

Advies over participatie op school

Vlaamse Onderwijsraad
Kunstlaan 6 bus 6
BE-1210 Brussel
T +32 2 219 42 99
F +32 2 219 81 18
www.vlor.be
info@vlor.be

Wijs beleid door overleg

Advies over participatie op school

1	SITUERING	2
2	UITGANGSPUNTEN	3
2.1	DEFINITIE	3
2.2	PARTICIPATIE: CULTUUR EN STRUCTUUR	3
2.3	PARTICIPATIERADEN EN ANDERE VORMEN VAN INSpraak	3
2.4	MEER AUTONOMIE EN TIJD OM SAMEN SCHOOL TE MAKEN	3
2.5	PARTICIPATIE EN BEHOORLIJK PEDAGOGISCH BESTUUR.....	4
2.6	HET PARTICIPATIECONTINUÛM	4
2.7	RECHT OP PARTICIPATIE	5
2.8	PARTICIPATIE ALS EDUCATIE	5
2.9	PARTICIPATIE EN COMMUNICATIE	6
2.10	MEER BETROKKENHEID VAN KANSENGROEPEN.....	6
2.11	NOOD AAN ONDERSTEUNING EN BEGELEIDING.....	7
2.12	VOORTDUREND EVALUEREN EN BIJSTUREN	7
3	MAXIMALE RUIJITE VOOR MEER SCHOOLEIGEN PARTICIPATIE.....	7
4	VAN BEVOEGDHEDEN NAAR RECHTEN	8
5	OVERLEG	9
6	PARTICIPATIE OP HET NIVEAU VAN DE SCHOLENGEMEENSCHAP	9
7	SAMENSTELLING EN WIJZE VAN SAMENSTELLEN	9
7.1	OPBOUW VAN ONDERUIT	10
7.1.1	<i>De leerlingen.....</i>	10
7.1.2	<i>De ouders.....</i>	10
7.1.3	<i>Het pedagogische platform</i>	11
7.2	DE PARTICIPATIERAAD	11
7.2.1	<i>Leerlingen</i>	11
7.2.2	<i>Ouders</i>	11
7.2.3	<i>Het personeel.....</i>	12
7.2.4	<i>De directeur</i>	12
7.2.5	<i>Het schoolbestuur.....</i>	12
7.2.6	<i>De lokale gemeenschap.....</i>	12
7.2.7	<i>Ervaringsdeskundigen en experts.....</i>	12
7.2.8	<i>De voorzitter</i>	12
7.3	WERKING.....	13
7.3.1	<i>De participatieraad.....</i>	13
7.3.2	<i>De leerlingen.....</i>	13
7.3.3	<i>De ouders.....</i>	14
7.3.4	<i>Het pedagogisch platform</i>	14
7.4	GESCHILLEN.....	14

7.5	ORGANISATIE VAN ONDERSTEUNING EN BEGELEIDING	14
7.5.1	<i>Ondersteuning van leerlingen</i>	15
7.5.2	<i>Ondersteuning van ouders</i>	15
7.5.3	<i>Ondersteuning van het personeel</i>	15

1 Situering

De Vlaamse Onderwijsraad formuleert dit advies op eigen initiatief naar aanleiding van verschillende evaluaties van de participatie in het leerplichtonderwijs¹:

- een wetenschappelijke evaluatie in opdracht van het Vlaams ministerie van Onderwijs en Vorming;²
- een evaluatie door de onderwijsinspectie;³
- een bevraging van het VSKO;⁴
- een evaluatie door VSK.

Op basis van deze evaluaties heeft de Vlor een sterkte-zwakteanalyse gemaakt. Hij gebruikte deze analyse als uitgangspunt voor de gesprekken in de werkgroep van de Algemene Raad die uiteindelijk hebben geleid tot dit advies. De heer Marcel Davidts zat deze werkgroep voor.

De inhoud van het voorontwerp van advies werd afgetoetst bij de Raad Basisonderwijs, de Raad Secundair Onderwijs en de commissies Buitengewoon Onderwijs.

De Vlor beperkt dit advies uitdrukkelijk tot het luik participatie op school in het basisonderwijs en in het secundair onderwijs. De algemene principes gelden voor alle instellingen, onafgezien van de netten en hun regelgeving.

In dit advies spreekt de Vlor zich niet uit over de bestuursstructuur van het GO!, waar het bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs op een specifieke manier invulling geeft aan participatief samengestelde bestuursniveaus.

De Vlor doet ook geen uitspraken over de syndicale overlegorganen. Voor alle betrokkenen moet er een duidelijk onderscheid blijven tussen het personeelsoverleg in het kader van de organisatie van de school en de rechten van het personeel als werknemers van de school. Het kan nooit de bedoeling zijn dat de participatiestructuren die in een school tot stand komen vanuit de rechten op participatie van alle betrokkenen bij het schoolleven, zich mengen in het bilateraal overleg tussen het schoolbestuur als werkgever en het personeel als werknemer in de lokale comités.

De Vlor verwijst ook naar de bepaling ⁵ die scholen waarvan het schoolbestuur op een participatieve manier is samengesteld, vrijstelt van de verplichting om een schoolraad op te richten.

¹ Decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad, B.S. 06/08/2004

² Van Petegem, P. (2010). *Evaluatie van het participatiegebeuren in het basis- en secundair onderwijs in Vlaanderen*. OBPWO-project in opdracht van het Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, Universiteit Antwerpen.

³ Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming (2008). *De implementatie van het decreet betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad, een onderzoek van de onderwijsinspectie*.

⁴ Vlaams Secretariaat van het Katholiek Onderwijs (2008). *Evaluatie van het participatiedecreet*.

