

Advies over de experimentele aanmeldingsprocedures

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

Advies over de experimentele aanmeldingsprocedures

1 Situering

In dit advies op eigen initiatief evalueert de Vlor de experimentele aanmeldingsprocedures voor de inschrijvingen in de schooljaren 2009-2010 en 2010-2011. Het advies kan echter niet helemaal voorbij gaan aan recente wijzigingen in het decreet voor de inschrijvingen voor het schooljaar 2011- 2012.

Ook de betrokken lokale overlegplatformen (LOP) zullen vóór 1 november 2010 een evaluatie bezorgen aan de minister. De Vlor denkt dat die evaluaties een belangrijk element moeten zijn bij de besluitvorming over een decretale verankering van de aanmeldingsprocedures, maar heeft hier niet op gewacht om zelf een evaluatie te maken op basis van de ervaringen van de verschillende organisaties die deelnemen aan de LOP's en vertegenwoordigd zijn in de Vlor.

Een werkgroep met alle leden van de commissie Diversiteit en Gelijke Onderwijskansen aangevuld met 6 leden van de Raad Basisonderwijs en 6 leden van de Raad Secundair Onderwijs, heeft dit advies voorbereid. De heer Jean Pierre Verhaeghe, voorzitter van de commissie Diversiteit en Gelijke kansen, heeft de werkgroep voorgezeten.

De Algemene Raad van de Vlor formuleerde dit advies op 28 oktober 2010. Hij stemde dit advies unaniem op 25 november 2011,

2 Inleiding

2.1 De regelgeving

Om discriminatie van leerlingen te vermijden en voor elke leerling het recht op inschrijving te garanderen in een school naar eigen keuze of keuze van de ouders, legt het decreet Gelijke Onderwijskansen van 2002 ¹ voor de inschrijvingen het principe van de chronologie op: "wie eerst komt, eerst maalt" en het gebruik van een inschrijvingsregister.

De toepassing van dat principe heeft op sommige plaatsen een lokaal capaciteitstekort zichtbaarder gemaakt. Soms is het capaciteitsprobleem beperkt tot één school, soms gaat het over een hele regio. Er zijn nu eenmaal meer leerplichtige kinderen, vooral in de grote steden. Gaandeweg verschenen steeds vaker wachtrijen en kampeertoestanden in het straatbeeld. Zij veroorzaakten niet alleen duidelijke ongemakken en een bijkomende of verscherpte kansenongelijkheid, maar zijn ook juridisch een probleem. Vanuit juridisch standpunt is iedereen die bij de start van de inschrijvingen aan de schoolpoort aanwezig is, 'eerst'.

¹ Decreet van 28 juni 2001 betreffende gelijke onderwijskansen – I, B.S. 14/09/2002

2.2 Experimenten

De decreetgever heeft geopteerd om dit probleem niet meteen structureel op te lossen. Voor de inschrijvingen voor de schooljaren 2009-2010 en 2010-2011 hebben schoolbesturen de mogelijkheid ² gekregen om, mits het akkoord van het lokaal overlegplatform, voorafgaand aan de inschrijvingsperiode een aanmeldingsperiode met een aanmeldingsprocedure te organiseren. De organisatie van de aanmeldingsprocedure mag echter geen nieuwe voorrangsgroepen creëren en moet de uitgangspunten van het decreet Gelijke Onderwijskansen respecteren.

Een aantal schoolbesturen heeft gebruik gemaakt van deze mogelijkheid:

- alle katholieke scholen met gewoon secundair onderwijs in Leuven (2009-2010 en 2010-2011), voor het eerste leerjaar van het gewoon secundair onderwijs.³ Twee van die scholen gebruikten ook een aanmeldingsprocedure voor hun andere leerjaren voor de inschrijvingen voor het schooljaar 2009-2010, één daarvan deed dit ook nog voor haar inschrijvingen voor het volgend schooljaar (2010-2011);
- alle scholen met gewoon basisonderwijs in Gent (2009-2010 en 2010-2011);
- drie methodescholen met gewoon secundair onderwijs in Gent (2010-2011) voor het eerste leerjaar van het gewoon secundair onderwijs;
- alle scholen met gewoon basisonderwijs in Antwerpen (2010-2011);
- alle scholen met gewoon basisonderwijs in het Brussels hoofdstedelijk gewest (2010-2011);
- alle scholen met gewoon en buitengewoon secundair onderwijs in het Brussels hoofdstedelijk gewest (2010-2011) voor het eerste leerjaar van het secundair onderwijs;
- de middenschool Don Bosco in Haacht (2010-2011) voor het eerste leerjaar van het gewoon secundair onderwijs.⁴

Het lokaal overlegplatform moet jaarlijks de goedgekeurde experimenten evalueren en vóór 1 november het evaluatieverslag overmaken aan de Vlaamse regering.

Onderwijsdecreet XX verlengt de mogelijkheid om een experimentele aanmeldingsprocedure te organiseren met één schooljaar en maakt ze ook mogelijk voor scholen in gemeenten zonder LOP. De ordeningscriteria die de schoolbesturen mogen gebruiken, worden echter beperkt. Voor het basisonderwijs zijn de enige mogelijke ordeningscriteria:

- de chronologie van aanmelding, met uitsluiting van de chronologie bij fysieke aanmelding;
- de afstand van de woon- of verblijfplaats van de leerling en de afstand van het werkadres van één van beide ouders.

Voor het secundair onderwijs zijn de enige mogelijke ordeningscriteria:

- de chronologie van aanmelding, met uitsluiting van de chronologie bij fysieke aanmelding;

² Decreet van 28 juni 2002 betreffende gelijke onderwijskansen-I, art. X.2

³ Het katholiek secundair onderwijs van Leuven organiseerde voor de inschrijvingen van het schooljaar 2008-2009 al een aanmeldingsprocedure vooraleer er een decretaal kader was.

⁴ Een school in dezelfde regio en die tot dezelfde scholengemeenschap behoort als de middenschool Don Bosco, maar die niet gelegen is in een werkingsgebied van een LOP heeft, in overleg met de overheid, een aanmeldingsprocedure georganiseerd, hoewel dit op dat ogenblik volgens de letter van het decreet nog niet mogelijk was.

- het aantal schooldagen dat de leerling schoolliep in een basisschool die gelegen is op dezelfde campus.

De overheid besliste over deze bijsturing zonder evaluatie of formeel overleg met het onderwijsveld. Uit de tekst van het nieuwe artikel blijkt dat de overheid voor de invoering van een structurele regeling niet zal wachten op de evaluatie van de inschrijvingen voor het schooljaar 2011-2012.

De Vlor focust zijn evaluatie op de voorbije aanmeldingsprocedures en op de ordeningscriteria die mogelijk waren op basis van de vigerende wetgeving voor de inschrijvingen voor de schooljaren 2009 -2010 en 2010-2011⁵. Daar waar relevant zal hij proactief ingaan op het effect dat hij verwacht van de nieuwe regels voor de komende aanmeldingsperiode.

3 Evaluatie

De LOP's, scholengemeenschappen en scholen die gekozen hebben om een aanmeldingsprocedure uit te werken, hebben niet voor de gemakkelijkste weg gekozen. Zij hebben gemeend dat een aanmeldingsprocedure de beste manier is om in hun regio, scholengemeenschap of school het recht van alle leerlingen te garanderen om ingeschreven te worden in de school naar keuze. De Vlor heeft veel waardering voor dit streven en al het werk, ook vaak de bijkomende financiële inspanningen die daarmee gepaard gingen.

De Vlor vindt het noodzakelijk om de experimentele aanmeldingsprocedures nu al te evalueren, omdat de overheid nog dit schooljaar een structureel systeem wil ontwikkelen voor de inschrijvingen voor het schooljaar 2012-2013. De experimenten in Antwerpen en Brussel zijn wel nog erg nieuw en alleen uitgetest voor de inschrijvingen van het lopende schooljaar 2010-2011. Het is nog erg vroeg om deze experimenten nu al op hun merites te evalueren.

De Vlor wil in deze evaluatie de verschillende aanmeldingsprocedures niet vergelijken per criterium en hun verdiensten en tekorten tegen elkaar afwegen. Hij formuleert alleen generieke opmerkingen over de verschillende aanmeldingsprocedures heen en stipt daarbij specifieke pijnpunten of aandachtspunten aan.

3.1 Criteria

Bij de evaluatie toetst de Vlor de aanmeldingsprocedures:

- aan het artikel uit het decreet Gelijke Onderwijskansen van 2008 dat experimentele aanmeldingsprocedures mogelijk maakt en de doelstellingen van dat artikel die opgenomen zijn in de toelichting en in de bijbehorende omzendbrieven;
- op toegankelijkheid, gebruiksvriendelijkheid en bedrijfszekerheid;
- aan de algemene doelstellingen van het decreet Gelijke Onderwijskansen en de bepalingen over het inschrijvingsrecht;
- op ongewenste neveneffecten.

