Vlaams Parlement

1747 (2018-2019) – Nr. 2
ingediend op 29 november 2018 (2018-2019)

Advies

van de Vlaamse Onderwijsraad

over het voorstel van decreet

van Kathleen Helsen, Kris Van Dijck en Jo De Ro

houdende wijziging
van het decreet basisonderwijs
van 25 februari 1997
en de Codex Secundair Onderwijs,
wat het inschrijvingsrecht betreft

Documenten in het dossier:
1747 (2018-2019) – Nr. 1: Voorstel van decreet

verzendcode: OND

vlaamse onderwijsraad

Algemene Raad

29 november 2018

AR-AR-ADV-1819-005

Wijziging inschrijvingsrecht, ook voor buitengewoon onderwijs

Advies over het voorstel van decreet houdende wijzigingen van het decreet basisonderwijs en de Codex Secundair Onderwijs, wat het inschrijvingsrecht betreft

Vlaamse Onderwijsraad
Koning Albert II-laan 37
BE-1030 Brussel
T +32 2 219 42 99

www.vlor.be
info@vlor.be

Wijs beleid door overleg

Advies op vraag van Jan Peumans, voorzitter Vlaams Parlement op 29 oktober 2018

Uitgebracht door de Algemene Raad op 29 november 2018 met eenparigheid van stemmen

Voorbereiding: commissie Diversiteit en Gelijke Onderwijskansen op 20 november 2018 onder voorzitterschap van Kaat Delrue

Dossierbeheerder: Marleen Colpin

Vlaamse Onderwijsraad – Koning Albert II-laan 37 – BE-1030 Brussel – info@vlor.be – www.vlor.be

1 Waarom dit advies?

Op 25 oktober 2018 formuleerde de Vlor op eigen initiatief een advies over de conceptnota's met het nieuwe kader en de principes voor het inschrijvingsrecht in basis- en secundair onderwijs.[1] Daarin ontbrak een regeling voor buitengewoon onderwijs. De raad drong er dan ook op aan om die dringend te voorzien. In het voorstel van decreet dat op de conceptnota's volgde, is de regeling voor buitengewoon onderwijs wel inbegrepen. De Vlor waardeert de adviesvraag over het voorstel van decreet en grijpt de kans aan om een bijkomend advies te formuleren.

Dit tweede advies over het nieuwe inschrijvingsbeleid focust op wat nieuw is in het voorstel van decreet of wat afwijkt van de conceptnota's. Voor de standpunten over de principes verwijzen we naar het eerste advies.

In dat eerste advies stelt de Vlor dat hij voorstander blijft van sociale mix in alle scholen. De raad betreurt dan ook de schrapping van de doelstelling 'bevorderen van sociale mix en cohesie' voor het secundair onderwijs. De raad is er zich van bewust dat in het secundair onderwijs heel wat mechanismen het streven naar sociale mix complexer maken dan in het basisonderwijs. Sociale mix kan ook niet enkel via inschrijvingsbeleid gegarandeerd worden. Maar het is niet omdat je het niet kan garanderen, dat je het niet kan nastreven. De Vlor vindt dat de 20%-voorrangsregeling voor ondervertegenwoordigde groepen enkel daarvoor gebruikt kan worden.[2] Bovendien is het onduidelijk hoe de doelstelling 'vermijden van segregatie' gerealiseerd kan worden zonder sociale mix.

Daarnaast herhaalt de Vlor zijn bezorgdheid over het tijdspad voor het huidige schooljaar, zowel voor gewoon als voor buitengewoon onderwijs. De tijdspanne tussen de definitieve goedkeuring van de nieuwe regelgeving en de ingangsdatum enerzijds, en tussen die ingangsdatum en de eerste deadline (indienen aanmeldingsdossiers) anderzijds, is bijzonder krap en houdt geen rekening met alle acties, overleg en beslissingen die van de onderwijsactoren gevraagd worden. In zijn eerste advies benadrukte de Vlor de hoogdringendheid van duidelijke communicatie en legde hij uit wat het kan betekenen om 2018-2019 als een overgangsjaar te beschouwen.[3]

2 Buitengewoon onderwijs[4]

2.1 Principes van de nieuwe regeling

Het is positief dat er nu ook een regeling is voor inschrijvingsrecht in het buitengewoon onderwijs. Ook de uitgangspunten van die regeling juicht de Vlor toe:

---

[1] Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. *Een nieuw kader voor het inschrijvingsrecht in basis- en secundair onderwijs*, 25 oktober 2018.
[2] Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. *Een nieuw kader voor het inschrijvingsrecht in basis- en secundair onderwijs*, 25 oktober 2018, § 3.2.3.
[3] Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. *Een nieuw kader voor het inschrijvingsrecht in basis- en secundair onderwijs*, 25 oktober 2018, § 3.1.2.
[4] Tenzij anders vermeld, gaat het advies over buitengewoon basis- én secundair onderwijs.