⁵ Decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad, B.S. 06/08/2004, Art.8§2

Bovendien gaat de raad enkel systematisch in op de elementen die hij wil veranderen. De elementen die hij wil behouden, komen niet systematisch aan bod.

De Algemene Raad formuleerde dit advies unaniem op 26 mei 2011.

2 Uitgangspunten

2.1 Definitie

De Vlor definieert participatie op school als de ruimte die alle stakeholders krijgen om zich te engageren in de school als organisatie. Participatie op school is voor hen een leerproces dat betrokkenheid, vertrouwen en draagvlak genereert voor de beslissingen die het schoolbestuur uiteindelijk neemt. Het is een open proces met ruimte en tijd om meningen uit te wisselen, aan gedeelde visies te bouwen en te leren omgaan met verschillen.

2.2 Participatie: cultuur en structuur

Voor de Vlor is participatie veel meer dan de uitvoering van regels die de overheid oplegt. Zelfs de beste regels zullen niet bijdragen tot meer participatie als daarvoor de humus niet aanwezig is. Zo is uit het onderzoek van de onderwijsinspectie gebleken dat een participatief ingestelde directie van cruciaal belang is. Volgens de Vlor is niet alleen de ingesteldheid van directies belangrijk voor het participatief klimaat op school, maar ook de participatieve ingesteldheid van het hele schoolteam en van het schoolbestuur. De mate waarin alle stakeholders rekening houden met elkaars opvattingen is bepalend voor de kwaliteit van alle participatieve processen.

Participatiecultuur is belangrijk, maar zonder regelgeving die minimale voorwaarden oplegt, is geen gestructureerde en afdwingbare participatie mogelijk. Zo werd in de evaluatieonderzoeken vastgesteld dat participatief ingestelde directies de regels aangrijpen om ouders en leraren aan te zetten om te participeren en hun verantwoordelijkheid op te nemen.

2.3 Participatieraden en andere vormen van inspraak

Naast de schoolraden zijn er in elke school ook onderhandelingscomités waarin het schoolbestuur of de inrichtende macht en vertegenwoordigers van de representatieve vakorganisaties van het personeel zetelen. Het participatiegebeuren mag de bevoegdheden van deze bilaterale organen niet uithollen. Om werkbaar te zijn, mag het participatiegebeuren niet voor gevolg hebben dat elk onderwerp verschillende keren op andere fora vanuit hetzelfde perspectief en vaak door dezelfde mensen moet besproken worden.

2.4 Meer autonomie en tijd om samen school te maken

Uit de evaluaties blijkt dat in veel scholen participatiestructuren blijven bestaan naast de structuren die de overheid oplegt. Deze parallelle structuren kunnen begripsverwarring en taakverwarring voor gevolg hebben en zorgen ook voor bijkomende werkdruk voor alle betrokkenen maar vooral voor de directies. Directies worden op al die overlegmomenten verwacht. Zij besteden ook veel tijd aan de organisatie van verkiezingen en moeten zorgen voor de informatiedoorstroming en de goede werking van die raden. De

combinatie van deze taken is voor alle directeurs problematisch, maar vooral voor de directeurs van basisscholen omdat zij op zich al veel te weinig ondersteuning krijgen.

Bovendien blijkt uit de evaluaties dat de meerderheid van de raden anders samengesteld is dan de regelgeving voorschrijft.

Om die redenen pleit de Vlor voor een aanpak waarbij de tijd die alle betrokkenen aan participatie besteden, maximaal kan benut worden om samen op een participatieve manier school te maken. Dit kan volgens de Vlor door aan de scholen meer autonomie te geven om zelf hun participatiestructuur op te zetten. De Vlor erkent met deze vraag naar autonomie ook de noden van scholen om participatie op te zetten op maat van de populatie waarvoor zij werken. Een balans vinden tussen correcte participatieprocedures en participatieprocessen op maat, is een uitdaging voor elke school.⁶

Meer autonomie voor scholen betekent tegelijk dat scholen ook meer verantwoordelijkheid krijgen voor de manier waarop zij participatie vorm geven en daarover ook verantwoording moeten afleggen tegenover alle stakeholders. Scholen moeten actief blijven op zoek gaan naar ouders, leerlingen, personeelsleden en vertegenwoordigers van de lokale gemeenschap die belangstelling hebben om te participeren op de school.

2.5 Participatie en behoorlijk pedagogisch bestuur

De vraag naar meer autonomie voor scholen op het vlak van participatie, ontslaat scholen niet van de verplichting om op een deskundige manier transparante participatieprocessen op te zetten. Zo blijkt uit de conclusies van de probleemverkenning van de Vlor dat juridisering in onderwijs verklaard wordt door een grotere autonomie van de schoolbesturen en door een aantal maatschappelijke ontwikkelingen zoals mondigere burgers, hogere eisen, minder vertrouwen in instituten en complexere situaties. Als gevolg van deze evolutie wordt goed bestuur met de daarbij horende eisen van deskundigheid en professionaliteit belangrijker.⁷ Door te investeren in de primaire processen die leiden tot beslissingen krijgen die beslissingen een ruimer draagvlak. Investeren in primaire processen betekent dat beslissingen op een transparante manier tot stand komen, goed gemotiveerd worden en dat er participatie is van alle betrokkenen waar nodig en mogelijk.⁸

2.6 Het participatiecontinuüm

De Vlor vraagt niet alleen meer autonomie voor de scholen bij de organisatie van hun formele participatieprocessen maar ook meer ruimte voor en erkenning van andere vormen van participatie. Participatie bij de beleidsontwikkeling kan opgezet worden vanuit een meervoudig perspectief: juridisch, bestuurlijk en democratisch. Niet elke participatievorm is even geschikt om de verschillende perspectieven, doelstellingen en doelgroepen te bedienen. Scholen zullen moeten nadenken over een optimale participatiemix van formele en minder formele en meer informele participatie.