⁵ Decreet van 28 juni 2002 artikel X.2, zoals gewijzigd door ODXVIII van 2008

3.1.1 De specifieke doelstellingen van aanmeldingsprocedures

- wachtrijen en kampeertoestanden vermijden;
- voorkomen dat ouders buitensporige inspanningen moeten doen om zich bij het begin van de inschrijvingsperiode gunstig te rangschikken;
- aanbrengen van een rangordening van alle aangemelde leerlingen op basis van duidelijke en objectieve criteria die geen enkele leerling op voorhand uitsluit;
- geen nieuwe voorrangsgroepen creëren;
- lokaal draagvlak creëren voor de rangordecriteria;
- dubbele inschrijvingen vermijden.

3.1.2 De gebruiksvriendelijkheid van de procedures

- Voldoen de systemen op technisch vlak? Voldoet de hardware? Voldoet de software?
- Zijn de systemen oudervriendelijk? Voor alle ouders? Voor ouders uit maatschappelijk kwetsbare groepen?
- Is het systeem voldoende gecommuniceerd naar ouders, scholen en intermediairen?
- Werden ouders, scholen en intermediairen voldoende ondersteund?
- Werden ouders voldoende ondersteund door scholen en intermediairen?

3.1.3 De algemene doelstellingen van het decreet Gelijke Onderwijskansen

- De filosofie van het decreet Gelijke Onderwijskansen dat de gelijke behandeling van alle leerlingen bij de inschrijving verzekert, respecteren;
- Uitsluiting, segregatie en discriminatie tegengaan;
 - gelijke behandeling van alle leerlingen bij inschrijving;
 - gelijke kansen op inschrijving/weigering;
 - betere sociale mix.
- Bevorderen van sociale cohesie.

3.1.4 Ongewenste neveneffecten

- effecten op andere scholen;
- buitensporige inspanningen voor scholen, ouders en intermediairen;
- effecten op de schoolkeuzeprocessen;
- gevolgen voor de vrije schoolkeuze;
- gevolgen voor kleuterparticipatie.

3.2 Experimente aanmeldingsprocedures en capaciteitsproblemen

De experimentele aanmeldingsprocedures zijn bedoeld om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen. De Vlor maakt een onderscheid tussen regio's met een algemeen capaciteitstekort en regio's waar in sommige scholen de vraag groter is dan het aantal plaatsen en in andere scholen nog voldoende vrije plaatsen zijn. Wanneer in een regio sommige scholen te weinig plaatsen hebben en andere niet, is er enkel een probleem van coördinatie van vraag en aanbod. Dit kan een gevolg zijn van percepties van ouders over de kwaliteit van het geboden onderwijs en de gevolgen van deze percepties op schoolkeuzeprocessen. Er kunnen ook andere problemen een rol spelen zoals de inplanting van een nieuwe wijk. Een regiobrede aanmeldingsprocedure kan

zorgen voor een betere afstemming tussen vraag en aanbod. Een regiobrede aanmeldingsprocedure is een aanmeldingsprocedure waaraan in een bepaalde regio alle scholen van alle netten met hetzelfde onderwijsaanbod deelnemen.

Een aanmeldingsprocedure kan echter nooit een capaciteitsprobleem oplossen van een hele regio. Een regiobrede aanmeldingsprocedure zal dit probleem wel duidelijk zichtbaar maken en afbakenen. Om een algemeen capaciteitsprobleem op te lossen zijn maatregelen nodig die het aanbod vergroten en waarbij toekomstgericht gedacht wordt. Een centraal aanmeldingssysteem kan alleen vraag en aanbod beter op elkaar afstemmen. Het bestaan van een capaciteitsprobleem kan bijgevolg geen criterium zijn om de aanmeldingsprocedures te evalueren. Deze situatie heeft wel invloed op de implementatie en de perceptie van de aanmeldingsprocedures.

De Vlor stelt vast dat dit schooljaar ook problemen opduiken met inschrijvingen in scholen die net buiten een LOP-regio met een regiobrede aanmeldingsprocedure gelegen zijn. Hij vraagt zich af of deze problemen een gevolg zijn van het capaciteitsprobleem of gerelateerd zijn aan de aanmeldingssystemen, omdat bijvoorbeeld sommige ouders om één of andere reden niet kunnen of willen deelnemen aan een aanmeldingsprocedure.

Vandaag zijn scholen voor buitengewoon onderwijs, met uitzondering van het buitengewoon secundair onderwijs in Brussel, niet betrokken bij de experimentele aanmeldingsprocedures. Het buitengewoon onderwijs is wel onderworpen aan het inschrijvingsrecht, maar wordt bijna overal buiten deze aanmeldingsprocedures gehouden. Toch zijn er heel wat scholen voor buitengewoon onderwijs die met een capaciteitsprobleem kampen en die vragende partij zijn voor een aanmeldingssysteem.

3.3 Toetsing

3.3.1 Wachtrijen en kampeertoestanden vermijden

Op plaatsen waar gewerkt wordt met een aanmeldingsprocedure zijn wachtrijen en kampeertoestanden voor de schoolpoorten verdwenen. Op dat punt zijn de aanmeldingsprocedures geslaagd in hun opzet.

In sommige regio's zijn echter de fysieke wachtrijen voor de schoolpoorten in min of meerdere mate vervangen door fysieke wachtrijen voor de deur van de centra die vooral kansarme ouders bijstaan om hun kinderen elektronisch aan te melden. Dit fenomeen heeft zich voorgedaan op plaatsen waar het tijdstip van aanmelding als rangordecriterium gebruikt werd. Ouders die van thuis uit probeerden in te loggen of in te bellen en daar niet in slaagden, kwamen in een 'virtuele' wachtrij terecht. Systemen die het tijdstip van aanmelding als rangordecriterium gebruiken, konden bij momenten de toevloed van gelijktijdige aanmeldingen niet aan.

Nieuwe fysieke en virtuele wachtrijen⁶ doen geweld aan de rechtvaardigheidsgedachte die oorspronkelijk aan de basis lag van het 'wie eerst komt, eerst maalt' – principe. Ouders zien hun

⁶ De Vlor wenst in deze context de term 'virtuele wachtrij' niet te gebruiken voor de leerlingen die in de inschrijvingsregisters als geweigerd opgenomen zijn. De Vlor spreekt enkel van een 'virtuele wachtrij' als ouders wegens problemen met de verwerkingscapaciteit van het systeem of ander technische problemen niet in slagen een elektronische of telefonische aanmelding te realiseren.

kind als gevolg van technische problemen op een lagere plaats in de rangordening terecht komen zonder dat ze daar ook maar iets aan kunnen doen door 'er vroeger bij te zijn'.

3.3.2 Voorkomen van buitensporige inspanningen

De verschuiving van fysieke wachtrijen naar virtuele wachtrijen leidt soms tot buitensporige inspanningen bij ouders om hun kind in een school in te schrijven. Wanneer ouders hun vrienden, kennissen, collega's, werknemers, burens...moeten inzetten om allemaal tegelijk in te bellen of in te loggen om de kans om 'binnen te raken' te vergroten, is dat een buitensporige inspanning. Bovendien versterkt dit de kansongelijkheid. Alleen ouders die over een uitgebreid sociaal netwerk beschikken dat hiervoor inzetbaar is, kunnen deze inspanning leveren. Systemen die het tijdstip van aanmelding als rangordecriterium gebruiken, zijn erg kwetsbaar op dit punt en zijn moeilijk hanteerbaar. Zij worden ook gemakkelijk als discriminerend ervaren.

Er zijn inderdaad veel elementen die pleiten tegen het gebruik van het tijdstip van aanmelden als rangordecriterium, maar in een aantal gevallen was het gebruik van dit criterium de enige mogelijkheid om tot een compromis te komen. Bovendien is het tijdstip van aanmelden in het secundair onderwijs voor veel scholen het enig mogelijke criterium. Op dit ogenblik beschikt de Vlor niet over de nodige cijfers om te kunnen besluiten dat aanmeldingssystemen die het tijdstip van aanmelden als rangordecriterium gebruiken, nadelig zijn voor kansarme groepen.

3.3.3 Rangordening op basis van duidelijke en objectieve criteria

Tijdens de voorbije aanmeldingsperiode werden in de verschillende LOP's verschillende rangordecriteria gebruikt: afstand van thuis naar school, chronologie van aanmelden, afstand van het werk van één van de ouders naar school, aantal dagen in een erkende Nederlandstalige kinderopvang, aantal maanden in een verbonden basisschool, toeval, aantal volledige schooljaren methodeonderwijs,

Volgens de Vlor zijn er geen perfecte criteria. Elk criterium om leerlingen te rangschikken, ervaren ouders en leerlingen al gauw als discriminerend wanneer het voor gevolg heeft dat ze niet terecht kunnen in de school van hun eerste keuze.

3.3.4 Geen nieuwe voorrangsgroepen

Criteria zoals aantal dagen in een erkende Nederlandstalige kinderopvang, aantal maanden in een verbonden basisschool en aantal volledige schooljaren methode-onderwijs omzeilen de regel dat geen nieuwe voorrangsgroepen mogen gecreëerd worden.

