



Vlaams
Parlement

stuk **1042** (2010-2011) – Nr. 13
ingediend op 26 oktober 2011 (2011-2012)

Voorstel van decreet

van de dames Kathleen Helsen,
Kathleen Deckx en Vera Celis, de heer Paul Delva
en de dames Fatma Pehlivan, Goedele Vermeiren en Sabine Poleyn

betreffende het inschrijvingsrecht

Reflectienota

ingediend door de dames Irina De Knop, Marleen Vanderpoorten,
Ann Brusseel en Fientje Moerman en de heer Sas van Rouveroj

Stukken in het dossier:

- 1042** (2010-2011) – Nr. 1: Voorstel van decreet
- Nr. 2: Advies van de Raad van State + Erratum + Erratum
 - Nr. 3: Advies van de Vlaamse Onderwijsraad
 - Nr. 4 en 5: Amendementen
 - Nr. 6: Motie houdende verzoek tot raadpleging van de Raad van State
 - Nr. 7: Amendementen
 - Nr. 8: Verslag over hoorzitting
 - Nr. 9: Advies van de Raad van State
 - Nr. 10 en 11: Amendementen
 - Nr. 12: Verslag

verzendcode: OND

Inleiding

Op 17 maart 2011 dienden de meerderheidsfracties onderhavig voorstel van decreet in. Voor de inhoud van hun voorstel baseerden zij zich op twee debatten in het Vlaams Parlement die resulteerden in twee actualiteitsmoties:

1. Actualiteitsmotie van de dames Yamila Idrissi en Fatma Pehlivan, de heer Paul Delva, mevrouw Sabine Poleyn, de heren Jos De Meyer en Willy Segers en mevrouw Vera Celis tot besluit van het op 2 februari 2011 in plenaire vergadering gehouden actualiteitsdebat over het acute plaatstekort in het Nederlandstalig onderwijs in Brussel:

“Het Vlaams Parlement, vraagt de Vlaamse Regering:

- 1° dat er op korte termijn een stabiele regeling voor de aanmeldings- en inschrijvingsproblematiek zal worden uitgewerkt waarbij er een onderscheid wordt gemaakt tussen Brussel en Vlaanderen;
- 2° dat via de grondige evaluatie van het GOK-decreet (GOK: gelijke onderwijskansen) de impact ervan op het verkrijgen van de sociale mix in de scholen kan nagegaan worden;
- 3° dat er een regeling komt waardoor de Nederlandstalige kinderen absolute zekerheid krijgen dat ze ingeschreven kunnen worden in een Nederlandstalige school in Brussel.” (*Parl. St. Vl. Parl. 2010-11, nr. 935/1*).

2. Actualiteitsmotie van de dames Kathleen Deckx, Vera Celis en Kathleen Helsen, de heren Ludo Sannen, Kris Van Dijck en Paul Delva en mevrouw Veerle Heeren tot besluit van het op 9 februari 2011 in plenaire vergadering gehouden actualiteitsdebat over de problematiek van de zogenaamde witte en zwarte scholen en de resultaten van het beleid inzake gelijke onderwijskansen:

“Het Vlaams Parlement, vraagt de Vlaamse Regering:

- 1° het GOK-decreet (GOK: gelijke onderwijskansen), met inbegrip van het aanmeldings- en het inschrijvingsbeleid, blijvend op te volgen en indien nodig aan te passen;
- 2° er over te waken dat scholen een weerspiegeling zijn van de lokale omgeving, en daar waar mogelijk de sociale mix maximaal te realiseren;
- 3° om samen met de onderwijspartners te onderzoeken hoe we in concentratiescholen de kwaliteit van onderwijs kunnen garanderen, en na te gaan of er extra ondersteuning, een andere pedagogische benadering of extra omkadering nodig zijn;
- 4° om op korte termijn, op basis van de opgedane ervaring binnen de experimenten, de aanmeldingsprocedure decretaal te verankeren en om het inschrijvingsbeleid, dat daarmee gepaard gaat, te bepalen.” (*Parl. St. Vl. Parl. 2010-11, nr. 955/1*).