⁶ Brans, M. & Van Damme, J. (2009). 'Over het management van inspraakprocessen. Inspraak vastleggen in procedures of vorm geven op maat' *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 14 (1), Jan- feb- maart: 22.

⁷ Hubeau, B., in: Vlaamse Onderwijsraad (2010), *Meester over meester, een probleemverkenning over juridisering en onderwijs*. Leuven/Den Haag: Acco, 54.

⁸ Idem

Informeel participatie kan voor kansarme ouders een eerste opstap zijn naar vormen van meer formele participatie.

Leerlingen uit het basisonderwijs en uit het buitengewoon onderwijs betrekken bij het beleid van hun school is evenmin evident. Basisscholen maken nu al gebruik van een mix van participatietechnieken met kringgesprekken per klas, een kinderparlement, ... Er bestaan veel nieuwe methodieken om aan kinderp participatie te doen die ingebed zijn in de pedagogische praktijk van de school.

Ook voor de leerlingen van het secundair onderwijs zijn naast de formele participatie andere participatiemogelijkheden en -vormen nodig. Elk initiatief om leerlingen te betrekken bij het beleid van hun school, is een zinvol initiatief.

Omdat voor de Vlor participatie veel breder is dan wat gebeurt in de formele participatiestructuren, vraagt hij aan de overheid om bij de doorlichting van scholen niet alleen oog te hebben voor de formele participatie, maar voor alle inspanningen die scholen leveren om alle stakeholders formeel en informeel te betrekken bij hun beleid.

2.7 Recht op participatie

Participatie op school is volgens de Vlor een fundamenteel recht voor elke leerling. Gaandeweg moeten leerlingen van in het basisonderwijs tot op het einde van het secundair onderwijs kunnen evolueren tot partners die op een evenwaardig manier mee discussiëren over hoe zij hun omgeving willen vormgeven. Dit recht vindt zijn oorsprong in het internationaal verdrag inzake de rechten van het kind. De staten die partij zijn bij dit verdrag hebben zich verbonden om het kind dat in staat is zijn of haar mening te vormen, het recht te verzekeren die mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen, waarbij aan die mening passend belang wordt gehecht in overeenstemming met zijn of haar leeftijd en rijpheid.⁹

2.8 Participatie als educatie

Participatie op school is voor leerlingen niet alleen een fundamenteel recht. Participatie op school is ook meer dan een manier om het schoolleven gemakkelijker en ordelijker te laten verlopen. Door te participeren op school leren zij hoe zij hun omgeving mee kunnen vormgeven. Onderzoek wees uit dat leerlingenparticipatie positief samenhangt met een aantal relevante houdingen en gedragingen. Jongeren die op school actief zijn in de leerlingenraad blijken democratischer houdingen aan de dag te leggen en een betere schoolbeleving of een positiever beeld van het schoolklimaat te hebben. De mate waarin leerlingen ervaren dat zij kunnen participeren aan de totstandkoming van de leefwereld en de regelgeving van de school, en de tevredenheid met die participatie, hangen eveneens positief samen met de burgerzin, de schoolbeleving, en in mindere mate, met de leermotivatie en het sociaal gedrag van leerlingen.¹⁰ Voor de Vlor is leerlingenparticipatie een groeiproces dat start in het basisonderwijs vanuit de eindtermen

⁹ Verenigde Naties, Verdrag inzake de Rechten van het kind, (1989), art. 12, <http://www.ond.vlaanderen.be/zorgvuldigbestuur/pdf/Kinderrechtenverdrag.pdf>

¹⁰ De Groof, S. & Stevens, F. (2004). 'Over onderwijs. Gezocht: effectieve school waar het goed toeven is, met plaats voor inspraak en aandacht voor sociale ongelijkheid' in: Burssens, D., De Groof, S., Huysmans, H., Sinnaeve, I., Stevens, F., Van Nuffel, K., Vettenburg, N., Elchardus, M., Walgrave, L. & De Bie, M. (Eds.), *Jeugdonderzoek belicht. Voorlopig syntheserapport van wetenschappelijk onderzoek naar Vlaamse kinderen en jongeren (2000-2004)* Onuitgegeven onderzoeksrapport, K.U.Leuven, VUB & UGent, 31-58.

wereldoriëntatie en de leergebiedoverschrijdende eindtermen sociale vaardigheden en in het secundair onderwijs verder vorm krijgt in de nieuwe vakoverschrijdende eindtermen voor het secundair onderwijs voor de context politiek-juridische samenleving. De participatie aan de besluitvorming in reële schoolse situaties is daarin expliciet opgenomen.¹¹ Ook in het buitengewoon onderwijs bieden de ontwikkelingsdoelen hiertoe aanknopingspunten.

2.9 Participatie en communicatie

Een open tweerichtingscommunicatie is een noodzakelijke voorwaarde voor elke vorm van participatie. Tweerichtingscommunicatie zet de verschillende participatoren aan tot dialoog. Uit onderzoeksresultaten¹² blijkt dat de informatiedoorstroming tussen de verschillende raden en hun achterban niet vlot verloopt. In de evaluatieonderzoeken werd niet nagegaan hoe de communicatie tussen de schoolraad en de onderliggende raden verloopt en hoe de communicatie tussen die onderliggende raden verloopt. Ook hier pleit de Vlor voor een tweerichtingscommunicatie. De participatieraad en de specifieke platformen moeten daarin zelf een belangrijke rol opnemen. De directie heeft hier een ondersteunende rol. De participatiestructuur die de Vlor in dit advies uittekent, is ook bedacht vanuit deze zorg voor een betere tweerichtingscommunicatie tussen de verschillende platformen en van de verschillende platformen met hun achterban.