Van de criteria die gebruikt werden bij de experimenten zijn er twee die geen nieuwe voorrangsgroep creëren: tijdstip van aanmelding en toeval.

3.3.5 Lokaal draagvlak voor de aanmeldingsprocedure en de rangordecriteria

Het decreet voorziet een dubbele meerderheid in het LOP om te bepalen of er een lokaal draagvlak is voor de aanmeldingsprocedure in haar geheel, de rangordecriteria inbegrepen.

Zowel bij de groep van de onderwijsverstrekkers⁷ als bij de andere leden moet de helft plus één van de vertegenwoordigers de aanmeldingsprocedure goedkeuren.

Volgens de Vlor zegt dit formele besluitvormingsproces weinig over het lokaal draagvlak voor de aanmeldingsprocedure en de rangordecriteria. Er is een duidelijk verschil tussen wat een decreet kan opleggen aan formele voorwaarden voor het besluitvormingsproces en het reële draagvlak.

Volgens de Vlor garandeert die dubbele meerderheid bijvoorbeeld geen draagvlak bij de betrokken ouders, omdat er proportioneel te weinig vertegenwoordigers van ouders in het LOP zitten en die ouders niet altijd representatief zijn voor alle ouders. De Vlor vraagt al langer een evaluatie van de samenstelling en de werking van de LOP's.⁸

Bovendien blijft het ondanks heel veel inspanningen op sommige plaatsen moeilijk om niet-onderwijsvertegenwoordigers te vinden en te blijven engageren voor de werking van het LOP. Problemen zoals het gebruik van onderwijsjargon, het tijdstip van vergaderen en een typische vergadercultuur blijven bestaan.⁹

Een systematische tevredenheidsenquête bij de ouders achteraf kan meer indicaties geven over de gedragenheid van de procedure en de criteria bij de ouders. Niet elk LOP heeft over de voorbije aanmeldingsperiodes een tevredenheidsenquête opgezet. Meestal werd alleen op informele manieren bij ouders gepolst naar hun ervaringen. Ook de helpdesks kregen heel wat reacties, maar tot een helpdesk richt men zich vaak alleen met negatieve ervaringen.

3.3.6 Dubbele inschrijvingen vermijden

Ouders schrijven hun kinderen op verschillende plaatsen in om, indien zij op de ene plaats geweigerd worden als gevolg van een capaciteitsprobleem, er toch zeker van te zijn dat hun kind ergens ingeschreven is. Een regiobreed aanmeldingssysteem maakt die dubbele inschrijvingen overbodig, indien het ouders de kans biedt om hun kinderen voor meer dan één school of vestigingsplaats aan te melden. Deze mogelijkheid verhoogt sterk hun kansen om een inschrijving te realiseren. Alle regiobrede aanmeldingssystemen die de voorbije schooljaren gebruikt werden, voorzagen deze mogelijkheid. Tegelijk voorzagen die systemen dat elke aangemelde leerling maar in één school ingeschreven werd en voorkwamen zo dubbele inschrijvingen in de deelnemende scholen.

Twee aanmeldingsdossiers openen voor eenzelfde kind was in de regiobrede aanmeldingssystemen niet mogelijk omdat de systemen werken met een aanmeldingsregister op basis van het rijksregisternummer. De LOP's kunnen in principe geen gebruik maken van het rijksregisternummer voor hun gegevensverwerking, omdat zij geen rechtspersoonlijkheid hebben. Zij kunnen het rijksregisternummer wel gebruiken in het kader van een aanmeldingssysteem

⁷ Voor de voorbije inschrijvingsperiodes: directies en inrichtende machten van alle in het werkingsgebied gelegen scholen en directies en inrichtende machten van niet in het werkingsgebied gelegen scholen voor buitengewoon onderwijs wanneer tussen deze scholen en de in het werkingsgebied gelegen scholen frequent leerlingenstromen bestaan.

⁸ Vlaamse Onderwijsraad, Advies over de beleidsaanbevelingen naar aanleiding van de wetenschappelijke evaluatie van de lokale overlegplatforms in Vlaanderen, Algemene Raad, 26 maart 2009, AR/PCA-EDB/ADV021, blz. 9 en 10

⁹ Vlaamse Onderwijsraad, Advies op eigen initiatief over de evaluatie van de werking van de lokale overlegplatformen Gelijke Onderwijskansen, Algemene Raad, 28 juni 2007, AR/PCA/ADV/024, blz. 6

omdat zij op dat ogenblik werken in onderaanneming van de scholen, die voor inschrijvingen wel gebruik mogen maken van het rijksregisternummer. Het LOP moet hiervoor met elk schoolbestuur of met elke inrichtende macht afzonderlijk een contract afsluiten dat ieders verantwoordelijkheden duidelijk vastlegt.

Maar ook een regiobreed aanmeldingssysteem op basis van het rijksregisternummer kan nooit helemaal voorkomen dat ouders hun kind in meerdere scholen inschrijven. Ouders kunnen een kind dat al ingeschreven is in een school die deelneemt aan een aanmeldingssysteem, nog altijd inschrijven in een school die niet deelneemt. Een school die nog plaats heeft na de aanmeldingsprocedure blijft verplicht om een leerling in te schrijven, ook al is die leerling elders al ingeschreven. Dubbele inschrijvingen kunnen alleen vermeden worden als scholen toegang hebben tot een centraal inschrijvingsregister voor het onderwijs in de Vlaamse gemeenschap en indien bij een nieuwe inschrijving, uitschrijving uit de school waar de leerling al ingeschreven is, mogelijk en verplicht wordt.

3.3.7 Voldoen de systemen op technisch vlak?

Bij de evaluatie van de aanmeldingssystemen maakt de Vlor een onderscheid tussen de evaluatie van de wijze waarop procedures en principes conceptueel uitgewerkt zijn, de wijze waarop dit concept technisch vorm gekregen heeft in een applicatie en de wijze waarop die technische applicatie uiteindelijk gewerkt heeft op het ogenblik van de aanmelding zelf.

Op het ogenblik van de aanmelding speelt het evenwicht tussen gevraagde en beschikbare capaciteit van de internetserver of de telefooncentrale een cruciale rol. Bij elektronische aanmelding is ook de correcte instelling van de servers door de hosting firma erg belangrijk. Systemen die met een afstandcriterium werken moeten bij de aanmelding adressen vlot herkennen.

Soms werd het aanmeldingsproces zelf verstoord. In andere gevallen kwamen problemen pas bij de verwerking van de gegevens aan het licht. Zo gebeurden bijvoorbeeld bij de elektronische aanmeldingsprocedures bij de toewijzing van vrije plaatsen fouten omdat ouders de mogelijkheid kregen hun kinderen 'gekoppeld' aan te melden. Dit probleem bleek het gevolg te zijn van een gebrekkige conceptuele uitwerking en werd pas opgelost na afloop van het tweede experimenteerjaar.

Een aantal van die software-applicatieproblemen kwam steeds terug bij de verschillende elektronische aanmeldingssystemen, al was het dezelfde firma die tijdens de opeenvolgende schooljaren of voor de verschillende LOP's de applicatie ontwikkelde. Men zou toch kunnen verwachten dat die firma de ervaringen zou meenemen die ze opdeed jaar na jaar en op verschillende plaatsen.

De Vlor stelt vast dat alle applicaties vooral tijdens het eerste jaar in grotere of kleinere mate problemen hadden. Soms ging het om kleine problemen die onmiddellijk opgemerkt werden en opgelost konden worden zonder dat de ouders het merkten of zonder dat de correcte toewijzing of de rechten van de leerlingen in het gedrang kwamen. In andere gevallen ging het om grotere problemen die het aanmeldingsproces zelf ernstig in de war stuurden.

Op basis van de klachten bij de Commissie Leerlingenrechten stelt de Vlor een aantal problemen vast. Zo zijn systemen waarbij het tijdstip van aanmelding een belangrijk criterium is, technisch kwetsbaar omdat dit criterium er voor zorgt dat een grote groep mensen gelijktijdig in het systeem inlogt of inbelt. Ook grootschalige systemen zijn technisch kwetsbaarder. Het is

onmogelijk om na te gaan hoeveel ouders na verschillende pogingen afhaakten omwille van die technische problemen en op die manier geen kans kregen om hun kind aan te melden en nog enkel konden inschrijven in een school met nog voldoende vrije plaatsen na de aanmeldingsperiode. De deelnamecijfers van kansarme ouders in Antwerpen en Gent doen echter vermoeden dat de kansarme ouders hiervan niet meer de dupe zijn geweest dan andere ouders. Toch blijft dit volgens de Vlor een belangrijk aandachtspunt.

3.3.8 Communicatie met en ondersteuning van ouders

De verschillende LOP's hebben zeer veel aandacht besteed aan communicatie met de ouders. En ook veel scholen die betrokken waren bij een aanmeldingsprocedure hebben inspanningen geleverd om hierover met ouders te communiceren. Zij hebben daarbij vaak overleg gepleegd met andere organisaties en de taken verdeeld.