- voor elke leerling van wie de ouders voor het buitengewoon onderwijs kiezen, garantie op een plaats in een school met het gepaste aanbod (kamperen zou dus ook in buitengewoon onderwijs uitgesloten moeten kunnen worden);
- een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokken scholen en andere actoren om die plaats te voorzien, geoperationaliseerd via platformoverleg.

Die principes dreigen echter niet tot hun volle recht te kunnen komen als we kijken naar de praktische uitwerking in de regelgeving.

- De combinatie van de effectieve capaciteitsproblemen in het buitengewoon onderwijs (voor bepaalde types, in bepaalde regio's) met inschrijven op basis van chronologie (ten vroegste vanaf 1 september van het voorgaande schooljaar) maakt dat kamperen niet uitgesloten kan worden.
- Leerlingen moeten volgens de nieuwe regelgeving pas op de dag van de effectieve instap beschikken over een verslag voor buitengewoon onderwijs (Art. II.42 en III.49). In de praktijk zal dat ertoe leiden dat sommige ouders, om zeker te zijn van een plaats in het geval van beperkt aanbod, hun kind al inschrijven vooraleer het handelingsgericht diagnostisch traject met de opmaak van een verslag door het clb doorlopen is. Ook zullen er ouders zijn die willen inschrijven op basis van een 'voorlopig document voor inschrijving in het buitengewoon onderwijs' dat een vermoedelijk type of types aangeeft, maar nog geen uitsluitsel geeft over het definitieve type voor de betrokken leerling. Dat heeft tot gevolg dat een school onvoldoende zicht heeft op het uiteindelijke aantal effectief ingeschreven leerlingen en hun ondersteuningsbehoeften op het moment dat zij zelf misschien al leerlingen gaat weigeren en/of wordt opgeroepen voor platformoverleg over andere geweigerde leerlingen. Ze beschikt dus over onvoldoende informatie om te kunnen inschatten of het opnemen van een elders geweigerde leerling recht doet aan de ondersteuningsbehoeften van de betrokken en reeds ingeschreven leerlingen.
- Voor elke geweigerde leerling moeten alle relevante actoren, waaronder de betrokken scholen van hetzelfde type, binnen de 30 dagen na de weigering zijn samengekomen om een passend alternatief te formuleren. Aangezien leerlingen elke dag kunnen inschrijven, zal het platform in een regio met capaciteitsproblemen vele malen moeten samenkomen, zonder daarbij zicht te hebben op het geheel van alle ingeschreven en geweigerde leerlingen.
- Aangezien scholen zelf kunnen bepalen wanneer ze starten met inschrijven, kan een school in principe al uitgenodigd worden voor platformoverleg op een moment dat ze nog niet gestart is met inschrijven.

Om aan die problemen tegemoet te komen, stelt de Vlor voor om ook voor inschrijvingen voor het volgende schooljaar in het buitengewoon onderwijs te werken met een aanmeldingssysteem en met een gemeenschappelijke startdatum. Het principe is hetzelfde als voor gewoon onderwijs: een school die leerlingen wil kunnen weigeren, werkt met aanmelden. Alle scholen starten op hetzelfde moment met inschrijven. Dat moment valt beter later in het schooljaar. De Vlor ziet de volgende voordelen:

- Veel scholen buitengewoon onderwijs werken nu al met aanmelden of zijn daar vragende partij voor. Die mogelijkheid mag niet wegvallen voor hen.
- Het platformoverleg kan voor alle scholen die eronder vallen op eenzelfde, vooraf bepaald moment de totaliteit van de aangemelde leerlingen en de leerlingen die geen plaats

hebben, in ogenschouw nemen en voor al die leerlingen tijdig een passend alternatief formuleren voor het volgende schooljaar. Zo wordt vermeden dat het platform het hele jaar door moet samen komen en ad-hocbeslissingen moet nemen.