2.10 Meer betrokkenheid van kansengroepen

Alle evaluatieonderzoeken wijzen op de afwezigheid van kansengroepen in de schoolraden en in de ouderraden. Dit is niet alleen een probleem in het onderwijs. Ook in andere beleidssectoren wordt gewezen op een participatieparadox. Daarmee wordt bedoeld dat de kloof tussen zij die wel en zij die geen gebruik kunnen maken van participatie, vergroot naarmate er meer participatiemogelijkheden zijn¹³ en dat steeds dezelfde mensen participeren.

Daarom vraagt de Vlor aan de overheid meer aandacht voor de participatie van kansengroepen.¹⁴ Ook deze ouders vinden het essentieel dat ze hun mening over bepaalde aspecten van het onderwijs mogen geven en dat er naar die mening wordt geluisterd.

Alle betrokkenen bij het onderwijs moeten blijven zoeken naar manieren om maatschappelijk kwetsbare groepen beter te betrekken bij het beleid van de school van hun kinderen. Daarbij kan gedacht worden aan bijstellingen op het vlak van toegang, op het vlak van de voorwaarden om te participeren en op het vlak van procesbegeleiding, interactie, communicatie, etc. Dergelijke bijstellingen kunnen ervoor zorgen dat vertegenwoordigers van kansengroepen niet alleen toegang krijgen, maar zich ook aanvaard voelen en op

¹¹ <http://www.ond.vlaanderen.be/dvo/secundair/vakoverschrijdend/context5.htm>

¹² Van Petegem, P. e.a., Evaluatie van het participatiegebeuren in het basis- en secundair onderwijs in Vlaanderen, OBPWO-project in opdracht van het Vlaams Ministerie van Onderwijs, Universiteit Antwerpen, edubron, 184.

¹³ Brans, M. & Van Damme, J. (2010). 'Meer participatie = meer ongelijkheid? Enkele bedenkingen bij de participatie van maatschappelijk kwetsbare groepen aan de beleidsontwikkeling' *Terzake*, november: 43.

¹⁴ De Vlor bedoelt hiermee ouders in armoede, allochtone ouders en ouders met een handicap.

een zinvolle manier kunnen participeren.¹⁵ Volgens de Vlor zijn het diversiteitsbeleid en de wervingskanalen van de school hierbij erg belangrijk. Alle betrokkenen bij de participatie op een school zullen de platgetreden paden moeten durven verlaten. Ook de organisaties die werken met die maatschappelijk kwetsbare groepen kunnen een bijdrage leveren door hen te stimuleren om te participeren. Participeren hoeft hier dan niet meteen te betekenen dat deze mensen effectief deelnemen aan de formele participatiestructuren. Ook de wijze waarop dit gebeurt, behoort tot de autonomie van de school.

2.11 Nood aan ondersteuning en begeleiding

Uit de evaluaties blijkt dat het gebrek aan voorkennis bij sommige leden van de schoolraad een knelpunt is, vooral bij de leerlingen en bij de vertegenwoordigers van de lokale gemeenschap. Kwaliteitsvolle participatie vergt inzicht in het onderwijsbeleid. Alle leden van de verschillende participatiestructuren moeten op basis van voldoende kennis en inzicht kunnen handelen. Om dit te bereiken, is er vorming en ondersteuning nodig voor de leden van de verschillende participatiestructuren.

2.12 Voortdurend evalueren en bijsturen

Er is meer kwantitatief en kwalitatief onderzoek nodig om de expertise te blijven ontwikkelen voor de ondersteuning van de verschillende groepen die betrokken zijn bij die participatie. Nu beperkt het onderzoek zich al te vaak tot de opmaak van een stand van zaken van de implementatie van participatiestructuren en van het participatiegevoel. Maar zelfs dat onderzoek is verre van volledig. Zo is er naar aanleiding van die eerste evaluatieronde geen bevraging gebeurd bij de afzonderlijke leden van de schoolraden. Meer diepgaand onderzoek gebeurt helemaal niet. Er is bijvoorbeeld nood aan onderzoek over het verband tussen verschillende participatiestructuren en het welbevinden en de onderwijskansen van de leerlingen.

3 Maximale ruimte voor meer schooleigen participatie

De Vlor pleit voor een concept van participatie op school dat vertrekt vanuit het recht op participatie van de verschillende belanghebbenden bij het schoolleven. Scholen krijgen in dat concept veel meer autonomie dan vandaag. Participatie is immers niet overal op dezelfde manier haalbaar. In scholen voor buitengewoon onderwijs stelt dit probleem zich nog veel scherper dan in het gewoon onderwijs. De Vlor vraagt aan de overheid om alle scholen toe te laten een eigen groeiproces naar participatie op te zetten, op die manier krijgen alle scholen de mogelijkheid om een eigen traject te doorlopen naar vormen van participatie die passen bij hun ouders en hun leerlingen.

Volgens de Vlor kan de regelgeving over participatie op school beperkt blijven tot een aantal onderwerpen waarvoor het recht op participatie geldt en enkele minimumvoorwaarden waaraan de structuren en de procedures die een school gebruikt om vorm te geven aan dat recht op participatie moeten voldoen. De Vlor vraagt aan de overheid om alleen op te leggen dat elke school moet voorzien in een platform waar de

¹⁵ Brans, M. & Van Damme, J. (2010). 'Meer participatie = meer ongelijkheid? Enkele bedenkingen bij de participatie van maatschappelijk kwetsbare groepen aan de beleidsontwikkeling' *Terzake*, november: 45.

leerlingen met elkaar kunnen overleggen, een platform waar de ouders met elkaar kunnen overleggen, een platform waar het personeel kan overleggen, en een platform waar de verschillende belanghebbenden bij de school samen kunnen overleggen. De specifieke platformen moeten minimaal aan hun vertegenwoordigers een forum bieden om gedragen standpunten te vertolken in de participatieraad.¹⁶ Deze specifieke platformen moeten de tijd en de mogelijkheid krijgen om de vergaderingen van de participatieraad voor te bereiden. De Vlor vindt principieel dat al wie wil participeren aan de werking van het eigen platform, daartoe ook de kans moet krijgen.