Volgens de indieners van het voorstel van decreet beogen zij het inschrijvingsrecht verder uit te bouwen volgens de principes van deze moties.

Evenwel is tijdens de parlementaire behandeling van dit voorstel in de Commissie voor Onderwijs en Gelijke Kansen gebleken dat het inschrijvingsrecht noch inhoudelijk noch in opbouw op een degelijke wijze is uitgewerkt.

De inhoud

Omwille van de werkwijze die de meerderheidspartijen hebben gekozen (cf. *infra*), is het debat over de inhoud van het voorstel van decreet op te delen in twee onderscheiden momenten, nl. vóór en na amendering.

Vóór de amendering kon men de volgende kernelementen van het voorstel aanduiden:

- in heel Vlaanderen zullen scholen pas vanaf 1 februari mogen inschrijven. Nu gebeurt het vaak dat al ingeschreven wordt vanaf september voor het volgende schooljaar. Scholen moeten iedereen wel verplicht vooraf afdoende informeren;

- voorrangsregels:
 - 1° broers en zussen: huidige verplichting blijft;
 - 2° kinderen van personeel: nieuwe verplichting;
 - 3° leerlingen van eigen campus: scholen die zowel basisonderwijs (bao) als secundair onderwijs (so) aanbieden, kunnen vrij kiezen om leerlingen vanuit hun eigen lagere school bijna automatisch een ticket voor de middelbare school te verlenen;
 - 4° kansengroepen: scholen zijn thans vrij om voorrang te geven aan GOK-leerlingen. Voortaan wordt dit een verplichting. Het zijn de lokale overlegplatforms (LOP) die de boven- en ondergrens voor het verplichte percentage GOK-leerlingen zullen mogen bepalen;
- geen veralgemening van de aanmeldingsprocedure, d.i. het instellen van een in beginsel facultatieve aanmeldingsprocedure, met inbegrip van ordeningscriteria. Er wordt uitgegaan van vrijwilligheid voor het instellen van aanmeldingsprocedure, op basis van een lokale consensus. Elk voorstel moet gedragen zijn door het LOP. Aan scholen van gemeenten met capaciteitsproblemen kan wel een verplichting tot het instellen van een aanmeldingsprocedure worden opgelegd;
- er wordt ook voorgesteld om elke school met een standaardinschrijvingsregister te laten werken;
- de herformulering van de gelijkekansenindicator die betrekking heeft op het inkomen van het gezin en het schrappen van ‘thuis taal niet Nederlands’ (TNN) als indicator;
- het nauwkeurig omschrijven van de inschrijvings- en voorrangperiodes;
- de invoering van een nieuwe verplichte weigeringsgrond, met name in het geval een inschrijving tot doel of tot gevolg heeft dat een leerling in een schooljaar afwisselend naar verschillende scholen gaat;
- de invoering van de verplichting voor schoolbesturen om hun capaciteit vooraf te bepalen;
- de machtiging aan de Vlaamse Regering om een model van inschrijvingsregister en een model van weigeringsformulier te bepalen;
- het uitbreiden van de bevoegdheid van de Commissie inzake Leerlingenrechten (CLR) tot het goedkeuren van de aanmeldingsprocedures.

Op dit uitgewerkte systeem werden nogal wat kritieken vanuit het onderwijsveld geuit. Vooral de Vlaamse Onderwijsraad (Vlor) schoot met scherp:

