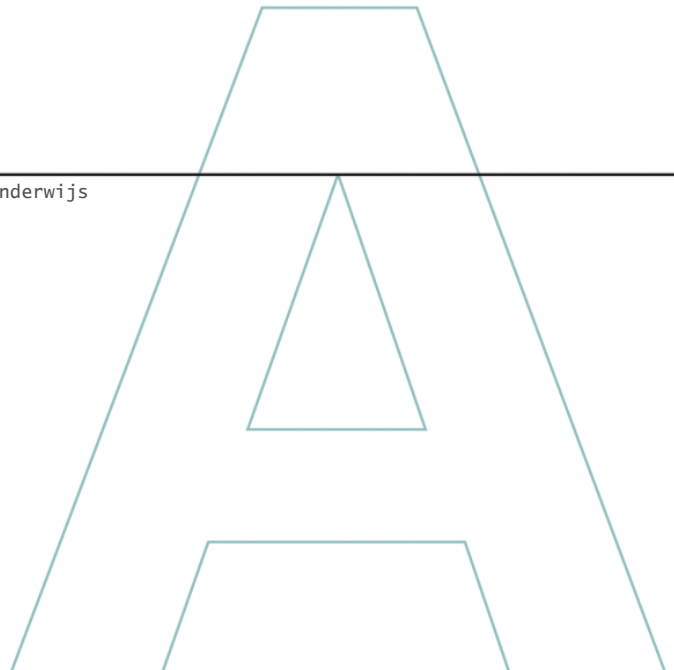


Advies

DATUM 26 februari 2014
VOLGNUMMER 2013-2014/10
COMMISSIE Commissie voor onderwijs
en Gelijke Kansen



Rechtspositie leerlingen in basis- en secundair onderwijs en participatie op school

Op 31 januari 2014 keurde de Vlaamse regering het ontwerp van decreet over diverse maatregelen van de rechtspositie van leerlingen in het basis- en secundair onderwijs en van de participatie op school goed.¹ Het Kinderrechtencommissariaat juicht toe dat de Vlaamse overheid de rechtspositie van leerlingen, in het bijzonder op het vlak van de schoolreglementen en het verhaalrecht, herbekijkt. Via onze Klachtenlijn ontvangen we immers veel klachten over problemen en conflicten op school waarbij de rechten van de leerling te vaak op de laatste plaats komen en de belangen van de leerling onvoldoende in rekening worden gebracht. We zijn ervan overtuigd dat een duidelijke rechtspositie voor leerlingen een belangrijk vertrekpunt voor dialoog is tussen leerlingen, ouders en onderwijzend personeel. Vanaf het begin en niet alleen op het eind wanneer conflicten zijn geëscaleerd. Het gaat om een minimumkader waaraan men het dagelijkse doen en denken in alle scholen kan toetsen.

Het ontwerp van decreet is zeker een vooruitgang op heel wat vlakken:

- De beslissing tot “zittenblijven” kan pas genomen worden na overleg met het CLB, moet schriftelijk gemotiveerd en mondeling toegelicht worden aan ouders
- Actieve betrokkenheid van het CLB: De aanwezigheid van het CLB in de klassenraad met adviserende bevoegdheid; betrokkenheid van CLB om bij definitieve uitsluiting de leerling actief bij te staan in het zoeken naar een andere school

¹ Ontwerp van decreet houdende diverse maatregelen betreffende de rechtspositie van leerlingen in het basis- en secundair onderwijs en betreffende de participatie op school, Parl. St. VI. Parl., stuk 2421 (2013-2014) – Nr. 1, 31 januari 2014.

- Regeling rond de overdracht van leerlingenspecifieke onderwijsloopbaangegevens
- Inzagerecht van ouders in leerlingengegevens
- Verbod van scholen om getuigschriften of attesten om financiële redenen te weigeren
- Leerlingen met moederschapsverlof hebben recht op tijdelijk onderwijs aan huis
- Ruimere beslissingsmacht beroepscommissie: vernietigen van de evaluatiebeslissingen of definitieve uitsluitingsbeslissingen van de klassenraad of directeur

Helaas laat het nog teveel opening op verschillende terreinen om een volwaardige rechtspositie met voldoende waarborgen en oplossingsgerichte acties tot stand te brengen:

- Onvoldoende aandacht voor de communicatie- en informatieplicht over het schoolreglement van scholen
- Herstelbemiddeling krijgt amper plaats
- Te weinig aandacht voor het subsidiariteitsprincipe bij het treffen van maatregelen door scholen
- Onvoldoende rechtswaarborgen voor leerlingen bij genomen maatregelen door de school
- Geen neutrale beroepscommissie
- Gebrek aan vaste beroepstermijnen
- Eerder afbouw van participatieondersteuning: verdwijnen van expertisecentrum leerlingenparticipatie, te weinig garanties op steun en begeleiding van leerlingenraden, onduidelijke formele participatie