De Vlor pleit om af te stappen van het onderscheid tussen overleg en advies, omdat hij vindt dat participatie een meerwaarde heeft als alle betrokkenen samen zoeken naar een gedragen werking van de school.

4 Van bevoegdheden naar rechten

In het concept dat de Vlor voorstaat, krijgen de vertegenwoordigers van de belanghebbenden bij de school het recht om over een aantal onderwerpen te overleggen met het schoolbestuur of de inrichtende macht en met de directeur. De verschillende fora kunnen op basis van die lijst prioriteiten leggen en eigen initiatieven ontwikkelen. Om hen in staat te stellen prioriteiten te leggen, informeert het schoolbestuur of de inrichtende macht hen bij het begin van elk schooljaar over de initiatieven die het hieromtrent zal ontwikkelen.

- de bepaling van het profiel van de directeur;
- in het secundair onderwijs: het studieaanbod;
- de samenwerkingsverbanden met andere inrichtende machten of met externe instanties;
- de opstapplaatsten en de busbegeleiding ;
- het nascholingsbeleid;
- het beleid in verband met experimenten en projecten;
- in het basisonderwijs: niet opnemen in de maximumfactuur van de bijdrage die het schoolbestuur aan de ouders vraagt voor verplichte kledij die het omwille van een sociale finaliteit aanbiedt;
- het schoolreglement;
- de lijst van bijdragen die de school aan de ouders kan vragen en de afwijkingen op deze bijdrageregeling als ze niet opgenomen zijn in het schoolreglement;
- wijzigingen aan het schoolwerkplan die leerlingen en ouders aanbelangen en die niet tot de specifieke bevoegdheden van het lokaal onderhandelingscomité of het basisoverlegcomité behoren;
- het beleidsplan of beleidscontract over de samenwerking tussen de school en het CLB;
- de jaarplanning van extra muros-activiteiten en parascolaire activiteiten;
- infrastructuurwerken die niet onder het toepassingsgebied vallen van de wet op de overheidsopdrachten;
- de algemene principes voor de aanwending van de omkadering waarover de school beschikt;
- het welzijns- en veiligheidsbeleid ten aanzien van de leerlingen, waaronder het gezondheidsbeleid;
- de duur en het tijdstip van de stageactiviteiten van de leerlingen;
- de wijze waarop de school werkt aan interne kwaliteitszorg;
- ...

¹⁶ De Vlor heeft geworsteld met de benamingen voor de verschillende platformen en voor het gemeenschappelijk platform. Uiteindelijk werd gekozen voor de term platformen voor de specifieke fora en de term participatieraad voor het gemeenschappelijk forum.

5 Overleg

Voor de Vlor heeft participatie op school twee belangrijke functies. De school krijgt een klankbord waaraan zij haar werking en nieuwe initiatieven kan aftoetsen en een platform waar leerlingen, ouders, leerkrachten, vertegenwoordigers van de lokale gemeenschap, directie en inrichtende macht samen nieuwe ideeën en initiatieven kunnen ontwikkelen. Deze laatste functie komt nu te weinig aan bod. Veel schoolraden beschouwen hun bevoegdheden als een verplicht af te werken agenda met weinig ruimte voor eigen inbreng en accenten van de leden.

In het concept dat de Vlor hier voorstelt is het onderscheid tussen advies- en overlegbevoegdheid niet meer relevant. De uiteindelijke verantwoordelijkheid en beslissingsmacht blijft altijd bij het schoolbestuur en de adviesprocedure zoals ze vandaag uitgetekend is, leidt ook tot bijkomende administratieve verplichtingen voor het schoolbestuur en de directeur.

Daarom stelt de Vlor voor om de vertegenwoordigers van de belanghebbenden bij de school in een participatieraad het recht te geven om te overleggen. De Vlor gebruikt hier een andere definitie van overleg dan de definitie die gebruikt wordt bij de syndicale onderhandelingen. Overleg in het kader van participatie is volgens de Vlor een leerproces dat betrokkenheid, vertrouwen en draagvlak genereert voor de beslissingen die het schoolbestuur uiteindelijk neemt. Het is een open proces met ruimte en tijd om meningen uit te wisselen, aan gedeelde visies te bouwen en te leren omgaan met verschillen. Dat overleg moet altijd voorafgaan aan de beslissing van het schoolbestuur. Indien het niet uitmondt in een visie waarin alle geledingen van de participatieraad zich erkennen, mogen het standpunt en de bezwaren van diegenen die er anders over denken niet verloren gaan. De Vlor vraagt aan de overheid om in de regelgeving in te schrijven dat in het verslag van de participatieraad telkens het resultaat van het overleg en de argumenten van alle belanghebbenden genotuleerd worden.

6 Participatie op het niveau van de scholengemeenschap

In zijn beleidsbrief 2010-2011 geeft de minister aan dat hij ten laatste tegen 2014 de scholengemeenschappen wil versterken. Dit betekent dat ook de bevoegdheden van deze scholengemeenschappen uitvoerig aan bod zullen komen. Het spreekt voor zich dat als de bevoegdheden van de scholengemeenschappen wijzigen, de regelgeving over participatie hieraan opnieuw moet getoetst worden.