- een betere lokale verankering van de overlegplatforms is noodzakelijk;
- het ontbreken van een centraal inschrijvingsregister: kinderen zullen nog steeds op twee plaatsen kunnen ingeschreven worden;
- het voorstel van decreet is een zeer complexe regelgeving waarvan de toepassing niet vanzelfsprekend zal zijn voor ouders en scholen. Vooral voor kansarme ouders en ouders van kinderen met specifieke zorgbehoeften is een goede ondersteuning een kritische voorwaarde;
- een pleidooi voor een eenvoudige, transparante en zoveel als mogelijk eenvormige inschrijvingsprocedure voor alle scholen;
- een pleidooi voor een systeem van dubbele contingentering voor GOK-leerlingen en voor NGOK-leerlingen:
 - a) efficiëntere techniek om sociale mix te bereiken;
 - b) vermijdt jojo-bewegingen in samenstelling van schoolbevolking;
 - c) makkelijker te communiceren aan ouders dan de gewone voorrang (N)GOK;
 - d) het belang van ouders om niet-correcte informatie over hun achtergrond vervalt;
 - e) zowel GOK als NGOK maken evenredige kans op inschrijving;
 - f) het onderscheid tussen scholen op het vlak van voorrang geven vervalt;
- het voorstel van decreet maakt te weinig onderscheid tussen bao en so. Er zijn veel verschillen (structuur, aanbod en leeftijd leerlingen) tussen bao en so. Bovendien zijn er voor het bao verschillende regio's met een algemeen capaciteitsprobleem, in het so niet;

- het standaard inschrijvingsregister moet gekoppeld worden aan een centraal inschrijvingsregister;
- de Vlor vindt dat de timing voor de inschrijvingen voor het schooljaar 2012-2013 niet haalbaar is en vraagt naar een overgangsregeling voor dat schooljaar. De Vlor suggereert om in het decreet op te nemen dat de aanmeldingsprocedures die nu bestaan en werken voor de inschrijvingen voor het schooljaar 2012-2013 en 2013-2014 beschouwd worden in overeenstemming te zijn met de bepalingen van het decreet;
- de Vlor waarschuwt de parlementsleden dat het schrappen van de indicator ‘thuis-taal niet Nederlands’ een invloed zal hebben op een zeer heterogene groep waarvan de samenstelling grondig verschilt van plaats tot plaats. De Vlor vreest dan ook voor ongewenste effecten in de Vlaamse Rand. De Vlor vraagt om deze indicator te behouden en grondig te onderzoeken wat het effect is van deze indicator en hem te blijven behouden indien de ongewenste effecten van de schrapping van de indicator groter zijn dan de voordelen.

Omdat ook de Raad van State grote bedenkingen had, o.m. over de gevolgde werkwijze (cf. infra), werd beslist om bij amendement een gewijzigd voorstel in te dienen.

Na amendering werden nieuwe elementen toegevoegd waarvan de dubbele contingentering de voornaamste is: de voorrangscategorieën GOK en niet-GOK worden door dit systeem van dubbele lijsten vervangen. Dit systeem is verplicht voor scholen die in een LOP-werkingsgebied liggen en is optioneel voor de andere scholen.

Het gewijzigde voorstel van decreet was voorwerp van een hoorzitting op 21 juni 2011 waarbij tal van actoren uit het onderwijsveld hun licht konden laten schijnen op de concrete voorstellen zoals vervat in de gewijzigde teksten.

Ook hier bleven de kritieken niet uit:

- de oproep uit verschillende hoeken om het systeem van dubbele contingentering in alle scholen toe te passen, m.a.w. geen onderscheid maken tussen LOP- en niet-LOP-gemeenten;
- het gebruiken van de feitelijke verblijfplaats als een mogelijk verblijfpunt;
- verschillende deelnemers wijzen op problemen inzake timing, nl. de invoering van het systeem voor het schooljaar 2012-2013 wordt onrealistisch genoemd;
- er is een oproep om meer autonomie aan de LOP's te geven zodat een echt beleid op maat van de regio kan gevoerd worden. Tevens roept men op tot meer geloof in het beleidsvoerend vermogen van het LOP of van de scholengroepen;
- er wordt gewezen op het gebrek aan transparantie van de nieuwe regeling, op het te centralistisch zijn ervan, op de toename van het aantal regeltjes en de betutteling;
- men vraagt een centraal aanmeldingsregister voor alle scholen, dus geen onderscheid meer tussen LOP- en niet-LOP-gemeenten;
- het schrappen van de indicator TNN blijft behouden waardoor de bezwaren van de Vlor overeind blijven.

Kortom, zowel vóór als na amendering ligt een ontoereikend voorstel op tafel.