1. Op naar een versterkte rechtspositie

Het Kinderrechtencommissariaat pleit al jaren voor een versterkte rechtspositie van leerlingen of een leerlingenstatuut.² Via onze Klachtenlijn botsen we immers regelmatig op problemen en conflicten op school die rechtstreeks samenhangen met de rechten van leerlingen in het onderwijs. Het gaat dan bijvoorbeeld om straffen die niet in verhouding staan met de gepleegde feiten, om privacy- en eigendomsrechten van leerlingen die niet steeds worden gerespecteerd, of het uitsluiten van leerlingen terwijl er nog andere positieve en herstelgerichte paden te bewandelen zijn. De meldingen over-

² KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT, *Vlaanderen 2009-2014. Eén memorandum voor 1.220.000 kinderen en jongeren*, Brussel, Kinderrechtencommissariaat, 2009; KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT, *Spijbelen als vorm van grensoverschrijdend gedrag?*, 18 april 2012, nr. 2011-2012/7; KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT, *Participatie op school*, 6 december 2003, nr. 2003-2004/2; KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT, *Tuchtprocedures en sancties in het onderwijs*, 18 november 2002, nr. 2002-2003/3; KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT, *Leerlingenparticipatie*, 19 januari 1999, nr. 1998-1999/4.

tuigen ons van het belang van een goed uitgebouwde rechtspositie van leerlingen die decretaal verankerd wordt.

Laat kinderrechten niet afhangen van goodwill

Het ontwerpdecreet over diverse maatregelen van de rechtspositie van leerlingen en participatie op school is een principiële en belangrijke stap in de toepassing van het VN-Kinderrechtenverdrag. Het strookt met de aanbeveling van het VN-kinderrechtencomité om rechtswaarborgen van leerlingen best in de 'wetgeving' op te nemen zodat ze niet afhangen van goodwill van betrokkenen. Tegelijk zijn we ons ervan bewust dat een stevige rechtspositie van de leerling niet alles zal oplossen. Minstens even belangrijk is de realisatie van een participatief schoolklimaat. We komen daar later in dit advies nog op terug.

Artikel 28 van het kinderrechtenverdrag gaat over het recht op onderwijs. Het bepaalt onder meer dat de staten het recht op onderwijs dienen te erkennen en alle passende maatregelen moeten nemen om te verzekeren dat de wijze van handhaving van de discipline op scholen verenigbaar is met de menselijke waardigheid.

Artikel 29 richt zich op een aantal doelstellingen van het onderwijs. Het stelt dat onderwijs gericht moet zijn op de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid en talenten, het bijbrengen van eerbied voor de rechten van de mens en de natuurlijke omgeving en op de voorbereiding van het kind op een actief leven als volwassene.

Artikels 12 en 13 gaan over het recht op participatie en informatie. Het stipt aan dat minderjarigen recht hebben deel te nemen aan het reilen en zeilen in hun leefomgeving. Ze hebben het recht om hun mening te uiten over die zaken die hen aanbelangen. Om deze mening te kunnen vormen, is het essentieel dat de minderjarige recht heeft op informatie, zoals artikel 13 weergeeft.

Het VN-Comité voor de Rechten van het Kind riep in zijn slotbeschouwingen (2010) België op om "het recht van het kind om gehoord te worden in overeenstemming met artikel 12 van het kinderrechtenverdrag te verzekeren en de deelname van alle kinderen op alle overheidsniveaus en binnen de familie, scholen en de gemeenschap te bevorderen".³

Ook de Algemene Commentaar van het VN-Comité voor de Rechten van het Kind over artikel 12 (2009) geeft concrete aanbevelingen om inspraakrechten op school te implementeren.⁴ Het VN-Comité gaat er vanuit dat het eerbiedigen van het recht om gehoord te worden van minderjarigen binnen onderwijs fundamenteel is om het recht op onderwijs te realiseren. Het Comité raadt de staten aan een actieve rol van kinderen in een participatieve leeromgeving te promoten. Dit door kinderen en jongeren aan de besluitvormingsprocessen te laten participeren via klassenraden en leerlingenvetgenwoordiging waardoor ze vrijuit hun visie op het schoolbeleid en gedragscodes kunnen uitdrukken. Deze waarborgen moeten volgens het VN-Comité worden vastgelegd in wetgeving, eerder dan volledig te vertrouwen op de goodwill van de overheid, scholen en schoolleiding om ze te implementeren.

³ Convention on the Rights of the Child, Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention. Concluding observations: Belgium, CRC/C/BEL/CO/3-4, 2010, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/crcs54.htm> .

⁴ Convention of the Right of the Child, General Comment No.12: The Right of the child to be heard, 2009, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm> .

Rechtspositie als vertrekpunt voor dialoog, niet als inzet bij conflict

Het schoolleven wordt bepaald door leerlingen, ouders, leerkrachten, directies en het algemeen schoolbeleid. Een decreet rechtspositie is geen stok achter de deur. Rechten - die van leerlingen, ouders en onderwijzend personeel - verschijnen niet op het einde van een verhaal, als elke dialoog al gestopt is, maar zijn het vertrekpunt van elke dialoog.

