



ADVIES

Raad Secundair Onderwijs - Raad Basisonderwijs

27-28 februari 2007

RSO/RLE/ADV/005
RBO/HDA/ADV/003

Advies over de rechten en plichten van leerlingen in het basis- en secundair onderwijs

Advies over de rechten en plichten van leerlingen in het basis- en secundair onderwijs

1 Situering

In zijn beleidsbrief "Voortbouwen en vooruitzien. Beleidsbrief Onderwijs en Vorming 2006-2007" kondigt de minister het volgende aan: "Tegen december 2006 bereiden we een voorontwerpdecreet over het leerlingenstatuut voor. Hierin proberen we de rechten en plichten van de leerlingen te definiëren in relatie tot de rechten en plichten van de andere schoolactoren. Evaluaties, orde- en tuchtsancties en de mogelijke beroepsprocedures zullen daarbij aan bod komen. Bij de totstandkoming van het ontwerpdecreet zullen alle betrokken organisaties worden geconsulteerd."

De Raad Secundair Onderwijs had het leerlingenstatuut op vraag van de Vlaamse Scholierenkoepel (VSK) al tijdens het werkjaar 2005-2006 als een prioriteit naar voor geschoven. Omdat dit thema zowel het basis- als het secundair onderwijs aanbelangt, besliste de Algemene Raad van de Vlor een niveauoverschrijdende werkgroep op te richten met vertegenwoordigers uit de raden Basisonderwijs en Secundair Onderwijs, uitgebreid met 2 juristen¹ en vertegenwoordigers van het Kinderrechtencommissariaat² en van de Administratie Onderwijs³. Deze werkgroep had als opdracht eerst de ruimere juridische context omtrent het leerlingenstatuut te onderzoeken, evenals de opportuniteit van een eventueel te ontwikkelen leerlingenstatuut. In deze fase stelde de werkgroep, op basis van een uitgebreid ontwerp vanwege de administratie, een inventaris op van welke elementen met betrekking tot rechten en plichten van leerlingen nu in de regelgeving voorkomen, zowel in de onderwijsregelgeving als daarbuiten. In de tweede fase formuleerde de werkgroep een ontwerpadvies.

Het advies werd op 27 en 28 februari 2007 eensgezind uitgebracht door de raden Secundair en Basisonderwijs.

2 Mogelijke voor- en nadelen van een leerlingenstatuut

De Vlaamse overheid stelde voor om een juridische tekst (decreet of besluit) uit te vaardigen waarin de rechten en plichten van leerlingen worden opgesomd. De raad onderzocht de mogelijke voor- en nadelen van een dergelijk "leerlingenstatuut". Als mogelijke voordelen ziet de raad dat het leerlingenstatuut:

- rekening houdt met de toenemende juridisering van de maatschappij, en dus ook van onderwijs;
- duidelijkheid brengt over de verhoudingen tussen leerlingen, ouders en school en zo bepaalde geschillen kan voorkomen;
- rechtszekerheid biedt aan leerlingen en ouders;

¹ Professor Raf Verstegen, professor Ludy Veny (en plaatsvervanger Bengt Verbeeck).

² Ankie Vandekerckhove en Inge Schoevaerts.

³ Elke Ghysels.

- tegemoet komt aan de vereisten van het "Verdrag inzake de Rechten van het Kind" dat op 20 november 1989 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties werd aangenomen;
- de erkenning beoogt van kinderrechten op en in het onderwijs.
- bestaande regels die nu verspreid in de regelgeving voorkomen (zowel binnen als buiten onderwijs) coördineert en codificeert;
- de herkenbaarheid en toegankelijkheid van de rechtsregels voor leerlingen en ouders vergroot.