De grote diversiteit in de wijze waarop scholen samenwerken in een scholengemeenschap maken het erg moeilijk om algemene regels op te leggen voor de participatie op het niveau van de scholengemeenschap. Bovendien leeft de perceptie dat deze medezeggenschapscolleges op weinig belangstelling kunnen rekenen. Dit werd echter niet expliciet onderzocht in de verschillende evaluaties. De Vlor heeft nood aan meer gegevens om specifieke aanbevelingen te formuleren voor een bijsturing van de regelgeving op dit punt.

7 Samenstelling en wijze van samenstellen

Nu is de samenstelling van de schoolraad en van de onderliggende raden sterk gereguleerd. Volgens de Vlor is er een spanningsveld tussen de formele samenstelling van de participatiestructuren en de wens

om iedereen die wil participeren daar ook de kans toe te geven. Het voorstel dat de Vlor hier doet, geeft iedereen die wil participeren, daar maximaal de kans toe en garandeert tegelijkertijd dat de participatieraad bestaat uit gemandateerde vertegenwoordigers van de verschillende groepen van belanghebbenden.

7.1 Opbouw van onderuit

De Vlor is voorstander voor een opbouw van de participatie op school vanuit de specifieke platformen voor leerlingen, ouders en personeel. Het platform waar de verschillende geledingen samen overleggen met de directie en het schoolbestuur, moet bestaan uit gemandateerde vertegenwoordigers van die specifieke platformen, de directie en het schoolbestuur.

Alle leerlingen, ouders en personeelsleden moeten de kans krijgen om te participeren. De Vlor vindt dat de specifieke platformen van leerlingen en ouders in principe een spiegel moeten zijn van de populatie van de school. Uit de evaluaties blijkt dat dit nu niet het geval is. Om dit te bereiken zijn inspanningen nodig, zowel van het schoolbestuur als van de directie en de leden van die platformen zelf. Toch denkt de Vlor dat het wenselijk is om van die diverse samenstelling een inspanningsverplichting te maken. Voorwaarde is dan wel dat de inspectie deze inspanningsverplichting niet alleen bij het schoolbestuur en de directie legt. De leden van de platformen voor ouders en leerlingen hebben op dit punt immers ook een taak. De inspectie mag zich ook niet beperken tot de formele participatie, maar moet oog hebben voor de consultatiemix die de school, de verschillende platformen opzetten om alle mogelijke doelgroepen te betrekken bij het beleid van de school.

7.1.1 De leerlingen

Uit de evaluatie van de Vlaamse Scholierenkoepel blijkt dat in de praktijk weinig leerlingenraden samengesteld zijn op basis van de voorgeschreven procedures. Heel wat scholen hebben deze aanpak eerst uitgeprobeerd, maar hebben dikwijls moeten vaststellen dat deze procedures niet werken. Bovendien vinden sommige scholen moeilijk kandidaten en blijven verkozen vertegenwoordigers niet altijd gemotiveerd of doorkruisen andere motieven de verkiezingen.

De Vlor stelt voor om bij de samenstelling van de leerlingenplatformen veel meer de nadruk te leggen op de ontwikkeling van schooleigen structuren voor leerlingenparticipatie. Wat als 'uitzondering' voorzien is vandaag, kan de norm worden. De samenstelling van de leerlingenplatformen gebeurt dan, conform de realiteit, jaarlijks.

7.1.2 De ouders

Verkiezingen organiseren voor de kandidaten van de ouderraad is momenteel erg ingewikkeld en omslachtig. De Vlor vraagt dan ook om deze procedure te versoepelen. Ouders moeten meer vrijheid krijgen om zich te organiseren en als de organisatievorm voldoet aan de minimale voorwaarden, dan kan deze ook de formele participatie opnemen.

Alle ouders moeten elk jaar opnieuw de kans krijgen om lid te worden. Aan de hand van een eenvoudig laagdrempelige oproep met daarin doelstellingen, rechten, plichten en taken van het ouderplatform worden alle ouders uitgenodigd om deel te nemen aan het ouderplatform. Ook nieuwe ouders moeten bij instap de

kans krijgen om toe te treden. Elke structuur die bestaat uit ouders van de leerlingen van de school kan de rol van ouderplatform opnemen.

7.1.3 Het pedagogische platform

Volgens de Vlor moeten alle personeelsleden de kans krijgen om deel uit te maken van het pedagogisch platform. De aanduiding van de leden moet blijven gebeuren door verkiezingen. Alle personeelsleden hebben daarbij stemplicht. De school bepaalt autonoom hoe zij die verkiezingen organiseert.

7.2 De participatieraad

De Vlor is voorstander van een participatieraad die bestaat uit afgevaardigden van de specifieke platformen, een afvaardiging van het schoolbestuur en de directeur van de school. Alle belanghebbenden overleggen er met de directeur en het schoolbestuur. De directeur en de afvaardiging van het schoolbestuur geven alle informatie die nodig is om tot een gedragen resultaat van het overleg te komen. Voor bepaalde onderwerpen kan de participatieraad een beroep doen op deskundigen of ervaringsdeskundigen.

7.2.1 Leerlingen

De Vlor vindt het evident dat leerlingen nu opgenomen zijn in de schoolraden van het gesubsidieerd secundair onderwijs en dat het GO! uitdrukkelijk de opdracht heeft om de leerlingen van het secundair onderwijs bij het beleid van de school te betrekken.

Vanuit de vaststelling dat vandaag slechts weinig leerlingenraden verkozen worden, kunnen nu veel scholen met goed werkende leerlingenraden geen officiële vertegenwoordiger naar de schoolraad sturen. Sommige scholen organiseren dan een afzonderlijke verkiezing voor de afvaardiging van de leerlingen in de schoolraad. Deze leerlingenvertegenwoordigers worden niet ondersteund door een achterban en hebben ook geen klankbord.