Wil een decreet rechtspositie voor leerlingen uitgroeien tot een volwaardig referentiekader voor iedereen in het onderwijs, dan moet het een minimumkader zijn om het dagelijkse doen en denken in alle scholen aan te toetsen. Het moet zowel protectie-, provisie- als participatierechten in het kinderrechtenverdrag vertalen.

Een duidelijke rechtspositie legt een aantal fundamenteën vast met de nodige rechtswaarborgen voor leerlingen. Duidelijke informatie, communicatie en participatie en respect voor privacy en culturele en religieuze achtergrond zijn sleutelbegrippen. Het voorkomt conflicten en zorgt voor een vlot verloop. Komt het toch tot conflicten, dan moeten er garanties zijn zodat scholen steeds vanuit het belang van de leerling op zoek gaan naar oplossingen. Nu piekt het aantal definitieve uitsluitingen en passen scholen ze op steeds jongere leeftijd toe.⁵

Wij ijveren voor een visie die gericht is op het blijven investeren in relaties waarbij herstelgericht werken het uitgangspunt is.

We vinden deze integrale benadering van een rechtspositie helaas nog niet volledig terug in het voorliggende ontwerp van decreet. Niet elke reactie vindt de beste oplossing in een sanctie voor de leerling. Onderzoek toont bijvoorbeeld aan dat acht op tien jongeren die thuis Turks of Arabisch spreken, straf krijgen als ze hun thuistaal op school gebruiken. Ook signalen bij onze Klachtenlijn geven aan dat leerlingen vaak struikelen over het taalbeleid op school. Wij vragen een respectvolle houding tegenover de thuiscultuur en de thuistaal vanuit scholen. Het spreekt voor zich dat scholen hierbij ondersteund moeten worden net zoals bij het 'leren' om conflictueuze relaties herstelgericht te benaderen. Want een open en positieve houding van de school helpt leerlingen sterk in hun identiteitsontwikkeling.

Niet dubbel straffen

Het Kinderrechtencommissariaat krijgt klachten waarbij kinderen op school drie keer gesanctioneerd worden. Bijvoorbeeld bij overtreding van een taalregel straft de school bij de evaluatie van de vakken, bij de afzonderlijke evaluatie van niet-vakgebonden competenties en komt er een orde- en tuchtmaatregel bovenop. Een uitgewerkte rechtspositie garandeert dat dit in de praktijk niet meer mogelijk is.

Nul voor wiskunde om Frans te spreken in de klas

Een vader belt de Klachtenlijn omdat zijn zoon een nul voor wiskunde gekregen had. Niet omdat hij niets van zijn wiskunde gebakken had, maar omdat hij een keertje te veel Frans gesproken had met een medeleerling. En omdat de leraar die hem daarop betrapt had, de leraar wiskunde was, leverde dat dus een nul op voor wiskunde.

Het schoolreglement van de school vermeldt letterlijk 'dat je in de omgang met medeleerlingen en schoolmedewerkers steeds - tijdens de les en lesonderbrekingen, in de gangen, in de eetzaal, op de speelplaats, aan de schoolpoort en tijdens pedagogische uitstappen, het Algemeen Nederlands gebruikt. Wie, ondanks verschillende opmerkingen, weigert op school steeds het Nederlands te gebruiken wordt gesanctioneerd met een orde- of tuchtmaatregel'.

De school heeft een coördinator talenbeleid en die reageerde verbaasd toen wij haar vertelden van de klacht. Vooral dat er voor een vak punten afgetrokken

⁵ Kinderrechtencommissariaat. Jaarverslag 2012-2013. www.kinderrechtencommissariaat.be

werden omdat een leerling de taalregel overtrad, verraste haar. Verder nazicht van het schoolreglement leerde ons dat het taalgebruik (net als andere 'niet-vakgebonden competenties zoals stiptheid, aanwezigheid en administratieve vaardigheden') wel degelijk in rekening gebracht mag worden voor de evaluatie. Daarnaast wordt het taalgebruik ook in rekening gebracht bij de afzonderlijke evaluatie van niet-vakgebonden competenties (attitudes en vaardigheden). Overtreding van de taalregel kan in deze school dus drie keer gesanctioneerd worden: bij de evaluatie van de vakken, bij de afzonderlijke evaluatie van niet-vakgebonden competenties én als orde- of tuchtmaatregel.

Onderlinge afstemming tussen verschillende beleidsdomeinen

De school en ook de leerlingen zitten op een kruispunt van verschillende beleidsdomeinen. Denken we bijvoorbeeld aan privacy op het internaat. Of aan mediarecht 'wanneer scholen foto's op het internet plaatsen. Of aan de CLB's die binnen de school werkzaam zijn en voor wie het decreet op de rechtspositie van jongeren in de jeugdhulp de belangrijkste kapstok in hun werking is.

Het Kinderrechtencommissariaat pleit ervoor om de samenhang van de verschillende rechten binnen de verschillende beleidsdomeinen nauwgezet te onderzoeken en op elkaar af te stemmen.

Recht op privacy?