Toch blijft vooral de communicatie met kansarme ouders voor de Vlor een zorg. Vaak hebben de scholen, de voorzitter, de deskundige en enkele vertegenwoordigers in het LOP de communicatie met de ouders opgenomen.

3.3.9 Ondersteuning ouders, scholen en intermediairen

Bij de elektronische aanmeldingssystemen was een helpdesk aanwezig voor ouders en voor scholen. Ook de lokale netverantwoordelijken maakten deel uit van die helpdesks en hebben heel wat extra uren gewerkt om het systeem te doen lukken. Vooral daar waar zich technische problemen stelden.

Daarnaast werden voor scholen en intermediairen informatiesessies ingericht. Tijdens deze sessies konden zij kennis maken met het ouder- en schoolportaal.

3.3.10 Gelijke behandeling van alle leerlingen bij de inschrijving

Aanmeldingsprocedures garanderen een betere toepassing van het inschrijvingsrecht omdat elke leerling die aangemeld wordt op het centraal aanmeldingsregister terecht komt. De computer kent het toegangsticket automatisch toe, ook bij de systemen die werken met telefonische aanmelding. Een centraal aanmeldingssysteem kan dit echter alleen garanderen voor ouders die aan de aanmeldingsprocedure participeren. Hier komt het er weer op aan om zoveel mogelijk ouders te bereiken en aan te zetten om te participeren aan de aanmeldingsprocedure.

Een ouder die op basis van een aanmeldingsprocedure een toegangsticket krijgt voor een bepaalde school, moet zijn inschrijving steeds komen bevestigen op die school. Ouders die dit niet doen of waarvan blijkt dat zij hun toegangsticket kregen op basis van foutieve informatie, verliezen hun toegangsticket. Deze regeling is niet altijd en voor iedereen duidelijk en geeft soms aanleiding tot klachten. Voor veel ouders is 'aanmelden' gewoon gelijk aan 'inschrijven'.

3.3.11 Tegengaan van uitsluiting en discriminatie

Op basis van de weinige cijfers waarover de Vlor vandaag beschikt, zouden allochtone leerlingen in verhouding minder geweigerd worden dan het geval was vóór het gebruik van een aanmeldingssysteem.

De Vlor heeft op dit ogenblik aanwijzingen, maar heeft daarover geen duidelijke cijfers, dat de aanmeldingsprocedures die gebruikt werden, meer aanleiding geven tot strategisch gedrag bij ouders op het ogenblik dat zij de scholen van hun voorkeur aanvinken.

De voorrang voor kinderen uit een kleuterschool voor een lagere school op dezelfde campus of uit een basisschool voor de secundaire school op dezelfde campus, blijkt wel aanleiding te geven tot strategisch gedrag. Ouders halen hun kinderen aan het einde van de tweede kleuterklas en het vijfde leerjaar vervroegd weg uit de school om hun kansen op inschrijving in een lagere school of een secundaire school van hun keuze te vergroten.

Een systeem dat aanleiding geeft tot strategisch gedrag bij ouders riskeert de sociale ongelijkheid te versterken.

3.3.12 Sociale mix en sociale cohesie

De aanmeldingsprocedures werden niet ontworpen om de sociale mix in de scholen te verbeteren. De kwaliteit van de aanmeldingsprocedures kan bijgevolg niet gemeten worden aan de verbetering van de sociale mix. Het is wel een probleem als zij negatieve gevolgen hebben voor de sociale mix. De beoordeling van hun effect op de sociale mix wordt bemoeilijkt omdat er gelijktijdig andere mechanismen spelen. Zo zou de voorrang voor broers en zussen een homogeniserend effect kunnen hebben op de populatie van een school.

Uit de informatie waarover de Vlor vandaag beschikt blijkt niet dat het afstandscriterium leidt tot homogenisering en meer segregatie. Het is echter nog niet duidelijk welk effect het afstandscriterium heeft op langere termijn en of dit effect al dan niet versterkt dan wel juist getemperd wordt door de voorrang voor broers en zussen.

Mogelijke segregerende effecten van het afstandscriterium zouden voorkomen kunnen worden door de voorrangsmogelijkheden voor GOK-leerlingen of voor niet GOK-leerlingen veel actiever te gebruiken. Alleen in het basisonderwijs in Brussel geven alle scholen voorrang aan GOK-leerlingen. Daarbuiten wordt van deze mogelijkheid nog maar weinig gebruik gemaakt. Bovendien maken scholen meer gebruik van de mogelijkheid om voorrang te geven aan niet-GOK-leerlingen dan om voorrang te geven aan GOK-leerlingen. Daar waar ouders konden kiezen om al dan niet gebruik te maken van de voorrang voor GOK-leerlingen of voor niet-GOK-leerlingen, maakten ouders van niet-GOK-leerlingen meer gebruik van hun voorrang dan ouders van GOK-leerlingen.

Sociale mix op zich leidt niet tot betere leerresultaten op cognitief vlak. Sociale mix schept enkel mogelijkheden op het vlak van sociale cohesie indien scholen actief en adequaat inspelen op de sociale en culturele diversiteit van hun leerlingpopulatie.¹⁰

¹⁰Driessen, G. (2007). 'Peer group' effecten op onderwijsprestaties. Een internationaal review van effecten, verklaringen en theoretische en methodologische aspecten. Nijmegen: ITS - Radboud Universiteit (<http://www.its-nijmegen.nl/publicaties/>).

Dronkers, J. (2010). Positieve maar ook negatieve effecten van etnische diversiteit in scholen op onderwijsprestaties? Een empirische toets met internationale PISA-data. Inaugurale rede uitgesproken op 17 juni 2010. Maastricht: Universiteit Maastricht - School of Business and Economics.

Verhaeghe, J.P. & Van Damme, J. (2008). Do high concentrations of socially disadvantaged children affect schools' value added? Paper presented at the 2008 Annual Meeting of the American Educational Research Association (AERA). New York, March 24-28, 2008.

Sociale cohesie heeft bovendien niet alleen te maken met de school, maar ook met de lokale gemeenschap waarin de school zich bevindt. De aanmeldingsprocedures hebben ook hooguit een indirect effect op de sociale cohesie in de lokale gemeenschap. Ook huisvesting speelt hierbij een zeer belangrijke rol. Een aanmeldingssysteem dat het afstandscriterium gebruikt kan er wel toe bijdragen dat meer kinderen uit de buurt een plaats krijgen in een school in de buurt. Dit kan, onder meer via de ouderwerking, een effect hebben op de sociale cohesie in de buurt. Maar het is niet zeker dat het afstandscriterium automatisch aanzet om een school te kiezen in de eigen buurt. Alle aanmeldingsystemen vertrekken immers van het principe van de vrije schoolkeuze. Om in scholen die sterker gesegregeerd zijn dan op basis van de sociale mix in de buurt verwacht kan worden, een betere sociale mix te creëren, zijn specifieke acties nodig.

3.3.13 Buitensporige inspanningen voor scholen en intermediairen

De regiobrede aanmeldingsystemen betekenden extra werk en bijkomende, ook financiële, inspanningen voor schoolbesturen, directies en administratieve medewerkers die daar niet onmiddellijk baat bij hebben. Bij verschillende regiobrede aanmeldingsystemen hebben het LOP en de partners in het LOP deze inspanningen gecompenseerd door vanuit het centrale aanmeldingsregister extra faciliteiten te verstrekken onder de vorm van reeds ingevulde en direct afdrubare insteekbladen voor het inschrijvingsregister, reeds ingevulde en direct afdrubare verklaringen op erewoord over thuistaal e.d.

De mogelijkheid voor ouders om hun kind bij meerdere scholen en vestigingsplaatsen aan te melden, leidt onvermijdelijk tot méér weigeringsattesten. In regio's waar die weigeringsattesten rechtstreeks vanuit het centraal aanmeldingsregister aan de ouders en het LOP bezorgd worden, leidt dat niet tot meer werk voor de directies en hun administratieve medewerkers. In die regio's reageren de scholen positief. Ze rapporteren dat de eigenlijke inschrijvingen van elektronisch aangemelde kinderen vlotter verlopen omdat er minder papierwerk mee gemoeid gaat. Ze kunnen ouders op afspraak laten komen omdat volgnummer en toelating al bepaald zijn en kunnen zo meer tijd besteden aan een intakegesprek.

De inspanningen die directies en hun administratieve medewerkers en intermediairen moeten leveren, hangen dus in belangrijke mate af van de service die de LOP's bieden en de faciliteiten die ze verstrekken. Maar daarmee is niet alles gezegd. Ook de structuur van het aanmeldingssysteem zelf kan gevolgen hebben voor de werkdruk voor directies, hun administratieve medewerkers en intermediairen.

Aanmeldingsystemen die de verschillende voorrangscategorieën tegelijk behandelen en in hun centraal aanmeldingsregister niet duidelijk aangeven bij welke leerlingen welke informatie gecontroleerd moet worden, leiden tot meer werkdruk bij de scholen op het ogenblik dat de ouders hun inschrijving komen bevestigen.