- Bij een latere datum is er meer kans dat er een traject opgestart is bij clb en/of er al een voorlopig document of verslag beschikbaar is. Ouders moeten bij aanmelding wel nog meerdere types kunnen aanduiden in afwachting van de diagnose en het definitieve verslag.
- Op de overgang van basis naar secundair onderwijs is zo'n later moment ook aangewezen opdat leerlingen de tijd hebben om een school te kiezen met een aanbod dat aansluit bij hun mogelijkheden en interesses.

De Vlor is zich bewust van de consequenties van dit voorstel. Het zal zeker impact hebben op de timing voor het huidige schooljaar. Capaciteitsbepaling is inherent aan werken met aanmelden. Criteria bepalen voor ordening en toewijzing zal geen gemakkelijke oefening zijn voor buitengewoon onderwijs. Er zullen voorrangsgroepen bepaald moeten worden. Enzovoort. Alles moet ook consequent vertaald worden naar de regelgeving. Toch zijn dat noodzakelijke stappen om de beoogde principes op een haalbare manier te realiseren.

Vanaf hier worden de artikelen van het voorstel van decreet die van toepassing zijn op buitengewoon basis- en secundair onderwijs besproken.[5]

2.2 Recht op inschrijving

Art. II.42 §1 (basisonderwijs) en III.49 §1 (secundair onderwijs) stellen dat een leerling pas op de dag van de effectieve instap aan de toelatingsvoorwaarden moet voldoen. Onder toelatingsvoorwaarden verstaat de Vlor: in het bezit zijn van het verslag voor buitengewoon onderwijs. De raad vraagt dat ook het voorlopig document voor inschrijving in het buitengewoon onderwijs volstaat voor inschrijving. Beschikken over een verslag of minstens een voorlopig document geldt als inschrijvingsvoorwaarde, zoals bepaald in de omzendbrieven BaO 2007/02 en SO/2011/03/BuSO. De Vlor koppelt dat aan zijn eerdere pleidooi voor werken met aanmelden of minstens een latere en gezamenlijke startdatum van de inschrijvingen (zie 2.1).

Art. II.43 §2,2° en III.50 §1,3°: de voorwaarde 'in het geval van schoolverandering in de loop van het schooljaar' moet geschrapt worden. De voorziene schoolverandering kan immers ook in een volgend schooljaar plaatsvinden.

Art. II.43 §3 en III.50 §2: datgene wat in de memorie van toelichting staat, nl. dat een leerling wel dubbel ingeschreven kan zijn in gewoon én buitengewoon onderwijs, moet ook in de decretale vertaling voldoende gegarandeerd zijn. In de laatste zin van de paragraaf voor het basisonderwijs kan 'voorziene' (5de laatste woord) beter vervangen worden door 'effectieve'. De voorziene startdatum kan immers verschillen van de effectieve en zo wordt de leerling zeker niet te vroeg uitgeschreven. Dat geldt ook voor het gewoon basisonderwijs (Art. II.8)

[5] Het advies hanteert voor de verwijzing naar de artikelen de nummering van het voorstel van decreet, én duidt daarbij de paragrafen aan die onder de nieuwe artikelen van het decreet Basisonderwijs en de Codex Secundair Onderwijs vallen.

2.3 Organisatie van de inschrijvingen

De keuze voor inschrijven op basis van chronologie of op basis van aanmelden (zie hoger) heeft impact op deze artikelen die de organisatie bepalen.

Art. II.45 §1 en III.52 §1: de Vlor pleit voor het principe dat scholen die leerlingen willen kunnen weigeren, met aanmelding moeten werken. Als er met inschrijven op basis van chronologie gewerkt wordt, moet de datum waarop de inschrijvingen ten vroegste kunnen starten, sowieso verlaat worden om de hogergenoemde redenen (zie 2.1).

2.4 Volzet verklaren en weigeren

Art. II.47 §1 en III.54 §1: het moet mogelijk zijn dat een vestigingsplaats wel volzet verklaard wordt voor een bepaald type, maar niet voor andere types. Dat vraagt de volgende toevoeging aan de formulering: 'Een schoolbestuur dat in de onmogelijkheid verkeert om een bijkomende leerling in te schrijven in een bepaald type, verklaart het betreffende type of de betreffende vestigingsplaats of school, of het type binnen een vestigingsplaats, volzet.'