Verschillende leerlingen die op internaat verblijven signaleren via onze Klachtenlijn dat hun kamers regelmatig worden doorzocht. De jongeren vinden dat hun recht op privacy wordt geschonden en vragen wat hun rechten zijn. Mag een begeleider, zonder de minderjarige op voorhand op de hoogte te brengen, de kamer ten allen tijde doorzoeken?

2. Nieuwe veelbelovende kansen

Schriftelijke toelichting en motivering bij zittenblijven

Heel wat onderzoek toont aan dat zittenblijven een maatregel vormt die bijzonder weinig resultaat oplevert. De beslissing tot zittenblijven kan dan ook pas genomen worden na een bijzonder overdacht teamoverleg en is slechts gerechtvaardigd in die gevallen waar alle andere vormen van ondersteuning onvoldoende zijn gebleken. Het Kinderrechtencommissariaat vindt het daarom positief dat het ontwerpdecreet vermeldt dat de beslissing tot "zittenblijven" in het basisonderwijs pas genomen kan worden na overleg met het CLB. De genomen beslissing wordt ten aanzien van de ouders schriftelijk gemotiveerd en mondeling toegelicht. Positief is ook dat de school aangeeft welke bijzondere aandachtspunten er in het daaropvolgende schooljaar voor de leerling zijn. Voorheen was dit immers niet geregeld.

Actieve betrokkenheid van CLB

Een goed gesprek heelt

Een leerling vecht met een klasgenoot en duwt hierbij per ongeluk een tussenkomende leerkracht opzij die struikelt over een boekentas en valt. De klassenraad wil deze leerlingen definitief verwijderd zien. De directeur schakelt het CLB in die herstelgesprekken opstart. Eerst individueel met de leerlingen en de betrokken leerkracht, daarna gaan ze allemaal samen rond tafel zitten. Leerlingen

en leerkracht komen tot inzicht wat hun gedrag bij de anderen heeft veroorzaakt en kunnen het incident afronden. De leerlingen kunnen op school blijven.

Voor ernstige sancties als uitsluiting wordt voorafgaandelijk het advies van de klassenraad ingewonnen. In de praktijk zien we dat dit in een aantal gevallen wordt gereduceerd tot een formaliteit. Het ontwerp van decreet voorziet dat in de klassenraad verplicht een vertegenwoordiger van het CLB aanwezig is (art. II.1. en artikel II.5.). Zij krijgen een adviserende bevoegdheid. Onze contacten met scholen tonen aan dat dit in een aantal scholen al zo is en als positief wordt beschouwd. Het CLB kan sommige feiten in een andere context plaatsen en ruimte creëren om een alternatieve aanpak voor te stellen.

We vinden het positief dat de aanwezigheid van het CLB in de adviserende klassenraad wordt verplicht. Het CLB wordt tot op vandaag nog te weinig betrokken bij conflicten en enkel ingeschakeld om de afhandeling van tuchtmaatregelen te begeleiden. Door nu een verplicht lidmaatschap te voorzien in de klassenraad, kan dit grotendeels voorkomen worden waardoor kansen van jongeren kunnen worden gemaximaliseerd.

Weken thuis na uitsluiting

Een ouder meldt ons dat haar zoon buiten werd gezet en geen nieuwe school vindt. De leerling is reeds verschillende weken thuis. Wij onderzoeken het dossier en vragen de directie waarom zij de uitgesloten leerling niet heeft bijgestaan in de zoektocht naar een nieuwe school. De directie zegt dat zij daarvoor geen vraag van de ouders kregen.

Positief is ook dat het ontwerp van decreet expliciteert dat de school waar de leerling definitief wordt uitgesloten de verantwoordelijkheid heeft om samen met het CLB de leerling actief bij te staan in het zoeken naar een andere school. Nog te vaak stellen we in ons klachtenonderzoek vast dat de school hier een afwachtende houding aanneemt en het initiatief bij de ouders legt. In de zoektocht naar een andere instelling wordt nu ook voorzien meer rekening te houden met de studiekeuze, met de afstand naar de school en of de andere school tot hetzelfde onderwijsnet behoort. Hierdoor worden de onderwijskansen van deze jongeren verhoogd. Het is zinloos een nieuwe school te zoeken die voor een leerling moeilijk bereikbaar is of waarvan de opleiding sterk afwijkt van de eerdere studiekeuze van de leerling.

Overdracht van leerlingsspecifieke onderwijsloopbaangegevens

Het ontwerpdecreet introduceert een regeling rond de toegang en verwerking van persoonsgegevens (artikelen II.2, V.12. - V.13.). Dit vinden we positief. Tot nog toe was er niets geregeld over de voorwaarden en de inhoud van de leerlinggebonden documenten die scholen naar elkaar mochten doorsturen. Het ontwerpdecreet brengt hier gelukkig verandering in. Het bepaalt dat scholen enkel leerlingengegevens kunnen overdragen met betrekking tot de leerlingsspecifieke onderwijsloopbaan en dit enkel wanneer het in het belang van de leerling is. We hechten ook veel belang aan de aandacht die er in het ontwerpdecreet gaat naar de overdracht van de STICORDI-maatregelen. Want daardoor ontstaat afstemming met het M-decreet.