Als mogelijke nadelen ziet de raad:

- de overvloed aan regelgeving aangezien in de bestaande regelgeving al heel wat is opgenomen over rechten en plichten van leerlingen;
- het risico op een overdreven juridisering van de verhouding tussen de school en de leerlingen en ouders (een verhouding die toch vooral op vertrouwen en communicatie gebaseerd moet zijn);
- het expliciet inventariseren van rechten van leerlingen zou door velen beschouwd kunnen worden als een aanval op het gezag van leraars en scholen;
- een mogelijke toename van planlast in de scholen om procedurefouten en beroepsprocedures te vermijden;
- dat bepalingen uit hun verband gerukt kunnen worden als ze uit hun bestaande juridische context worden overgeplaatst naar een juridisch vastgelegd leerlingenstatuut waarin alle rechten en plichten van leerlingen worden opgesomd. Dat zou bijvoorbeeld met betrekking tot het inschrijvingsrecht het geval zijn voor sommige bepalingen uit het GOK-decreet. Men mag ook niet te gemakkelijk de ambitie van het decreet basisonderwijs om een sluitende regeling te bieden voor al wat het basisonderwijs betreft, loslaten. Dit kadert in een visie op de regelgeving die koos voor hervorming op basis van niveaudecreten.

3 Uitgangspunten

- 1 De raad gaat ervan uit dat een statuut voor leerlingen zowel rechten als plichten voor leerlingen bevat, evenals instrumenten waarmee de betrokkenen (leerlingen, ouders, personen die de ouderlijke macht uitoefenen) deze rechten en plichten kunnen afdwingen. Op dit ogenblik bestaan in de Belgische en Vlaamse regelgeving al heel wat bepalingen met betrekking tot rechten en plichten van leerlingen (zie bijlage 1). Ook het "Verdrag inzake de Rechten van het Kind" bevat bepalingen die in deze materie van toepassing zijn.
- 2 Met betrekking tot het voorstel de bestaande bepalingen samen te brengen in één juridisch document is de raad enerzijds van oordeel dat het vanuit juridisch oogpunt niet wenselijk is om bestaande bepalingen uit hun context los te rukken door ze over te hevelen naar een nieuw juridisch document. Anderzijds is het geen goede techniek om juridische bepalingen tegelijk in twee verschillende juridische documenten te laten voorkomen. Bovendien zijn een aantal van de bestaande bepalingen federale materie (bijvoorbeeld de leerplicht) zodat zij niet uit hun federale juridische context kunnen worden overgezet in de Vlaamse regelgeving. Het exhaustief samenbrengen van bestaande rechten en plichten van leerlingen in een Vlaams regelgevend document is daarom vanuit juridisch oogpunt niet opportuun.
De raad vindt het vanuit legistisch standpunt dan ook geen goed denkspoor om te