Verhaeghe, J.P. (2009). GOK-leerlingen en de effecten van de samenstelling van de leerlingenbevolking. Zwart op wit? Lezing op de SiBO-studiedag. Leuven, 29 april 2009.

Verhaeghe, J.P., Van Damme, J., & Knipprath, H. (2010). Value added of primary schools with high proportions of minority students: a longitudinal study. Paper presented at the EARLI Special Interest Group on Educational Effectiveness Meeting. Leuven, August 25-27, 2010.

De bijkomende werkdruk stopt dus niet bij het einde van de aanmeldingsprocedure. Ook nadat de volgnummers zijn toegekend en de toelating bepaald is, krijgen directies en hun administratieve medewerkers en intermediairen nog heel wat vragen van ouders, die niet altijd weten wat ze moeten doen met de documenten die ze ontvangen. Tijdens de voorbije inschrijvingsperiode bleek deze fase voor de intermediairen arbeidsintensiever dan de fase die eraan voorafging.

De mate waarin intermediairen, directies en hun administratieve medewerkers buitensporige inspanningen hebben moeten leveren om ouders te helpen bij de aanmelding, de inschrijvingen zelf of bij klachten verschilt ook sterk van regio tot regio.

De druk op de intermediairen, directies en administratieve medewerkers bleek het grootst te zijn daar waar ten gevolge van het criterium 'tijdstip van aanmelding' de toegang tot het systeem op piekmomenten moeizaam verliep. De opvang van de gevolgen van dit probleem zorgde voor veel bijkomende werkdruk voor alle betrokkenen.

Aanmeldingssystemen kunnen dus aanleiding geven tot twee soorten bijkomende inspanningen: bijkomende inspanningen die een gevolg zijn van de opstart en spijtige disfuncties van het systeem en bijkomende inspanningen die structureel zijn en die te maken hebben met de gekozen procedures of de complexiteit van het systeem.

3.3.14 Effecten op de schoolkeuzeprocessen

Het gebruik van het campuscriterium of het criterium 'aantal schooljaren in een verbonden basisschool' blijkt ouders aan te zetten om hun kind voor het einde van de basisschool van school te veranderen om zeker te zijn van een plaats in de secundaire school van hun keuze. Dat is discriminerend voor basisscholen die geen campus delen met een secundaire school of die niet met een secundaire school 'verbonden' zijn en voor de kinderen die daar schoollopen. De Vlor vreest dat het effect van deze maatregel pas echt goed voelbaar zal zijn tijdens de aanmeldingsperiode voor het volgende schooljaar, omdat ouders het systeem ondertussen kennen.

Aanmeldingsprocedures nodigen uit tot schoolveranderingen. Ouders die het systeem goed begrijpen zullen de volgende jaren opnieuw pogingen doen om kinderen alsnog in te schrijven in de school van hun eerste keuze.

3.3.15 Gevolgen voor het inschrijvingsrecht

De verschillende aanmeldingssystemen vertrekken van het principe van het inschrijvingsrecht zoals dat geformuleerd is in het decreet Gelijke Onderwijskansen: elke leerling heeft recht op inschrijving in de school of vestigingsplaats, gekozen door zijn ouders¹¹. Dit inschrijvingsrecht gaat verder dan de vrije schoolkeuze zoals die gegarandeerd is in de Grondwet. Leerlingen worden alleen ingeschreven in een school of vestigingsplaats waarvoor de ouders uitdrukkelijk hun kind aanmelden. De druk die ouders in sommige gevallen voelen om ook scholen aan te vinken die minder hun voorkeur wegdragen, is niet het gevolg van de aanmeldingsprocedure op

¹¹ Decreet van 28 juni 2002 betreffende Gelijke Onderwijskansen I, Artikel III,1§1

zich maar van het probleem waaraan die aanmeldingsprocedure probeert te verhelpen: voor sommige scholen of vestigingsplaatsen is de vraag groter dan het aanbod.

Ouders kunnen verschillende motieven hebben om voor een school te kiezen: een voorkeur voor een bepaalde pedagogische methode, voor een bepaald pedagogisch project, voor de school waar ze zelf als kind gezeten hebben, voor een school waarover ze veel goeds hebben horen vertellen, voor een school in de buurt of voor een school met een comfortabele voorschoolse en/of naschoolse opvang. Die verschillende motieven moeten als evenwaardig beschouwd worden. Er kan geen onderscheid gemaakt worden tussen 'pedagogische' motieven en 'praktische' motieven, want dat zou nieuwe en bovendien uiterst subjectieve voorrangscategorieën creëren. Een keuze voor een school in de buurt kan trouwens ook op pedagogische gronden gemaakt worden. Bovendien is voor veel kansarme ouders een school in de buurt vaak de enige haalbare mogelijkheid, zeker voor jongere kinderen, omdat ze geen eigen vervoer hebben en omdat ook het openbaar vervoer niet steeds geschikt is om zich tijdens het spitsuur met meerdere jongere kinderen te verplaatsen. Tenslotte voorziet het decreet Gelijke Onderwijskansen dat ouders, wat ook hun motieven zijn om voor een bepaalde school te kiezen, zich akkoord moeten verklaren met het pedagogisch project van de school en met het schoolreglement vooraleer een inschrijving gerealiseerd kan worden. Er kan dus onmogelijk een objectief onderscheid gemaakt worden tussen ouders die wel en ouders die niet of minder uitgesproken voor een pedagogisch project kiezen.

3.3.16 Gevolgen voor kleuterparticipatie

De Vlor vraagt de overheid om na te gaan hoeveel kleuters thuis of in de voorschoolse kinderopvang blijven omdat hun ouders geen plaats vonden in de kleuterschool van hun keuze. Omdat dit probleem zich ook kan stellen in Brussel, waar de Vlaamse overheid niet over de nodige informatie beschikt, vraagt de Vlor om hierover te overleggen met de Franstalige gemeenschap.

4 Advies

De Vlor hecht veel belang aan de kwaliteit van de relatie tussen ouders en school. De inschrijving is een belangrijk moment in de opbouw van die relatie. Aanmeldingsprocedures moeten zo ontworpen worden dat ze bijdragen tot de kwaliteit van het inschrijvingsmoment. Daarom moet er voor de Vlor ook in de regelgeving een duidelijk onderscheid blijven tussen de formele aanmeldingsprocedure en de realisatie van de inschrijving. Formele aanmeldingsprocedures kunnen alleen een tijdelijke oplossing zijn voor sommige capaciteitsproblemen.

Dit advies beperkt zich tot een reeks aanbevelingen op basis van een evaluatie van de experimentele aanmeldingsprocedures. Tijdens de discussies stootte de raad op enkele knelpunten van het inschrijvingsrecht zelf. Deze knelpunten worden opgelijst in een addendum, maar zijn zeker niet de enige of de belangrijkste knelpunten bij de toepassing van het inschrijvingsrecht in zijn geheel. De Vlor neemt zich voor om nog dit schooljaar een advies te formuleren over het inschrijvingsrecht zelf en wil hierop met dit addendum geen voorafname doen.

4.1 Niet voor alle capaciteitsproblemen

De Vlor maakt een onderscheid tussen twee soorten capaciteitsproblemen:

1. algemene capaciteitsproblemen in een bepaalde regio die te maken hebben met een algemeen tekort aan aanbod van schoolinfrastructuur en
2. capaciteitsproblemen van populaire scholen die gelegen zijn in een regio waar er voor het overige voldoende aanbod aan schoolinfrastructuur aanwezig is.

Aanmeldingsprocedures zijn enkel bedoeld als een mogelijke oplossing voor capaciteitsproblemen van populaire scholen in een regio waar nog voldoende aanbod is in andere scholen, waarvan sommige met een imago probleem kampen. Op termijn kan een meer gerichte ondersteuning van scholen die hun imago willen verbeteren of werken aan de wijze waarop ouders de kwaliteit van sommige scholen percipiëren, hiervoor een betere oplossing bieden.

Aanmeldingsprocedures kunnen echter zelfs geen tijdelijke oplossing bieden voor de algemene capaciteitsproblemen die zich vandaag in sommige regio's stellen. Hier vraagt de Vlor een structurele oplossing van het capaciteitsprobleem, onder de vorm van bijkomende capaciteit. De passieve vrijheid van onderwijs hangt immers in grote mate af van de mogelijkheden die de overheid aan de onderwijsverstrekkers biedt voor de realisatie van de actieve onderwijsvrijheid.

4.2 Een specifiek wettelijk kader

Het inschrijvingsrecht in het decreet Gelijke Onderwijskansen is gebaseerd op het principe 'eerst komt, eerst maalt'. De Vlor bevestigt dat dit een goed principe is. Dit principe biedt echter geen juridische basis om een rangorde te bepalen wanneer twee of meer kinderen zich gelijktijdig of vóór de start van de inschrijvingsperiode aanmelden voor een inschrijving in dezelfde leergroep in dezelfde vestigingsplaats van dezelfde school. Om deze juridische onzekerheid weg te nemen, is een decretaal kader nodig dat toelaat in zulke gevallen toch een rangordening te bepalen.