Het Kinderrechtencommissariaat juicht toe dat het ontwerpdecreet duidelijk vermeldt dat een tuchtdossier nooit overdraagbaar is en een schending van de privacy is. Zoals de memorie van toelichting terecht aangeeft, hypothekeert het verstrekken van dergelijke informatie de kansen bij schoolverandering: het is niet ondenkbeeldig dat de leerling wordt gestigmatiseerd en de nieuwe school een bevooroordeelde houding aanneemt. Bij onze Klachtenlijn krijgen we vaak zorgwekkende klachten hierover.

Gedragcontract als start in nieuwe school

Na de Paasvakantie wordt een leerling definitief uitgesloten. De directeur van de school waar de leerling zich wil inschrijven vraagt zich af waarom hij zich nog zo

laat op het schooljaar komt aanbieden? Wanneer de directeur de vorige school contacteert worden hem verschillende details uit het tuchtdossier uit de doeken gedaan. Daarop wordt als inschrijvingsvoorwaarde een gedragscontract voorgelegd. Het Kinderrechtencommissariaat wijst de nieuwe school erop dat dit niet conform de regelgeving is en probeert te bemiddelen. De directie beslist pas na advies van de juridische dienst van hun koepel om het gedragscontract te ontbinden.

Inzagerecht leerlinggegevens

Het is positief dat het ontwerpdecreet vermeldt dat de intentie tot een tuchtmaatregel schriftelijk ter kennis wordt gebracht aan de ouders (artikel II.5. en artikel V.16.). Even belangrijk is dat ouders tijdig worden geïnformeerd over de problemen van hun kind. Uit ons klachtenonderzoek blijkt dat ouders soms pas op de hoogte worden gebracht wanneer een tuchtmaatregel op komst is. Daarnaast zien we ook dat ouders laattijdig bericht krijgen van de beslissing tot tuchtmaatregel waardoor de termijn om beroep aan te tekenen reeds verlopen is.

Het is ook positief dat het ontwerpdecreet het inzage- en kopierecht in het tuchtdossier verruimt tot de leerlinggegevens met inbegrip van de evaluatiegegevens (artikel II.6; artikel V.13.). Ouders en leerlingen kunnen op deze manier meer inzicht verwerven in de leerbegeleiding en de mate waarin de school de leerling ondersteund heeft.

Openstaande rekeningen

Het Kinderrechtencommissariaat vindt het positief dat het ontwerpdecreet uitdrukkelijk vermeldt dat scholen getuigschriften of attesten om financiële redenen of andere redenen buiten de wil van de leerling niet mogen weigeren (Artikel II.17; Artikel V.9.). Onze Klachtenlijn krijgt nog steeds meldingen dat scholen hiermee dreigen als de ouders hun financiële verplichtingen niet nakwamen. Tegelijk is het belangrijk om deze vaststelling ernstig te nemen en op zoek te gaan naar bredere maatregelen die de schoolkosten kunnen verminderen.

Jonge ouders

Het Kinderrechtencommissariaat juicht toe dat het ontwerpdecreet het recht op onderwijs voor deze bijzonder kwetsbare groep waarborgt (artikel V.10.). Dit door leerlingen met moederschapsverlof recht te geven op tijdelijk onderwijs aan huis. Het ontwerpdecreet maakt geen gewag van het verlenen van vaderschapsverlof. De memorie van toelichting geeft aan dat het verlenen van vaderschapsverlof niet opportuun is omdat de toestand niet vergelijkbaar is. De administratieve verplichtingen die de geboorte met zich mee brengt, kunnen door andere personen gebeuren. Wij scharen ons achter deze vaststelling, maar schuiven ook naar voor dat vaderschap echter meer inhoudt dan administratieve plichtplegingen die andere personen kunnen opnemen. Net als de VLOR pleiten we ervoor verder te bekijken wanneer de zorg door de vader wel verantwoord is, bijvoorbeeld bij ziekte van de moeder.⁶

Ruimere beslissingsmacht beroepscommissie

Het Kinderrechtencommissariaat stelt vast dat het ontwerpdecreet de bevoegdheid van deze beroepscommissie uitbreidt (artikel II.9., artikel II.12, artikel V.21.). We vinden dit

⁶ VLOR, *Advies over de rechtspositie van leerlingen in het basis- en secundair onderwijs en de participatie op school*. Algemene Raad 30 mei 2013.

positief. Deze bevoegdheidsverruiming bestaat erin dat de beroepscommissie de evaluatiebeslissingen of definitieve uitsluitingsbeslissingen van de klassenraad of van de directeur kan vernietigen. Het schoolbestuur moet uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor de beslissingen van de beroepscommissie aanvaarden. Wel hebben we vragen bij de samenstelling van de beroepscommissie. We komen daar verder in dit advies op terug.