Daarnaast vraagt de Vlor om te onderzoeken hoe de vraag van veel scholen om ook in het buitengewoon onderwijs volzet te kunnen verklaren per pedagogische eenheid, geoperationaliseerd kan worden.

Art. II.48 §1,2° en III.55: een school voor buitengewoon onderwijs zou het verzoek tot inschrijving van een leerling die in de loop van het schooljaar definitief verwijderd werd wegens uitsluiting, niet enkel in het lopende, maar ook in het volgende schooljaar moeten kunnen weigeren. Er gaat immers een zware en lange procedure aan de definitieve uitsluiting vooraf. Zelfs in dat geval is de regelgeving voor buitengewoon onderwijs minder streng dan voor gewoon onderwijs (het lopende, het vorige en het daaraan voorafgaande schooljaar).

Art. II.50 §1 en III.58: of er sprake is van een verzoek tot inschrijving, is afhankelijk van of er al dan niet met aanmelden gewerkt wordt. Als dat systeem ingevoerd wordt, moet het ook naar dit en volgende artikelen vertaald worden.

2.5 Platformoverleg

Art. II.51 en II.52 (basisonderwijs) en III.59 en III.60 (secundair onderwijs)

De Vlor schaart zich achter het principe van het platformoverleg waarin alle actoren samen de verantwoordelijkheid opnemen om voor elke leerling een passende school te vinden. Er rijzen echter nog heel wat vragen bij de verdere uitwerking ervan.

2.5.1 Samenstelling van het platform

Bij de actoren die voor het platformoverleg uitgenodigd worden, heeft de Vlor de volgende suggesties

- 2° afgevaardigden van het CLB
  De formulering kan beter aangepast worden naar 'afgevaardigden van het clb dat de leerling tot op dat moment begeleid heeft (niet noodzakelijk het clb dat het verslag voor

toegang tot buitengewoon onderwijs opmaakte), en van het clb van de school voor buitengewoon onderwijs die het verzoek tot inschrijving weigerde'.

¬ 3° Ouders:

- Als voor werken met aanmelden wordt geopteerd en een platformoverleg tijdens eenzelfde bijeenkomst voor een hele groep leerlingen bekijkt wat de passende alternatieven zijn, moet ook bekeken worden hoe de ouders hun rol in het platform kunnen opnemen.
- De ouders moeten actief betrokken worden in het zoeken naar een passend alternatief voor hun kind en niet, zoals de eerste zin van Art. II.52 §1 en III.60 §1 suggereert, enkel diegenen zijn aan wie het alternatief geformuleerd wordt.
- In het hele concept van het platformoverleg moet er aandacht zijn voor informeren en ondersteunen van ouders, aansluitend bij de algemene vraag naar informatie en ondersteuning van ouders in het advies bij de conceptnota's.[6]

¬ Bijkomend (bovenop de vertegenwoordigers van organisaties bedoeld in 4°) moet voorzien worden dat externe deskundigen die de leerling begeleiden, gehoord kunnen worden.

2.5.2 Werking van het platform

Nergens is bepaald hoe het platform tot een beslissing moet komen. Naar analogie van de bepalingen die gelden voor de werking van een lokaal overlegplatform (LOP), moet de Vlaamse Regering de modaliteiten bepalen om het platformoverleg te laten slagen. Voor het voorzitterschap, de beslissingsregels, het huishoudelijke reglement en de bescherming van de privacy moeten er duidelijke voorschriften komen. Ook moet er administratieve ondersteuning voorzien worden voor de bevoegde dienst van de Vlaamse Gemeenschap. De werking van het platformoverleg moet van meet af aan gemonitord worden en de beslissingen gerapporteerd.

De Vlor vraagt de optie voor een passend alternatief dat bestaat uit een voorstel tot inschrijving in een andere school, mits ondersteuning van de school waarin de inschrijving niet gerealiseerd werd, te schrappen. Het is onduidelijk met welke middelen die laatste school de ondersteuning zou moeten realiseren.

Ook voor deze nieuwe maatregelen moet het tijdspad van de uitrol realistisch zijn. Als alle betrokken actoren dit op een gedegen en gedragen manier willen realiseren, hebben zij tijd nodig om voor te bereiden, overleg te plegen, afspraken te maken en te plannen.