- werken aan een Vlaams decreet of besluit dat de rechten en plichten van leerlingen bundelt.
- 3 De raad vindt dat deze aangelegenheid ook moet worden bekeken in de ruimere onderwijskundige context. Een statuut voor leerlingen zal dus rekening houden met de pedagogische context, onder meer met de dagelijkse omgang en relaties op school tussen al de betrokkenen en met het welbevinden van die betrokkenen. Het statuut voor leerlingen moet ruimte laten voor een goed evenwicht tussen de regelgeving op centraal niveau en die op het lokale niveau. Op centraal niveau worden de basisrechten en plichten vastgelegd die voor alle leerlingen in Vlaanderen gelden. Door middel van het schoolreglement heeft elke school de gelegenheid om deze op basis van haar autonomie en haar pedagogisch project in te kleuren.
 - 4 De raad vindt wel dat moet worden onderzocht of de bepalingen die thans in de regelgeving voorkomen wel alle rechten en plichten van leerlingen omvatten en of de bestaande regelgeving moet worden gewijzigd, verduidelijkt, aangevuld of beter op elkaar afgestemd. De raad werd hierover tijdens de voorbereiding van dit advies geconfronteerd met een aantal standpunten en voorstellen. Maar hij kon die binnen de gestelde termijn niet grondiger onderzoeken. Hij wil hier in een volgend stadium samen met alle partners verder over nadenken. Indien blijkt dat er nog bijkomende bepalingen nodig zijn, dan onderzoekt de overheid best of en waar die in bestaande juridische teksten kunnen worden toegevoegd en of er eventueel nieuwe juridische teksten nodig zijn.
 - 5 De raad heeft begrip voor het standpunt van bepaalde partners (leerlingen, ouders, Kinderrechtencommissariaat) dat sommige bepalingen vaag zijn en niet vatbaar voor een eenduidige interpretatie. Wat bijvoorbeeld houdt "storend gedrag" juist in en hoe ver reikt de autonomie van de school om hieraan een eigen inkleuring te geven? De raad denkt echter ook dat het een illusie is dat alles juridisch eenduidig en sluitend kan worden geregeld. Evenmin is het wenselijk om voor eventuele individuele gevallen een algemene regelgeving te ontwikkelen. In deze aangelegenheden spelen enerzijds de discretionaire bevoegdheid van de scholen en anderzijds de casuïstiek een rol. De raad vindt wel dat de discretionaire bevoegdheid van de scholen moet worden geconcretiseerd in overleg met alle betrokkenen, rekening houdende met de participatiegedachte die een van de peilers van het kinderrechtenverdrag is.
 - 6 Leerlingen en hun ouders moeten over instrumenten beschikken om hun rechten te kunnen afdwingen en een beroep kunnen doen op bepaalde procedures wanneer zij van oordeel zijn dat hun rechten geschonden zijn. In bepaalde omstandigheden kunnen op een school conflicten ontstaan over de rechten en plichten van leerlingen. Dergelijke conflicten kunnen op meerdere niveaus worden geregeld. Het eerste niveau van conflictregeling is het preventieve: duidelijke regels en afspraken op school, een goede communicatie met alle betrokkenen hierover (onder meer door middel van het schoolreglement), een positieve schoolcultuur met goede relaties en interacties tussen alle betrokkenen, overleg en reële participatie, kunnen heel wat conflictsituaties voorkomen. Het tweede niveau is dat van de conflictregeling binnen de school zelf. In heel wat gevallen zullen hierin begeleiding van leerlingen en orde- en tuchtmaatregelen een rol spelen.
Hogergenoemde twee interne niveaus moeten de belangrijkste zijn in de conflictregeling tussen scholen enerzijds en leerlingen en/of ouders anderzijds. Wanneer desondanks problemen niet kunnen worden opgelost, moeten er voor leerlingen en ouders beroepsprocedures mogelijk zijn op het niveau van de inrichtende macht. Gedacht wordt aan de rol van het schoolbestuur, de scholengemeenschap, de scholengroep. Als hoogste niveau voor conflictregeling met

betrekking tot de rechten en plichten van leerlingen staan de nodige rechtsmiddelen en beroepsprocedures ter beschikking waarmee de rechten afdwingbaar zijn voor de rechtbanken. De raad gaat ervan uit dat conflictregeling op dit niveau slechts in uitzonderlijke omstandigheden nodig is.