3. Gemiste kansen

Het Kinderrechtencommissariaat betreurt dat het ontwerpdecreet niet duidelijker weergeeft dat scholen prioritair moeten inzetten op een visie die gericht is op het samen school maken. Dat lijkt ons essentieel omdat zowel de leerlingen (en hun ouders) als de leerkrachten en directies soms duidelijke signalen uitzenden dat net dit vandaag vaak een problematisch gegeven vormt. Met soms duidelijk nefaste gevolgen voor de leerling, doorgaans de meest kwetsbare schakel. Hieronder formuleren we een aantal suggesties die aan dit 'samen school maken' kunnen bijdragen.

Communicatie-informatie

Om volwaardig te kunnen participeren aan het schoolleven is het verkrijgen van informatie noodzakelijk. Het schoolreglement is en blijft het basisdocument waarin gecommuniceerd wordt over wederzijdse verwachtingen. Het ontwerp van decreet breidt de lijst met minimale inhouden uit zowel in de diepte als in de breedte. Het Kinderrechtencommissariaat vindt het positief dat bijvoorbeeld het thema 'inspraak' verplicht in het reglement wordt opgenomen. Anderzijds merken we in ons klachtenonderzoek op hoe weinig leerlingen en hun ouders op de hoogte zijn van de inhoud van het schoolreglement. Scholen zouden leerlingen (en hun ouders) dan ook veel actiever moeten informeren over de inhoud van het schoolreglement. De huidige decreetgeving vertoont op dit vlak nog enkele gebreken. Gedacht kan worden aan het bepalen waar en hoe ouders en leerlingen het schoolreglement kunnen raadplegen. Het Kinderrechtencommissariaat stelt vast hoe weinig ouders en leerlingen vóór de inschrijving het schoolreglement kunnen raadplegen, nochtans is dit een noodzakelijke voorwaarde om de inschrijving te realiseren. Vaak krijgen leerlingen en ouders het schoolreglement pas in de eerste week van het schooljaar.

Op vlak van formele participatie stelt het ontwerp van decreet dat de schoolraad ten behoeve van leerlingen een communicatie- en informatieplicht heeft over hun activiteiten en standpunten en de wijze waarop het zijn bevoegdheden uitoefent (artikel III.5). Het Kinderrechtencommissariaat vindt nergens terug hoe aan deze communicatie- en informatieplicht moet worden voldaan. Is deze communicatie toegankelijk? Is de informatie aangepast op maat van kinderen en jongeren? Bovendien mag deze informatie niet beperkt blijven tot de materies waarbij de schoolraad een overlegbevoegdheid heeft. Ook voor andere materies is dit recht op informatie van belang gezien de leerlingenraad steeds op eigen initiatief bijvoorbeeld een advies kan geven. Dit adviesrecht kan vanzelfsprekend slechts worden uitgeoefend indien men weet heeft van bepaalde gegevens. Dit kan ons inziens enkel goed gebeuren als het schoolbestuur en de schoolraad de informatie- en communicatieplicht ernstig nemen en toegankelijk maken op maat van leerlingen.

Daarnaast zou het schoolbestuur ook aangemoedigd kunnen worden de leerlingenraad om advies te vragen voor zaken die de leerlingen aanbelangen. Dit sluit aan bij de aanbeveling van het evaluatieonderzoek dat scholen dienen gestimuleerd te worden in een two-way communicatiebeleid.⁷

⁷ S. ADRIAENSSENS & E. DELVAUX, *Evaluatie van het participatiegebeuren in het basis- en secundair onderwijs in Vlaanderen*, 2010, Antwerpen: UA: OBPWO - Project in opdracht van het Vlaams Ministerie van Onderwijs.

Tot slot vragen we dat het schoolreglement op maat van kinderen en jongeren wordt gemaakt. Het schoolreglement is het basisdocument waarin de rechten en plichten van de leerling (en de onderwijsinstelling) staan neergeschreven.

Pleidooi voor een maatregelencontinuüm

Het Kinderrechtencommissariaat vindt het een gemiste kans dat het decreet scholen te weinig verplicht om eerst minder ingrijpende en herstelgerichte stappen te zetten. Uit het klachtenonderzoek van het Kinderrechtencommissariaat blijkt dat scholen nog te vaak onmiddellijk grijpen naar eenzijdige sancties. Het aantal definitieve uitsluitingen piekt hierdoor. Scholen passen definitieve uitsluiting ook op steeds jongere leeftijd toe. Nochtans wijzen onderzoeken en praktijk uit dat deze aanpak eerder een negatief effect heeft en zowel leerlingen als school niet vooruit helpt.⁸

Begeleidende maatregelen krijgen geen kans

Een week voor de paasvakantie krijgt Benjamin te horen dat hij niet langer welkom is op school. Hij benaderde enkele malen op een ongepaste en intimiderende manier leerkrachten. Uit ons klachtenonderzoek blijkt dat het schoolreglement drie begeleidende maatregelen voorziet: een time-out, een HERGO en een gedragscontract. Geen van deze maatregelen werd toegepast. In zijn rapporten staan ook geen opmerkingen over negatief gedrag. Zijn ouders worden enkel uitgenodigd voor een gesprek over de definitieve verwijdering. Bij dit gesprek krijgen de ouders, alsook Benjamin zelf, nauwelijks kansen om zich te verdedigen of alsnog een gedragscontract te aanvaarden. Ook het CLB stelt zich vragen omdat het nooit betrokken werd bij het tuchtdossier en omdat het van de school enkel de vraag krijgt "na een week eens te horen of die jongen al een school heeft gevonden."