De werkwijze

Vooraf de Raad van State was in zijn eerste advies (*Parl. St.* VI. Parl. 2010-11, nr. 1042/2) ongemeen hard voor de gevolgde werkwijze:

“Vermits het om een voorstel van decreet gaat, moet niet worden voldaan aan een aantal verplichte vormvereisten zoals het advies van de Inspectie van Financiën, het advies van de Vlaamse Onderwijsraad [is achteraf wel gevraagd], de onderhandelingen met de syndi-

cale organisaties, het overleg inzake fundamentele onderwijshervormingen en het kind- en jongere-effectrapport, die wel gelden voor ontwerpen uitgaande van de Vlaamse Regering.

Het voorstel is ingediend door een aantal parlementsleden die behoren tot de verschillende fracties die de meerderheid vormen in het Vlaams Parlement. Met dit voorstel willen de initiatiefnemers een antwoord zoeken op een aantal vragen met betrekking tot het inschrijvingsrecht, die werden geformuleerd in twee actualiteitsmoties die zijn ingediend naar aanleiding van actualiteitsdebatten in het Vlaams Parlement op 2 en 9 februari 2011. Door middel van die actualiteitsmoties verzocht het Vlaams Parlement de Vlaamse Regering om ter zake een reeks initiatieven te nemen. In de pers verschenen berichten dat de Vlaamse Regering bezig was met het uitwerken van die nieuwe regels.

Het is derhalve niet onwaarschijnlijk dat het voorliggende voorstel tot stand is gekomen met de actieve medewerking van de Vlaamse Regering. Als dat effectief het geval is, dan ontwijkt de regering hiermee overleg- en adviesverplichtingen die niet alleen inspraak verlenen aan betrokken organisaties doch ook waarborgen inhouden voor het tot stand komen van goede regelgeving.

Indien dit effectief het geval is, dan kan de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet meer doen dan dit betreuren.”.

Het alternatief

Open Vld zet grote vraagtekens bij het voorliggend voorstel van decreet tot inschrijvingsrecht in het gewoon basis- en secundair onderwijs in Vlaanderen, zowel qua inhoud als op het gebied van de gevolgde werkwijze.

Het voorstel van decreet is een zeer complexe regelgeving waarvan de toepassing niet vanzelfsprekend zal zijn voor ouders en scholen. Vooral kansarme ouders en ouders van kinderen met specifieke zorgnoden dreigen de dupe te worden. Het voorstel is een kluwen van criteria waar elke transparantie ontbreekt. Vanuit het onderwijsveld komen signalen dat schooldirecties met de daver op het lijf zitten om een fout te begaan omwille van de complexiteit van het voorliggende systeem. Het decreet zou de basis moeten leggen voor een zeer duidelijke regelgeving inzake inschrijvingsprocedures, maar heeft het tegenovergestelde effect. Het zorgt voor heel wat onzekerheid, zowel naar scholen als naar ouders toe.

Open Vld pleit voor een eenvoudigere en eenvormige inschrijvingsprocedure voor alle scholen, met een onderscheid tussen het basisonderwijs en het secundair onderwijs. Naast de verschillen tussen beide onderwijsvormen op het gebied van leeftijd van leerlingen, de structuur en het aanbod, kampt het basisonderwijs met een meer algemeen capaciteitsprobleem waardoor een gedifferentieerde aanpak nodig is. Het voorstel van decreet speelt hier niet op in. Scholen in het secundair onderwijs zonder capaciteitsproblemen zouden niet verplicht moeten worden om voor alle inschrijvingen te werken met voorrangsgroepen. Dit zorgt voor nodeloze administratieve lasten.

Bovendien moet een inschrijvingsprocedure een middel zijn om de inschrijvingen te regelen, niet om een algemeen capaciteitsprobleem in de regio op te lossen. Scholenbouw moet dan ook een prioriteit zijn. En daar waar er een toch een capaciteitsprobleem is, moet de inschrijvingsprocedure de sociale mix en de sociale cohesie van de scholen bevorderen. Het moet een afspiegeling zijn van de populatie van de buurt. Door centralistisch vanuit Vlaanderen te veel regels op te leggen dreigt de afspiegeling in het gedrang te komen.