Daarom pleit de Vlor om de platformen van de leerlingen zelf te laten beslissen hoe zij hun afvaardiging naar de participatieraad samenstellen. Deze procedure leggen ze vast in hun huishoudelijk reglement. Indien er geen leerlingen uit het platform van de leerlingen kandidaat zijn voor de participatieraad, of indien er geen platform is, kunnen individuele leerlingen in de participatieraad zetelen. Het is aan de school om hiervoor een procedure op te stellen. Het is ook logisch dat leerlingenplatformen jaarlijks hun afvaardiging in de participatieraad herbekijken.

7.2.2 Ouders

Uit de evaluaties blijkt dat het moeilijk is om kandidaten te vinden voor de vertegenwoordiging van de ouders in de schoolraden. Bijgevolg zijn verkiezingen meestal overbodig.

Volgens de Vlor bestaat de geleding ouders in de participatieraad best uit vertegenwoordigers van het platform van de ouders. De Vlor wil dit platform zelf laten bepalen hoe die afvaardiging tot stand komt. Ouderplatformen die dat wensen, kunnen verkiezingen organiseren. Die werkwijze biedt de meeste kans op een goede doorstroming van informatie en samenwerking tussen het platform van de ouders en

participatieraad. De vertegenwoordiging van de ouders in de participatieraad wordt best jaarlijks herbekeken.

7.2.3 Het personeel

Volgens de Vlor moet de personeelsvertegenwoordiging in de participatieraad bestaan uit gemandateerde vertegenwoordigers uit het pedagogisch platform. De leden van het pedagogisch platform bepalen zelf hoe zij hun vertegenwoordigers aanduiden voor de participatieraad. Indien zij dat wensen, kunnen zij hiervoor verkiezingen organiseren. Indien er meer kandidaten zijn voor de participatieraad dan mandaten, zijn verkiezingen door de leden van het pedagogisch platform verplicht.

7.2.4 De directeur

Een positieve samenwerking tussen participatieraad en directeur is van cruciaal belang voor de kwaliteit van de participatie. Schoolraden ervaren nu de inzet en betrokkenheid van de directeur als essentieel. De directeur is vandaag de spilfiguur in de schoolraad. De directeur kan door zijn manier van werken als geen ander zorgen voor een participatief klimaat op school. Daarom vraagt de Vlor om de directeur als lid op te nemen in de participatieraad.

7.2.5 Het schoolbestuur

Het schoolbestuur is nu formeel geen lid van de schoolraad. Scholen ervaren echter de aanwezigheid van het schoolbestuur als wenselijk.

De Vlor vraagt aan de overheid om in de regelgeving in te schrijven dat een vertegenwoordiging van het schoolbestuur voortaan deel uitmaakt van de participatieraad.

7.2.6 De lokale gemeenschap

De Vlor pleit voor het behoud van de coöptatie van vertegenwoordigers van de lokale gemeenschap in de participatieraad.

7.2.7 Ervaringsdeskundigen en experts

De Vlor vraagt om de mogelijkheid te voorzien ervaringsdeskundigen en experts uit te nodigen op de participatieraad. Participatieraden kunnen deze mogelijkheid bijvoorbeeld gebruiken om kansarme ouders te betrekken voor onderwerpen die hen onmiddellijk aanbelangen.

7.2.8 De voorzitter

De Vlor vindt het voor de betrokkenheid van de verschillende geledingen bij de participatieraad belangrijk dat het voorzitterschap van de participatieraad wordt opgenomen door een vertegenwoordiger van één van de specifieke platformen.

7.3 Werking

Formeel correct samengestelde structuren garanderen nog geen participatieve school. Participatie die enkel formalistisch verloopt, is weinig emancipatorisch en blijkt uiteindelijk contraproductief. De Vlor vindt het zinvol om scholen te stimuleren om te investeren in een open communicatieklimaat in twee richtingen, waarbij speciale aandacht moet gaan naar een goede communicatie tussen de verschillende platformen en hun achterban.

De school moet zorgen dat er transparantie is over alle onderwerpen die besproken worden in de participatieraad. De leden moeten de kans krijgen om hun standpunten af te toetsen in hun specifieke platformen. Daartoe moeten zij alle informatie en documentatie tijdig ontvangen en moeten zij de tijd en de mogelijkheid krijgen om de vergaderingen van de participatieraad met hun specifiek platform voor te bereiden. Om dit mogelijk te maken, moet in de regelgeving worden opgenomen dat de agenda's en de documenten van de participatieraad niet alleen overgemaakt worden aan de leden van de participatieraad, maar ook aan de voorzitters van de specifieke platformen. De Vlor vraagt aan de centrale overheid om ervoor te zorgen dat het schoolbestuur zelf tijdig over de nodige informatie beschikt.

De schoolraad en de onderliggende raden hebben nu naast een informatierecht ook een informatie- en communicatieplicht over hun standpunten en activiteiten. De Vlor onderschrijft deze plicht, maar vindt dat de participatieraad en de specifieke platformen deze verantwoordelijkheid niet alleen moeten opnemen. Ook de school moet hier een steentje bijdragen. De participatieraden en de specifieke platformen beslissen immers niet altijd zelf over het gebruik van communicatiekanalen zoals een elektronisch communicatieplatform, klasmededelingen en ad valvas.

Daarnaast verwacht de Vlor dat het schoolbestuur de participatieraad en de specifieke platformen jaarlijks proactief informeert over de werking en de rechten van de participatieraad en de specifieke platformen. Zij kunnen alleen maar goed werk verrichten als ze ook goed geïnformeerd zijn.

7.3.1 De participatieraad

De Vlor vraagt om in de regelgeving de minimale bepalingen in te schrijven die het huishoudelijk reglement van de participatieraad moet bevatten:

- het tijdstip en de wijze waarop de agenda en de bijhorende documenten worden bezorgd aan de leden van de participatieraad en aan de voorzitters van de specifieke platformen;
- de wijze waarop de informatie- en communicatieplicht over activiteiten en standpunten gestalte krijgt;
- het aantal mandaten per geleding.