Voor de Vlor is daarbij een belangrijk uitgangspunt dat enkel in het decreet geregeld wordt wat niet lokaal kan geregeld worden. Hij pleit op dit punt voor zoveel mogelijk autonomie voor de initiatiefnemers. Om het inschrijvingsrecht van alle kinderen en jongeren maximaal te vrijwaren, moet het decreet de basis leggen voor een zeer duidelijke regelgeving. Het moet alle voorwaarden bevatten waaraan de procedures en de criteria waarmee de rangordening bepaald wordt, moeten voldoen om in overeenstemming te zijn met de uitgangspunten, de geest en de doelstellingen van het decreet Gelijke Onderwijskansen.

4.3 De kernelementen van een aanmeldingssysteem

Het decretaal kader voor aanmeldingssystemen moet gebaseerd zijn op een grondige analyse van wat de essentiële elementen van een aanmeldingssysteem zijn. Een aanmeldingssysteem bestaat essentieel uit vijf kernelementen. Iedereen die met een aanmeldingssysteem wil beginnen, moet eerst beslissen over de invulling van deze vijf kernelementen:

1. een set rangordecriteria en hun onderlinge verhoudingen;
2. een toewijzingsprocedure, dit is de procedure waarmee vrije plaatsen aan leerlingen, toegewezen worden op basis van wettelijk voorziene voorrangscategorieën en in functie van hun plaats in de rangordeningen;

3. een set beslissingsregels over de uitreiking van weigeringsattesten en over de volgorde waarin geweigerde leerlingen in het inschrijvingsregister opgenomen worden;
4. een (elektronisch) personenregister van aangemelde leerlingen;
5. een interface waarlangs de communicatie met gebruikers (leerlingen/ouders, scholen) en met de systeembeheerder gebeurt.

Deze vijf kernelementen zijn de basis van elk aanmeldingssysteem, onafhankelijk van het medium dat gebruikt wordt bij de communicatie met de gebruikers, bijvoorbeeld een website of een call center, en onafhankelijk van de complexiteit van het systeem.

Rond deze vijf kernelementen kunnen een reeks faciliteiten uitgebouwd worden die de gebruiksvriendelijkheid voor ouders en scholen en/of de bedrijfszekerheid van het systeem ten goede komen, zoals:

1. de mogelijkheid om kinderen uit één gezin 'gekoppeld' aan te melden;
2. technische faciliteiten voor de gebruikers zoals automatische aanmaak van inschrijvingsregister en andere documenten, automatische communicatie tussen scholen ingeval van uitschrijving, enz. Volgens de Vlor moet van bij de conceptie van een aanmeldingsprocedure gezocht worden naar manieren om zowel bij ouders als bij scholen en intermediairen buitensporige inspanningen te voorkomen. Bijkomende administratieve belasting voor de directeurs is steeds een gevolg van keuzes die gemaakt worden bij de conceptie van het systeem. Vooral in een stedelijke context waar een groot aantal leerlingen en een groot aantal scholen bij de aanmeldingsprocedure betrokken zijn, is dit een heel belangrijk aandachtspunt;
3. technische monitoring van de werking van het systeem, zowel tijdens de aanmeldingsfase als tijdens rangordenings- en toewijzingsfase;
4. praktische ondersteuning van leerlingen/ouders en scholen bijvoorbeeld onder de vorm van een helpdesk.

4.4 Noodzakelijke verduidelijkingen en ondersteuning

4.4.1 De initiatiefnemers

De voorbije jaren namen lokale overlegplatformen, individuele scholen en één scholengemeenschap het initiatief om een aanmeldingsprocedure uit te werken. De Vlor meent dat initiatieven die leiden tot een regiobrede aanmeldingsprocedure duidelijke voordelen bieden voor ouders en leerlingen. Zij zorgen voor eenvormige procedures en aanmeldings- en inschrijvingsperiodes en leiden tot meer transparantie. Zij bieden de mogelijkheid om een leerling met één dossier voor verschillende scholen uit de regio aan te melden. Zo worden dubbele inschrijvingen vermeden. Dit is een groot voordeel voor de betrokken scholen.

Er bestaan verschillende manieren om capaciteitsproblemen in kaart te brengen, maar de ervaring leert dat regiobrede aanmeldingsprocedures een heel duidelijk beeld geven van de balans tussen vraag en aanbod, waardoor gemakkelijker een beleid kan opgezet worden dat tijdig anticipeert op een meer algemeen capaciteitstekort.

Om die drie redenen verdienen regiobrede aanmeldingsprocedures volgens de Vlor de voorkeur op individuele initiatieven of initiatieven met een deel van de scholen in een regio.

De Vlor adviseert de overheid een beleid te ontwikkelen dat - als daar nood aan is - regiobrede aanmeldingsprocedures aanmoedigt door ondersteunende instrumenten te ontwikkelen, zoals een draaiboek voor de voorbereiding, ontwikkeling en implementatie van een regiobrede aanmeldingsprocedure.

De vertegenwoordigers van het VSKO en het VCOV, de directeurs en een ervaringsdeskundige vinden dat dit niet mag beletten dat op plaatsen waar geen nood ervaren wordt aan een regiobrede aanmeldingsprocedure, maar individuele scholen of scholengemeenschappen wel geconfronteerd worden met een onevenwicht tussen vraag en aanbod, ook individuele schoolbesturen of scholengemeenschappen het initiatief kunnen nemen.

De vertegenwoordigers van het GO!, het OVSG, het COC, het COV, het ACOD, het VSOA en KOOGO vinden dat dit niet mag beletten dat op plaatsen waar geen nood ervaren wordt aan een regiobrede aanmeldingsprocedure, maar individuele scholen wel geconfronteerd worden met een onevenwicht tussen vraag en aanbod, ook individuele schoolbesturen het initiatief kunnen nemen.¹²

Omdat aanmeldingsprocedures direct raken aan het inschrijvingsrecht, is de Vlor van oordeel dat de lokale overlegplatforms een belangrijke rol dienen te spelen bij de ontwikkeling van regiobrede aanmeldingsprocedures. De raad vraagt de overheid om ook aan scholen die niet in een werkingsgebied van een LOP gelegen zijn, maar die op basis van leerlingenstromen nauw aansluiten bij dat werkingsgebied, de mogelijkheid te bieden zich aan te sluiten bij een regiobreed aanmeldingssysteem en procedures uit te werken voor de wijze waarop die scholen kunnen betrokken worden bij het besluitvormingsproces.

4.4.2 Specifieke regels voor gemeenschappelijke procedures

De Vlor stelt vast dat de bestaande regelgeving voor aanmeldingsprocedures uitsluitend bedacht is voor procedures door en voor individuele scholen. Aanmeldingsprocedures waaraan verschillende scholen participeren, zijn per definitie complexer dan aanmeldingsprocedures voor individuele scholen. De Vlor is van mening dat voor zulke gemeenschappelijke aanmeldingsprocedures specifieke regels nodig zijn. Meer bepaald zouden gemeenschappelijke aanmeldingsprocedures

- moeten voorzien in de mogelijkheid om een leerling in één aanmeldingsdossier voor verschillende scholen tegelijk aan te melden;
- moeten vermijden dat voor éénzelfde leerling meerdere aanmeldingsdossiers aangelegd worden;
- dubbele inschrijvingen moeten vermijden;
- aan de leerlingen of hun ouders principieel de vrije keuze van school en vestigingsplaats moeten laten, zoals voorzien is in het inschrijvingsrecht;
- de mogelijkheid moeten voorzien om kinderen uit één gezin “gekoppeld” aan te melden;
- moeten voorzien dat ingeval van aanmelding bij verschillende scholen of vestigingsplaatsen de leerlingen of hun ouders een duidelijke voorkeurorde opgeven;
- moeten voorzien in de ondersteuning van ouders en scholen bij de aanmelding;

¹²De Raad heeft gestemd over deze twee alinea's: 9 leden stemden voor de eerste alinea, 9 leden voor de tweede alinea en 3 leden onthielden zich bij de stemming.

- moeten voorzien in een laagdrempelig aanspreekpunt bij de initiatiefnemers en een procedure voor de behandeling van disfuncties bij en eerstelijnsklachten over het verloop van de aanmeldingsprocedure.

Er zijn ook specifieke regels nodig over de uitreiking van weigeringsattesten en over de naleving van de privacywetgeving (zie ook 4.4.4 en 4.4.6).

Omwille van de grotere complexiteit van schooloverstijgende aanmeldingsprocedures volstaan deze specifieke regels niet. De Vlor vraagt de overheid om initiatiefnemers van schooloverstijgende aanmeldingsprocedures bijkomend te ondersteunen, onder meer door:

- een raamwerk en een draaiboek om een aanmeldingsprocedure te ontwerpen, te ontwikkelen;
- een elektronisch basisplatform te laten ontwikkelen en te financieren waarop lokale initiatieven tegen een geringe meerkost een aanmeldingsprocedure naar eigen ontwerp kunnen uitbouwen. Deze meerkost mag voor initiatiefnemers geen bijkomende drempel creëren om een aanmeldingsprocedure op te zetten. De Vlor vraagt de overheid om ook te onderzoeken welke generieke instrumenten zij kan ontwikkelen en financieren voor initiatiefnemers die opteren voor een schooloverstijgende telefonische aanmeldingsprocedure.