- 7 De raad is van oordeel dat er voor conflictregeling op het vlak van deliberaties en inschrijvingsrecht op dit ogenblik voldoende juridische garanties bestaan. Hij stelt echter vast dat er voor de conflictregeling voor orde, tucht en samenleven op school behoefte is aan een onafhankelijke, onpartijdige en schoolexterne instantie waar leerlingen en ouders op een zeer toegankelijke manier terecht kunnen. Over de samenstelling en de bevoegdheden van deze instantie wil de raad in een volgend stadium verder nadenken.
- 8 De raad heeft begrip voor het standpunt dat het voor leerlingen en ouders niet altijd gemakkelijk is om zich degelijk te informeren over de rechten en plichten van leerlingen zoals die in de regelgeving voorkomen. Omdat deze rechten en plichten over heel wat juridische documenten verspreid zijn, is het voor velen zeer moeilijk om deze te achterhalen. Bovendien is het begrijpen van de juridische taal en de juiste interpretatie van de bepalingen, voor velen geen evidente aangelegenheid. Vanuit het gelijkekansenbeleid en vanuit het recht op informatie aan de gebruikers, vindt de raad het daarom aangewezen dat de overheid een toegankelijk compendium samenstelt waarin leerlingen en ouders zich vlot en begrijpbaar kunnen informeren over alle rechten en plichten van leerlingen. Dit compendium moet:
- zowel rechten als plichten bevatten, evenals de instrumenten en beroepsprocedures waarmee die kunnen worden afgedwongen;
 - volledig zijn;
 - in een begrijpelijke taal worden opgesteld;
 - goed gestructureerd zijn zodat elke gebruiker er vlot zijn weg in kan vinden;
 - met verwijzingen de weg naar de rechtsbronnen aanduiden;
 - een heldere duiding geven van de rechtsbepalingen;
 - voortdurend worden geactualiseerd en aangepast als gevolg van gewijzigde of nieuwe regelgeving;
 - via een speciaal daarvoor ontwikkelde website op het internet consulteerbaar zijn zodat alle betrokkenen het als een informatie- en werkinstrument kunnen bereiken en gebruiken en zodat hyperlinks kunnen worden gelegd, onder meer naar webpagina's met meer informatie.

Ook voor scholen kan het compendium een nuttig instrument zijn als inspiratiebron voor het schoolreglement en voor de jaarlijkse aanpassing daarvan.

Dit compendium is dus ruimer opgevat dan de bestaande "*Gids voor ouders met kinderen in het basisonderwijs*" en "*Gids voor leerlingen in het secundair onderwijs*"⁴.

4 Advies

- 1 De raad vindt het niet wenselijk dat de overheid een juridische tekst opstelt (decreet of besluit) waarin alle rechten en plichten van leerlingen exhaustief worden samengebracht. De bestaande rechtsregels ter zake blijven best staan in de juridische context waarin ze nu voorkomen.

⁴ Zie <http://www.ond.vlaanderen.be/gidsvoorouders/>

- 2 De raad is van oordeel dat onderzocht moet worden of het nodig is om bovenop de bestaande rechtsregels nieuwe bepalingen met betrekking tot rechten en plichten van leerlingen uit te vaardigen. Indien dit het geval is, wordt best onderzocht of deze nieuwe bepalingen aan bestaande rechtsdocumenten kunnen worden toegevoegd. Eventueel kan voor bepaalde nieuwe bepalingen een nieuw decreet of besluit worden uitgevaardigd. De raad wil hierover in een volgend stadium samen met de overheid meedenken.
- 3 De raad adviseert de overheid om na te denken over een onafhankelijke, onpartijdige en schoolexterne instantie voor de conflictregeling voor orde, tucht en samenleven op school. Ook hierover wil de raad in een volgend stadium samen met de overheid verder nadenken.
- 4 Vanuit het gelijkekansenbeleid en vanuit het recht op informatie van alle gebruikers adviseert de raad om een voor alle partners toegankelijk en begrijpbaar compendium op te stellen dat een helder overzicht geeft van alle rechten en plichten van leerlingen. Dit compendium wordt best via een speciaal daarvoor uitgebouwde website ter beschikking gesteld. Voor de criteria waaraan dit compendium moet voldoen, verwijst de raad naar punt 3.8 van dit advies.

De Raad Secundair Onderwijs heeft dit advies op 27 februari 2007 unaniem goedgekeurd.
De Raad Basisonderwijs keurde het unaniem goed op 28 februari 2007.

Robert Lenaerts
secretaris SO

Patrick Weyn
voorzitter SO

Hugo Dams
secretaris BO

Marc Van den Brande
voorzitter BO