2.6 Klacht bij commissie Leerlingenrechten

Art. II.53 (basisonderwijs) en III.61 (secundair onderwijs)

Een klacht bij de commissie Leerlingenrechten, ingeval de ouders of andere belanghebbenden niet akkoord gaan met het passend alternatief dat het platform voorstelt, leidt onvermijdelijk tot een verlenging van de procedure en uitstel van inschrijving voor de betrokken leerling. Klachten

[6] Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. *Een nieuw kader voor het inschrijvingsrecht in basis- en secundair onderwijs*, 25 oktober 2018, § 3.1.6.

kunnen ingediend worden tot 30 dagen na het voorstel van het platformoverleg (dat ook een termijn van 30 dagen heeft na de melding van weigering). De commissie Leerlingenrechten heeft vervolgens een termijn van 21 dagen om te beslissen. In tussentijd is er wellicht ook platformoverleg over andere leerlingen. De Vlor vraagt om de logica in de opeenvolging van de verschillende overlegorganen te bewaken, zodat de leerlingen en hun ouders zo snel mogelijk duidelijkheid krijgen.

Wat betreft het gebruik van 'kalenderdagen' vraagt de Vlor om het hele voorstel van decreet te screenen op het gebruik van dat woord, al dan niet met uitsluiting van bepaalde periodes.

2.7 Specifiek voor secundair onderwijs

In de opsommingen in Art. III.50 §1,1°, Art. III.52 §1,d) en Art. III.54 §1 moet ook de opleidingsfase van opleidingsvorm 3 vermeld worden.

Bij Art. III.52 en III.59 moet nagegaan worden of de organieke uitrol van duaal leren in opleidingsvormen 3 en 4 vanaf 1 september 2019 volledig inbegrepen is. Voor het platformoverleg kan dat impact hebben op de grootte van de regio waarover het platform zich uitspreekt en op de uitgenodigde actoren.

3 Andere bepalingen

Tot slot formuleert de Vlor nog enkele opmerkingen bij bepalingen die ook betrekking hebben op het gewoon onderwijs.

3.1 Vermijden van dubbele inschrijvingen

Dubbele inschrijvingen vermijden, is een belangrijk principe in het nieuwe inschrijvingsdecreet. De Vlor vindt dat dat principe helder en sluitend vertaald is naar de regelgeving voor gewoon en buitengewoon basisonderwijs (Art. II.8 en II.43 §3). De raad wil dezelfde heldere en sluitende vertaling terugzien in de artikelen voor gewoon en buitengewoon secundair onderwijs (Art. III.12 en III.50 §2) opdat de regeling voor scholen en leerlingen niet nadelig kan uitvallen.

3.2 Voorrangsgroep 'kinderen van personeel'

De Vlor meent dat de nieuwe formulering 'kinderen met een ouder die personeelslid is van de school', die bedoeld is om ook kinderen van nieuw samengestelde gezinnen (stiefkinderen van een personeelslid) te omvatten, niet voldoet voor dat doel. Hij stelt voor om een brede omschrijving te hanteren naar analogie van 'leefentiteit'.

3.3 Doorlopen van inschrijving over vestigingsplaatsen heen (SO)

De Vlor pleit voor zoveel mogelijk continuïteit in de schoolloopbaan van leerlingen en vraagt daarom om de bepalingen over het doorlopen van inschrijvingen over vestigingsplaatsen heen, te behouden zoals ze nu in de Codex Secundair Onderwijs (Art. 110/1 § 4 en 5) staan. Het nieuwe artikel III.11 §2 beperkt de voorrang tot de campusscholen ('binnen die gebiedsomschrijving').

4 Nood aan monitoring en evaluatie

In het eerste advies over inschrijvingsrecht en in zijn advies over de invulling van de vrije ruimte van SONO 2019 pleit de Vlor voor monitoring en evaluatie van het nieuwe inschrijvingsbeleid.[7] Door de latere opstart van deze regelgeving kan de evaluatie niet meer opgestart worden binnen het huidige steunpunt Onderwijsonderzoek, wat feitelijk wel voorzien was. Daarom wil de raad de noodzaak van monitoring en evaluatie extra benadrukken, zowel voor gewoon als voor buitengewoon onderwijs.

Mia Douterlungne
administrateur-generaal

Ann Verreth
voorzitter

[7] Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. *Tijd voor monitoring in vrije ruimte SONO 2019*, 20 november 2018.