Centrum voor ervaringsgericht onderwijs tijdens het voorbije decennium met overheidsmiddelen ontwikkelden.

Het voorontwerp van decreet voorziet voor de begeleiding van de scholen bij de implementatie van dit decreet alleen een begeleiding door de centra voor leerlingenbegeleiding. Deze centra zouden die begeleiding moeten overnemen van de begeleidingsdiensten zonder daarvoor bijkomende middelen te krijgen. De meeste centra beschikken zelfs niet over de knowhow om dit te doen, omdat deze taak altijd een opdracht was van de begeleidingsdiensten. Volgens de Vlor is dit geen opdracht voor de centra voor leerlingenbegeleiding, maar voor de pedagogische begeleidingsdiensten van de netten die hiervoor, net als de scholen, over bijkomende en structurele middelen moeten kunnen beschikken. Daarom pleit de Vlor voor een volledige opname van de extra begeleiding voor OVB in het regulier begeleidingskader.

12.2 Het deeltijds beroepsonderwijs

Het deeltijds beroepsonderwijs valt onder het toepassingsgebied van dit decreet. Bij het geïntegreerd ondersteuningsaanbod voor scholen is voor hen niets specifiek voorzien. De Vlor pleit voor een specifieke aanpak omwille van het deeltijds karakter van dat onderwijs en omwille van de specifieke kenmerken van de populatie van het deeltijds onderwijs.⁽⁴²⁾

12.3 Nascholing voor leerkrachten

Alleen bij de opsomming van de voorwaarden om een leerling te kunnen doorverwijzen,

⁴² De algemene raad ondersteunt deze paragraaf met 20 stemmen, 7 leden onthielden zich bij de stemming.

vernoemt het voorontwerp het nascholingsbeleid van de scholen. In het ondersteuningsbeleid duikt geen enkele verwijzing op naar nascholing. De Vlor pleit om dit als nascholingsthema op te nemen in de prioritaire projecten van de Vlaamse regering.⁽⁴³⁾

Deel III

Tijdelijk project buitengewoon onderwijs

De Vlor stelt voor om dit deel van het decreet te schrappen. De invoering is reeds een voorafname op de nieuwe visie op het buitengewoon onderwijs en in die zin voorbarig.

Voor het buitengewoon onderwijs blijft het onderwijsvoorrangsbeleid gewoon verder lopen. De Vlor vraagt zich af hoe de overheid deze beslissing in de praktijk zal uitvoeren. ⁽⁴⁴⁾

Jacques Perquy
administrateur generaal

Louis Van Beneden
voorzitter

⁴³ De algemene raad ondersteunt deze paragraaf met 20 stemmen, 7 leden onthielden zich bij de stemming.

⁴⁴ De algemene raad ondersteunt de inhoud van dit deel van het advies met 22 stemmen, 6 leden onthielden zich bij de stemming.