7.3.2 De leerlingen

Nu voorziet de regelgeving een huishoudelijk reglement voor de werking van de leerlingenraad. In de praktijk blijken slechts weinig leerlingenraden dit te hebben. De Vlor stelt voor om die verplichting toch te behouden en het huishoudelijk reglement elke vier jaar opnieuw ter goedkeuring voor te leggen aan het platform van de leerlingen. Indien het platform dat wenst, kan het dit huishoudelijk reglement aftoetsen aan andere leerlingen, met het oog op verbetering van zijn werking.

De Vlor vraagt aan de overheid om in de regelgeving alleen de verplichting te behouden om de werking van het platform van de leerlingen in een huishoudelijk reglement te regelen.

De Vlor vraagt ook om de bepaling te behouden dat het platform van de leerlingen de directie en/of één of meer personeelsleden kan uitnodigen op zijn vergaderingen.

7.3.3 De ouders

Ook voor de organisatie van de ouderraad voorziet de regelgeving nu een huishoudelijk reglement. Zij zegt echter niets over de inhoud ervan.

De Vlor vraagt om aan de overheid om in de regelgeving alleen de verplichting te behouden om de werking van het platform van de ouders in een huishoudelijk reglement te regelen.

De raad vraagt ook om de bepaling te behouden dat het platform van de ouders de directie en/of één of meer personeelsleden kan uitnodigen op zijn vergaderingen.

7.3.4 Het pedagogisch platform

De Vlor vraagt om alleen de verplichting te behouden om de werking van het pedagogisch platform in een huishoudelijk reglement te regelen.

De raad vraagt ook om de bepaling te behouden dat het pedagogisch platform de directie kan uitnodigen op de vergaderingen.

7.4 Geschillen

Vandaag bepaalt de regelgeving dat klachten over de naleving van de bepalingen over de bevoegdheden van de participatieraad kunnen ingediend worden bij de Commissie Zorgvuldig Bestuur. De Vlor stelt nu voor om schoolbesturen en inrichtende machten veel meer autonomie te geven om aan de participatie van alle belanghebbenden vorm te geven. Deze grotere autonomie verantwoordt volgens de Vlor dat alle belanghebbenden die zich geschaad achten in hun recht op participatie, hierover klacht moeten kunnen indienen bij de Commissie Zorgvuldig Bestuur.

7.5 Organisatie van ondersteuning en begeleiding

De regelgeving voorziet nu de oprichting van een expertisecentrum. Dit expertisecentrum zou een werking ontplooiën voor directeurs, personeel, leerlingen, ouders en leden van de lokale gemeenschap.¹⁷ Deze bepalingen zijn echter nooit uitgevoerd. Vanuit het werkveld groeide een doelgroepspecifieke ondersteuning. Deze ondersteuning is zeker waardevol. Daarnaast blijft er ook nood aan een meer horizontale benadering van de ondersteuning van het participatiegebeuren.

¹⁷ Decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad, B.S. 06/08/2004, Art.60

7.5.1 Ondersteuning van leerlingen

Heel wat leerlingenraden worden momenteel ondersteund door een begeleidende leerkracht. Leden van de leerlingenraden zijn over het algemeen zeer tevreden over deze ondersteuning. Bovendien is deze ondersteuning belangrijk voor de continuïteit van de leerlingenparticipatie. De Vlor vraagt dan ook om deze ondersteuning te erkennen en elk leerlingenplatform recht te geven op een begeleidende leerkracht. Om dit naar behoren te doen, moeten er voldoende middelen zijn.

7.5.2 Ondersteuning van ouders

De overheid moet investeren in de kennisverhoging van ouders die willen deelnemen of al deelnemen aan ouderplatformen en participatieraden. Zij hebben niet alleen nood aan meer kennis over de participatiemogelijkheden, maar ook over de materies waarvoor de participatiestructuren bevoegd zijn.

De ouderkoepels beschikken over een grote deskundigheid op het gebied van informele en formele participatie. Zij zijn de expertisecentra voor de begeleiding en ondersteuning van alle ouders en willen hun expertise op dit vlak verbreden en verdiepen.

De overheid biedt voor de participatie van kansarme ouders al ondersteuning in het GOK-beleid voor scholen die kiezen voor het thema leerlingen- en ouderparticipatie. Niet alle scholen hebben echter recht op GOK-uren en slechts een deel van de scholen met GOK-uren kiezen voor dit thema. Het resultaat is dat uiteindelijk weinig scholen specifieke middelen kunnen inzetten om te werken aan participatie van kansarme ouders. Toch doen heel veel scholen inspanningen om hen aan te spreken. Zij beschikken echter over onvoldoende personele middelen om die brug te leggen.

De Vlor vraagt de overheid om gerichte acties op te zetten voor de ondersteuning van de participatie van kansarme ouders vanuit de welzijnssector en vanuit de cultuursector. Over de beleidssectoren heen moeten nieuwe middelen worden ingezet om de werking van zelforganisaties en van de verenigingen waar armen het woord nemen te verruimen met de ondersteuning van ouders bij de participatie in de scholen van hun kinderen. Dit is niet alleen een verantwoordelijkheid van onderwijs.

7.5.3 Ondersteuning van het personeel

Een positieve participatiecultuur op school is in belangrijke mate afhankelijk van leerkrachten en directies. Leerkrachten en directies moeten meer inzicht verwerven in de rol die zij spelen in het participatieproces. De Vlor vraagt om hieraan aandacht te besteden in het nascholingspakket en in de lerarenopleiding.