4.4.3 Over de rangordecriteria

Opdat de initiatiefnemers van aanmeldingsprocedures ten volle zouden kunnen inspelen op de specifieke noden van de context waarbinnen ze werken, is de Vlor principieel voorstander van een zo groot mogelijke autonomie voor de initiatiefnemers. Om die autonomie te garanderen, vraagt de raad om in het decreet geen limitatieve lijst van toegelaten rangordecriteria en geen verplichte combinaties van criteria op te nemen.

De Vlor vraagt de decreetgever om enkel duidelijk te voorzien wat niet mag omdat het strijdig is met de uitgangspunten en doelstellingen van het decreet Gelijke Onderwijskansen en het inschrijvingsrecht. Dat houdt in dat met de rangordecriteria geen nieuwe voorrangsgroepen gecreëerd mogen worden en dat geen enkele leerling op voorhand uitgesloten mag worden.

De voorwaarden en restricties die de decreetgever oplegt, mogen de initiatiefnemers niet verhinderen aanmeldingsprocedures zo te ontwerpen dat initiatieven om tot een betere sociale mix te komen mogelijk blijven.

De Vlor is van mening dat geografische criteria ook voor het secundair onderwijs toegelaten moeten worden. Geografische criteria zijn niet per definitie in strijd met de uitgangspunten van het decreet Gelijke Onderwijskansen. De initiatiefnemers moeten bewaken of het gebruik van geografische criteria bepaalde studiekeuzes niet bemoeilijkt.

Om rechtszekerheid te bieden aan alle betrokkenen, vraagt de Vlor aan de overheid om in de reglementering een niet limitatieve lijst op te nemen met voorbeelden van criteria die niet strijdig zijn met de doelstellingen en de geest van het decreet Gelijke Onderwijskansen.

4.4.4 Over het weigeringsattest

Bij schooloverstijgende aanmeldingsprocedures zijn verschillende beslissingregels over de toekenning van weigeringsattesten denkbaar. Voor de Vlor is het een basisvoorwaarde dat die

regels het inschrijvingsrecht ten volle garanderen, dat wil zeggen dat een leerling die in een bepaalde school of vestigingsplaats geweigerd dient te worden, aanspraak moet kunnen maken op een vrijgekomen plaats volgens de algemene bepaling in het decreet Gelijke Onderwijskansen.

De Vlor beveelt aan dat weigeringsattesten automatisch worden uitgereikt voor scholen en vestigingsplaatsen die hoger staan in de voorkeurorde van de leerling of zijn ouders dan de school of vestigingsplaats waarvoor wel een inschrijving gerealiseerd kan worden. De Vlor meent dat deze beperking de geest van het inschrijvingsrecht ten volle respecteert en het aantal weigeringsattesten beperkt dat moet worden uitgereikt. Het decreet moet de juridische onduidelijkheid hierover wegnemen.¹³

4.4.5 Over het verschil tussen aanmelden en inschrijven

De Vlor vraagt de overheid om het verschil tussen aanmelden en inschrijven en de verplichting voor ouders om hun wens tot inschrijving te bevestigen om hun inschrijving te realiseren op te nemen in het decreet.

4.4.6 Over de wetgeving op de privacy

De Vlor vraagt de overheid om te onderzoeken hoe de mogelijkheden, beperkingen en verantwoordelijkheden voor het gebruik van het rijksregisternummer bij schooloverstijgende aanmeldingsprocedures als gevolg van de privacy wetgeving, best kan verduidelijkt worden: door hierover bepalingen op te nemen in het decreet of door deze wetgeving te verduidelijken. Hij vraagt de overheid zich daarbij te baseren op de beslissingen die de privacycommissie al genomen heeft in dit verband. De Vlor vraagt de overheid om aan de initiatiefnemers van schooloverstijgende aanmeldingsprocedures instrumenten ter beschikking te stellen die de administratie ten gevolge van de privacywet vereenvoudigen.

4.4.7 Over de evaluatie

De Vlor vraagt de overheid om in het decreet op te nemen dat de initiatiefnemers van een aanmeldingssysteem, dit systeem jaarlijks moeten evalueren gedurende de eerste drie jaar van de opstartfase, vóór ze wijzigingen aanbrengen aan de criteria en het eerste jaar na de implementatie van de nieuwe criteria, dat deze evaluaties openbaar zijn en dat zij minimaal bestaan uit:

- een beschrijving van de aanmeldingsprocedure met alle kernelementen die opgesomd worden onder paragraaf 4.3;
- een verslag van het technische verloop van de aanmelding enerzijds en van de rangordening van leerlingen en toewijzing van vrije plaatsen anderzijds;
- de vermelding van het aantal aanmeldingsdossiers, het aantal leerlingen dat een plaats toegewezen kreeg en het aantal weigeringen dat uitgesproken diende te worden;
- een analyse van de mate waarin voorrangsgroepen van de aanmeldingsprocedure gebruik maken en van de mate waarin die voor hen tot gunstige resultaten leidt;

¹³ De Vlor verwijst in dit verband ook naar 4.4.7 en 4.7.2

- een overzicht van de klachten die ouders of andere betrokkenen ingediend hebben bij het lokale centrale aanspreekpunt of bij de Commissie Leerlingenrechten, met aanduiding van de aard van de klacht en de acties die ondernomen werden naar aanleiding van de klacht. Hiertoe bezorgt de Commissie Leerlingenrechten aan elk LOP vóór 1 september voor elk van de aanmeldingsprocedures die in dat LOP liepen tijdens het voorbije schooljaar, een geanonimiseerd overzicht van de klachten die werden ingediend. Het overzicht vermeldt de aard van elke klacht en het gevolg dat de Commissie Leerlingenrechten aan de klacht heeft gegeven;
- een schatting van de bijkomende taakbelasting en de loonkost daarvan van al wie betrokken is bij de ondersteuning en de werking van het systeem;
- een conclusie met verbeterpunten;

De Vlor beveelt verder aan dat de initiatiefnemers bij een representatief staal van de ouders een tevredenheidsonderzoek organiseren en de resultaten daarvan in het evaluatierapport opnemen.

4.5 De naleving van voorwaarden en beperkingen garanderen

De Vlor stelt vast dat de regelgeving nu slechts één instrument voorziet om te waken over de naleving van de voorwaarden en beperkingen die opgelegd worden. Voor scholen die gelegen zijn in een werkingsgebied van een LOP voorziet het decreet een dubbele meerderheid. Zowel bij de onderwijsverstrekkers als bij de niet-onderwijsverstrekkers in het LOP moet er een meerderheid zijn die het akkoord goedkeuren. Voor schoolbesturen die niet behoren tot een LOP vraagt het decreet een akkoord van de schoolbesturen van de scholen van hetzelfde onderwijsniveau in die gemeente.

Momenteel bestaan geen wettelijke mogelijkheden om aanmeldingsprocedures aan te vechten die manifest in strijd zijn met de decretale regels. Klachten van ouders bij de Commissie Leerlingenrechten leiden hooguit tot een aanbeveling aan de betrokken school om een geweigerde leerling alsnog in te schrijven, zonder dat de aanmeldingsprocedure zelf het voorwerp van een beoordeling vormt.

De Vlor vraagt het behoud van de voorwaarde dat een aanmeldingsprocedure alleen mogelijk is als daarvoor in het LOP een dubbele meerderheid gevonden wordt, dus een meerderheid bij de onderwijsverstrekkers en een meerderheid bij de niet-onderwijsverstrekkers. Dit zorgt ervoor dat het middenveld betrokken wordt bij de uitwerking van de procedure waardoor het draagvlak verstevigd wordt.

Daarnaast pleit de Vlor voor een onafhankelijke commissie die aanmeldingsprocedures kan toetsen aan de voorwaarden in het decreet. Het decreet zou deze bevoegdheid kunnen toekennen aan een tweede kamer van de Commissie Leerlingenrechten. Een initiatiefnemer die criteria kiest buiten de voorbeeldlijst van criteria die voldoen aan de decretale voorwaarden, is verplicht om die voorafgaandelijk aan de goedkeuring van het aanmeldingssysteem bij de commissie af te toetsen. Initiatiefnemers die zich beperken tot de voorbeeldlijst zijn hiertoe niet verplicht, maar iedereen die betrokken is bij het beoordelingsproces kan in geval van twijfel over de mogelijke effecten van het gebruik van een criterium in een bepaalde context, voorafgaandelijk aan de goedkeuring van het aanmeldingssysteem, de toetsing vragen bij de commissie. De commissie kan nooit in de plaats treden van de initiatiefnemer. Zij kan alleen vaststellen of een criterium in die bepaalde context al dan niet beantwoordt aan de decretale voorwaarden. Zij moet die vaststelling uitvoerig motiveren.