Het Kinderrechtencommissariaat vindt dat er meer aandacht moet gaan naar het subsidiariteitsprincipe in het ontwerpdecreet. "De minst ingrijpende maatregel eerst" wil zeggen dat er best een maatregelencontinuüm uitgetekend wordt waarbij nooit op het einde van het continuüm kan gestart worden. Het zijn stapsgewijze maatregelen die duidelijk gecommuniceerd worden. Een zwaardere maatregel (vb. tijdelijke uitsluiting) kan pas genomen worden wanneer andere, minder ingrijpende maatregelen (vb. herstelgesprek) geen effect hebben. Van belang is dat alle maatregelen goed omschreven worden met bijhorende rechtsgaranties. Dit zal de rechtspositie van leerlingen verbeteren.

Blijven investeren in relaties

Bij conflicten over het niet naleven van de regels staat het Kinderrechtencommissariaat eerder kritisch tegenover de vele schorsingen en definitieve uitsluitingen. In het schooljaar 2012-2013 werden 2.793 leerlingen definitief van school gestuurd, 6,4% meer dan in 2011-2012. In werkelijkheid ligt het aantal nog hoger. Alle leerlingen die op vriendelijk verzoek van de school zelf naar een andere school zoeken zijn niet opgenomen in deze cijfers.

Uit ons klachtenonderzoek blijkt dat er op dat vlak nog een hele lange weg te gaan is. Scholen houden vast aan hun 'sanctiemenu'. Welke regel werd overtreden? Wie heeft het gedaan? Welke straf komt overeen met de overtreding? Voor scholen is dat een duidelijk, eenvoudig en consequent systeem dat rechtvaardigheid bereikt door gelijke behandeling. Helaas stellen we vast dat deze aanpak alleen maar leidt tot veel gesancioneerde en uitgesloten leerlingen. Scholen zijn dan wel van 'de probleemleerling' verlost, evengoed verschuiven ze het probleem naar de volgende school. Bovendien zorgen de straffen voor boosheid bij jongeren en ontnemen ze hen de kans om na te denken over hun gedrag en om zelf hun verantwoordelijkheid op te nemen.

⁸ B. HOPKINS, *The Restorative Classroom. Using Restorative Approaches to Foster Effective Learning*, London, Teach to Inspire, 2011; H. OMER, *The New Authority: Family, School, and Community*, Cambridge University Press, 2010.

Op studiedagen komt het Kinderrechtencommissariaat in contact met scholen die het anders aanpakken. Scholen die resoluut kiezen voor herstelgericht werken. Hun verhalen tonen aan dat een herstelgerichte visie en aanpak loont. Er zijn daarom niet minder conflicten, ze worden wel anders benaderd. Proactief wordt de schoolse samenleving ontwikkeld door relaties te versterken. Reactief door spanningen en conflicten aan te pakken, door de schade te herstellen en relaties weer op te bouwen. Rechtvaardigheid door flexibiliteit. Wat is er gebeurd? Wie heeft schade geleden? Hoe kan de schade hersteld worden?

School maakt overstap van uitsluiten naar bemiddelen

In een Technisch Instituut was tot voor enkele jaren een strikte procedure afgesproken bij niet naleven van de regels. Eerst werden aantekeningen in de agenda geschreven naar de ouders. Bij drie aantekeningen volgde een strafstudie. Weigerden leerlingen een agenda af te geven volgden opnieuw een strafstudie. Zo ook bij roken, spijbelen, drie maal te laat komen, sneeuwballen gooien en niet naar de strafstudie komen. Bij 3 strafstudies werd de leerling 2 dagen tijdelijk uitgesloten. Volgde hierop weer wangedrag dan werd de leerling definitief uitgesloten. In het schooljaar 2008-09 had men op die manier 75 tijdelijke en 22 definitieve uitsluitingen. In 2009-2010 102 tijdelijke en 25 definitieve uitsluitingen. De directie besefte dat het zo niet verder kon en ging met het CLB inzetten op herstelgericht werken met gedragscontracten. In samenspraak met de leerlingen wordt er bemiddeld tussen de betrokkenen en wordt in samenspraak een gedragscontract opgemaakt waaruit de leerling kan leren. Sinds de invoering van deze bemiddeling loopt het aantal uitsluitingen spectaculair terug.⁹

Het Kinderrechtencommissariaat is voorstander van herstelbemiddeling. In onze contacten met scholen naar aanleiding van een klacht over sancties geven we die boodschap ook mee. Op korte termijn zorgt herstelbemiddeling ervoor dat grote incidenten aangepakt worden op een manier die 'daders' een nieuwe kans geeft en slachtoffers ernstig neemt en hun schade herstelt. Op lange termijn zorgt de aanpak voor een basishouding bij het schoolpersoneel die proactief incidenten voorkomt en incidenten ziet als leerkansen. Herstelbemiddeling leidt tot minder tuchtprocedures en uitsluitingen. Deze aanpak leert leerlingen en schoolpersoneel verantwoordelijkheid op te nemen voor hun gedrag.