Voorrangregels moeten er volgens Open Vld zijn, maar maak hier dan ook de juiste keuze in. Leg de voorrangregel ‘broers en zussen’ verplicht op in heel Vlaanderen, maar laat de andere optioneel, in handen van het lokaal overlegplatform, dat beter maatwerk kan leveren. Schrap de voorrangregel ‘campus’ af. Heel wat ouders zullen in de loop van het lager

onderwijs hun kinderen van school doen veranderen en inschrijven in een basisschool die verbonden is aan een secundaire school. Het pedagogische project wordt hiermee onderbroken, wat nefast is voor het kind dat nood heeft aan een stabiele leeromgeving. De voorangsregeling voor Nederlandstaligen in het tweetalige gebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, met een minimumpercentage van 55% Nederlandstalige leerlingen, blijft behouden, wat dan weer een goede zaak is.

Alleen moet men er voor zorgen dat de scholen in de Vlaamse Rand rond Brussel betrokken worden bij de aanmeldingsprocedure van het LOP in Brussel. De scholen in de Rand ondervinden de gevolgen, maar staan wel aan de zijlijn.

Het voorstel van decreet zou ook enkel maar dit mogen regelen wat niet lokaal kan geregeld worden. Een uitgangspunt waar het voorstel niet op alle vlakken aan beantwoordt. Zo kan de Vlaamse Regering, zonder meer, beslissen om op een bepaalde plaats een aanmeldingsprocedure op te leggen.

Het principe uit het voorstel dat de aanmeldingsprocedure op basis van vrijwilligheid en steunend op een lokale consensus vorm moet krijgen, wordt hierdoor ondermijnd. Volgens Open Vld kan de Vlaamse Regering alleen maar een aanmeldingsprocedure verplichten na overleg met het LOP en enkel daar waar er een capaciteitsprobleem is. Wanneer het decreet wel effectief het subsidiariteitsbeginsel volgt en de verantwoordelijkheid legt op het lokale niveau, geeft ze onvoldoende invulling aan de ondersteuning van dit niveau.

Het LOP is thans een overlegorgaan, en geen operationeel instrumentarium, maar oefent wel een aantal tijdrovende en dure taken uit op het gebied van inschrijvingen en aanmeldingen. Hier staan onvoldoende middelen tegenover. Ook het voorstel van decreet blijft hier te veel op de vlakte: de regering kan middelen voorzien om aanmeldingsprocedures te ondersteunen. Volgens Open Vld moet de regering in een adequate ondersteuning voorzien van de LOP's. Een ondersteuning die in overeenstemming is met hun takenpakket en bevoegdheden.

Open Vld pleit er ook voor dat er in elke gemeente waar minstens twee scholen op het grondgebied gevestigd zijn, een LOP wordt opgericht. Een LOP met een lokale regierol, niet alleen op het vlak van inschrijvingsbeleid maar ook op andere onderwijsmateries, zoals het flankerend onderwijsbeleid. Dit LOP kan niet functioneren zonder een sterke betrokkenheid van het lokale bestuur. Daar waar er geen LOP is, neemt het lokale bestuur de regiefunctie ter harte.

Wat het schrappen van de indicator 'thuis taal niet-Nederlands' betreft, blijft Open Vld bij haar vrees voor ongewenste effecten in de Vlaamse Rand. De hoorzittingen en het debat in de commissie hebben geen garanties van de indieners of van de minister opgeleverd. Het simpele engagement om de effecten hiervan op te volgen staat niet in verhouding tot de krachtige waarschuwing en aanbeveling van de Vlor. Open Vld vraagt dan ook, wat dit betreft, het advies van de Vlor ondubbelzinnig te volgen.