4.6 Andere aanbevelingen aan de initiatiefnemers

Initiatiefnemers zorgen best voor een breder draagvlak dan de dubbele meerderheid garandeert.

De leden van het LOP die op de algemene vergadering moeten stemmen over een voorstel van aanmeldingsprocedure moeten, net als voor alle andere initiatieven van het LOP, vooraf betrokken worden bij het besluitvormingsproces en schriftelijk geïnformeerd worden over het uiteindelijk voorstel. De communicatie met de leden van de algemene vergadering moet tijdens het hele voorbereidingsproces transparant zijn.

Intermediairen moeten tijdig geïnformeerd worden over de plannen om met een aanmeldingsprocedure te starten.

4.7 Nood aan ondersteuning bij de uitwerking en de implementatie van een aanmeldingsprocedure

4.7.1 Communicatie met en ondersteuning van ouders

Het is cruciaal om vóór de start van de aanmeldingsprocedure voldoende tijd te voorzien om ouders en intermediairen te informeren over de wijze van aanmelden en inschrijven. In de periode van september tot november moet op diverse informatiedragers – brochures, websites, affiches...- voldoende correcte, concrete en toegankelijke informatie beschikbaar zijn.

De Vlor hecht veel belang aan de wijze waarop ouders geïnformeerd worden over het verloop van de aanmeldingsprocedure en aan de ondersteuning van ouders bij de uitvoering van de aanmeldingsprocedure. Volgens de raad is de communicatie met de ouders, en dan vooral allochtone ouders en kansarme ouders, geen zaak van onderwijs alleen. Elke initiatiefnemer moet nadenken over communicatie met ouders, alle mogelijke communicatiekanalen in kaart brengen en afspraken maken over wie welk kanaal zal aanspreken. De communicatie met allochtone en kansarme ouders over onderwijs moet het voorwerp worden van een integraal beleid. De organisaties van deze groepen, de organisaties die hen ondersteunen en intermediairen moeten van de Vlaamse overheid expliciet mogelijkheden en middelen krijgen om op dit punt vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid samen te werken met onderwijs. Acties van organisaties die rechtstreeks met de doelgroepen werken ontslaan de overheid niet van de plicht om zo breed en zo duidelijk mogelijk te communiceren.

Om zoveel mogelijk ouders in staat te stellen deel te nemen aan een aanmeldingsprocedure, vraagt de Vlor de overheid om de initiatieven die zij opzet om de digitale kloof te dichten en alle ouders toegang te geven tot het internet, verder te zetten en zo mogelijk te intensifiëren.

Communicatie over het inschrijvingssysteem houdt niet op op het moment dat de leerling een toegangsticket verwerft voor een bepaalde school. Ook daarna moeten ouders weten wat de volgende stappen zijn. Volgens de Vlor is het belangrijk om ook tijdens deze fase voor elke ouder alle mogelijke drempels te slechten.

4.7.2 Mensen en middelen

De kostprijs van een aanmeldingsprocedure omvat niet alleen de kostprijs van de nodige software en hardware, maar ook de loonkosten van de verschillende partners en de kostprijs van de hele informatie- en communicatiecampagne.

De Vlor vraagt aan de overheid om initiatiefnemers van schooloverstijgende aanmeldingsprocedures bijkomend te ondersteunen, onder meer door:

- een raamwerk en een draaiboek om een aanmeldingsprocedure te ontwerpen, te ontwikkelen;
- een elektronisch basisplatform te laten ontwikkelen en te financieren waarop lokale initiatieven tegen een geringe meerkost een aanmeldingsprocedure naar eigen ontwerp kunnen uitbouwen. Deze meerkost mag voor initiatiefnemers geen bijkomende drempel creëren om een aanmeldingsprocedure op te zetten. De Vlor vraagt de overheid om ook te onderzoeken welke generieke instrumenten zij kan ontwikkelen en financieren voor initiatiefnemers die opteren voor een schooloverstijgende telefonische aanmeldingsprocedures.

Een nieuwe aanmeldingsprocedure opstarten of een wijziging aan een aanmeldingsprocedure implementeren, zal altijd voor onverwachte neveneffecten zorgen die onvermijdelijk leiden tot bijkomende werkdruk voor alle betrokkenen. De Vlor vraagt aan de overheid om niet telkens opnieuw wijzigingen op te leggen. Indien zij toch wijzigingen oplegt, vraagt de Vlor dit enkel te doen na een evaluatie en in overleg met de onderwijspartners en hiervoor de nodige tijd en, zij het tijdelijk, de nodige mensen en middelen te voorzien. Deze extra inspanningen moeten afgewogen worden tegen de voordelen die een aanmeldingsprocedure biedt.

Indien uit de evaluaties jaar na jaar blijkt dat de ondersteuning en de werking van het systeem aanleiding geeft tot structurele meerkosten, dan vraagt de Vlor de overheid om hiervoor ook structurele middelen te voorzien.

Mia Douterlungne
administrateur-generaal

Ann Demeulemeester
Voorzitter

Addendum

Vragen bij enkele andere elementen in het inschrijvingsrecht

Dit addendum bevat een lijstje met enkele knelpunten bij het inschrijvingsrecht zelf. De Vlor stootte op deze knelpunten tijdens de discussie over de experimentele aanmeldingsprocedures. Dit zijn zeker niet de enige of de belangrijkste knelpunten bij de toepassing van het inschrijvingsrecht in zijn geheel. De Vlor neemt zich voor om nog dit schooljaar een advies te formuleren over het inschrijvingsrecht zelf en wil hierop met dit addendum geen voorafname doen.

1 Inschrijvingsrecht in het buitengewoon onderwijs

De Vlor vraagt de overheid om na te gaan wat moet veranderen aan de modaliteiten van het inschrijvingsrecht in het buitengewoon onderwijs om voor scholen met buitengewoon onderwijs de ontwikkeling van een eigen aanmeldingssysteem of de deelname aan een schooloverstijgend aanmeldingssysteem te faciliteren.

2 Om segregatie beter tegen te gaan

De Vlor vraagt de overheid om aan de hand van simulaties te onderzoeken welke aanpassingen aan de toepassingsmodaliteiten van de voorrang GOK/niet-GOK nodig en mogelijk zijn om meer diversiteit in de populatie van een school te behouden of te realiseren en daarbij rekening te houden met regionale verschillen.

3 Basisscholen met Onderwijs in eigen taal en cultuur (OETC)

De Vlor signaleert een tegenstrijdigheid tussen de mogelijkheid om OETC in te richten en het inschrijvingsrecht. Een school kan als gevolg van het inschrijvingsrecht niet zorgen dat ze voldoende leerlingen heeft om voor een bepaalde groep een aanbod OETC in te richten. Als een school zorgt dat zij hiervoor genoeg leerlingen heeft, dan overtreedt zij de bepaling dat ze geen nieuwe voorrangsgroepen mag creëren.

4 Een centraal inschrijvingsregister

Indien de overheid overweegt om een centraal inschrijvingsregister in te voeren op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap, dan vraagt de Vlor om omwille van de efficiëntie te zorgen voor een onderlinge afstemming tussen dit centraal inschrijvingsregister en de verschillende regionale aanmeldingsregisters. Een centraal inschrijvingsregister maakt regionale aanmeldingsregisters niet overbodig. Het zijn twee verschillende instrumenten met een eigen finaliteit. Een centraal inschrijvingsregister dient om dubbele inschrijvingen te voorkomen. Een regionaal aanmeldingsregister moet helpen om sommige afstemmingsproblemen tussen vraag en aanbod op te lossen.

5 Nederlandstalig onderwijs in Brussel

OD XX wijzigt de voorrangsregeling voor leerlingen met 'thuis taal Nederlands' voor de inschrijvingen in het Nederlandstalige scholen in Brussel voor het schooljaar 2011-2012. Het LOP Brussel wordt gemachtigd om voor het werkingsgebied of per deelgebied het percentage te bepalen dat voorrang mag krijgen. Dit percentage moet voortaan minstens 55% bedragen in

plaats van minstens 20% in de vroegere regeling. Indien het LOP geen percentage vastlegt, wordt voortaan aan 55% leerlingen met thuistaal Nederlands voorrang verleend in plaats van aan 20% in de vroegere regeling. De overheid heeft eenzijdig en zonder voorafgaandelijk overleg met de onderwijspartners deze verhoging ingevoerd.

Vóór deze nieuwe regeling had het LOP basisonderwijs van Brussel het voorrangpercentage op basis van thuistaal Nederlands vastgelegd op 45%. Scholen met een groot aanzuigefect voor Nederlandstalige leerlingen moesten daardoor Nederlandstalige leerlingen weigeren. Eerste indicaties geven aan dat als gevolg van deze situatie een zekere spreiding van Nederlandstalige leerlingen gerealiseerd werd.

De Vlor vraagt aan de overheid om het effect van het minimaal voorrangpercentage van 55% op de spreiding van Nederlandstalige leerlingen in de Nederlandstalige scholen in Brussel te evalueren.