Ten slotte is Open Vld niet te spreken over de bedenkelijke, bijna amateuristische manier waarop de meerderheidspartijen deze regeling met betrekking tot het inschrijvingsrecht willen goedkeuren. De keuze om een voorstel van decreet in te dienen, waarbij iedereen weet dat de Vlaamse Regering en de bevoegde minister actief hebben meegewerkt aan de opmaak van de teksten, is door de Raad van State gehekeld. Onder druk van de oppositiepartijen en het onderwijsveld moesten belangrijke aanpassingen gedaan worden. En na het zomerreces, een periode die kon gebruikt worden om de laatste aanpassingen tijdig

in te dienen, quod non, werden staande de zitting van de laatste commissievergadering bijkomende wijzigingen op tafel gelegd die onmiddellijk ter stemming werden voorgelegd: bedenkelijk parlementair kunst- en vliegwerk, met als enig resultaat een systeem van inschrijvingsrecht dat nog steeds niet voldoet.

Conclusie

Uit het voorgaande dient te worden geconcludeerd dat het voorliggende voorstel van decreet en het erin vervatte inschrijvingsrecht:

- a) veel te complex is;
- b) de onduidelijkheid vergroot;
- c) te centralistisch is opgevat;
- d) de werkdruk op het onderwijzend personeel vergroot;
- e) na knoeiwerk tot stand is gekomen.

Open Vld concludeert bijgevolg dat zij niet kan akkoord gaan met het voorstel van decreet. Ze verzoekt de indieners hun voorstel van decreet in te trekken en op basis van de hoorzittingen het inschrijvingsrecht op een transparante en eenvoudige manier uit te tekenen.

Hierbij dienen de volgende principes te gelden:

- de capaciteitsproblematiek wordt in eerste instantie en prioritair aangepakt via het instrument dat hiervoor het meest aangewezen is, nl. de scholenbouw;
- het instrument van de inschrijvingsprocedure wordt enkel ingezet om inschrijvingen te regelen;
- een eenvoudige en eenvormige inschrijvingsprocedure voor alle scholen, met een onderscheid tussen het basisonderwijs en het secundair onderwijs wordt uitgewerkt;
- er wordt geen verplichting voorzien voor scholen in het secundair onderwijs zonder capaciteitsproblemen om voor alle inschrijvingen te werken met voorrangsgroepen;
- bij de inschrijvingsprocedure wordt gebruik gemaakt van een systeem van dubbele contingentering teneinde de sociale mix en de sociale cohesie van de scholen te bevorderen;
- voorrangsregels worden pas toegepast nadat binnen deze dubbele contingentering inzake GOK en NGOK-leerlingen bepaald is hoeveel GOK en NGOK-leerlingen een school moet inschrijven;
- op Vlaams niveau wordt nog slechts één voorrangsregel gehanteerd, nl. voor broers en zussen;
- de beslissing over eventuele andere voorrangsregels wordt in handen van het lokaal overlegplatform gelaten teneinde beter maatwerk mogelijk te maken;
- het hanteren van een aanmeldingsprocedure gebeurt zuiver en alleen op basis van vrijwilligheid;
- een aanmeldingsprocedure wordt alleen dan verplicht wanneer er een overleg met het LOP is geweest en enkel daar waar er een capaciteitsprobleem is;
- van het LOP wordt een operationeel instrument gemaakt en hiervoor worden voldoende middelen uitgetrokken;
- in elke gemeente waar er minstens twee scholen op het grondgebied gevestigd zijn, wordt een LOP opgericht;
- elk LOP krijgt een lokale regierol, niet alleen op het vlak van inschrijvingsbeleid maar ook op het vlak van andere onderwijsmateries, zoals het flankerend onderwijsbeleid;
- bij elk LOP wordt een betrokkenheid van het lokale gemeentebestuur voorzien, bv. door elke schepen van onderwijs van rechtswege deel te laten uitmaken van een LOP;
- in gemeenten waar er geen LOP is, wordt de regiefunctie in handen van het lokale bestuur gegeven;
- de indicator TNN wordt behouden en er wordt grondig onderzocht wat het effect is van deze indicator, vooral voor de Vlaamse Rand; indien na dit onderzoek blijkt dat de

ongewenste effecten van de schrapping van de indicator groter zijn dan de voordelen, moet de indicator behouden blijven.

Irina DE KNOP

Marleen VANDERPOORTEN

Ann BRUSSEEL

Fientje MOERMAN

Sas VAN ROUVEROIJ