Herstelgericht werken vraagt om een integrale leerlingenbegeleiding. Proactief wordt er gewerkt aan een positief schoolklimaat met een belangrijk accent op respectvol omgaan met elkaar, betrokkenheid, dialoog en overleg en het opnemen van (zelf)verantwoordelijkheid. Op basis van deze preventieve werking wordt het mogelijk om op een structurele en menselijke manier conflicten te voorkomen en aan te pakken. Een positief schoolklimaat is voorwaarde om herstelgericht te werken maar ook het gevolg ervan. Een positief schoolklimaat waarin positieve omgangsvormen centraal staan heeft rechtstreeks invloed op de resultaten van de leerlingen.

Leerkrachten betrekken bij het uitwerken van een sanctiebeleid is cruciaal. Ook in herstelgesprekken moeten zij steeds betrokken worden. Zo niet verkleint de kans op een duurzame oplossing.

Leerkrachten aan de kant geschoven?

Tijdens een pedagogische studiedag participeert het Kinderrechtencommissariaat aan een workshop met leerkrachten. Hun school heeft recent de weg gekozen van herstelgericht werken. Volgens de leerkrachten heeft het ertoe geleid dat leerlingen bij een conflict aangeven dat ze wel op gesprek zullen gaan bij de directie en dat daarmee het probleem is opgelost. De leerkrachten vin-

⁹ L. LUYTEN, G. MERTENS & K. SELLESLAGS, *Starten met herstelgericht werken: hoe de neuzen in dezelfde richting krijgen?* Dag van de socio-emotionele leerlingbegeleider in het S.O, 21 mei 2013, Centrum Nascholing Onderwijs, UA.

den dat ze zelf onvoldoende worden betrokken in de herstelgesprekken waardoor hun autoriteit in de klas nog verkleint.

De Vlaamse Scholierenkoepel sprak met time-outers en hun klasgenoten. Time-outprojecten worden als een krachtig en waardevol alternatief ervaren voor leerlingen die moeilijkheden hebben op school. De aanpak is individueel en de scholier staat centraal. Het programma wordt samen met de leerling opgesteld op basis van zijn individuele noden en interesses. Scholieren geven aan dat, hoewel het geen wondermiddel is en niet voor iedereen de beste oplossing is, het een belangrijke stap in een langdurig proces is.¹⁰

Samen met de Vlaamse Scholierenkoepel benadrukt het Kinderrechtencommissariaat het belang om ook steeds herstelgericht te werken aan de situatie in de klas of op school. Een leerling verandert doorgaans op time-out, maar als er geen aandacht wordt geschonken aan de situatie van de medeleerlingen en het schoolpersoneel vermindert de kans op een duurzame herintegratie in de school.

Om herstelgericht werken meer ingang te laten vinden in de scholen, is het Kinderrechtencommissariaat vragende partij dat onderwijskoepels en schoolbesturen in opleidingen voorzien. Daarnaast bestaan er verschillende initiatieven die scholen helpen bij herstelgericht werken. Ze ontwikkelen mee de implementatie en bemiddelen bij conflicten. Deze initiatieven werken nu met beperkte middelen. Het Kinderrechtencommissariaat vraagt om te onderzoeken op welke manier ze structureel kunnen worden gefinancierd.

Creëer meer rechtswaarborgen voor leerlingen bij sancties

Als minder ingrijpende maatregelen uit het continuüm geen effect hebben, is de school veeleer genoodzaakt om tuchtsancties te nemen. Toch stellen we ons vragen bij enkele aspecten ervan in het ontwerpdecreet.

Leerling altijd horen bij tuchtgesprek

Naast leerlingen uit het secundair onderwijs is het van belang dat ook leerlingen van het basisonderwijs de kans krijgen om te worden gehoord over hun tuchtdossier. Het ontwerpdecreet maakt uitsluitend gewag van de ouders die worden gehoord, eventueel bijgestaan door de vertrouwenspersoon (art. II.5.) inzake het tuchtdossier van hun kind. Het Kinderrechtencommissariaat is voorstander om leerlingen van het basisonderwijs ook steeds de mogelijkheid te bieden te worden gehoord bij het tuchtverhoor.

Maak preventieve schorsing helder door garanties

Het ontwerpdecreet introduceert zowel voor het basisonderwijs als voor het secundair onderwijs het concept van preventieve schorsing (artikel II.4. en artikel V.17). Leerlingen kunnen preventief geschorst worden om de rust terug te brengen en na te gaan of een tuchtsanctie aangewezen is.

Het Kinderrechtencommissariaat begrijpt dat scholen in uitzonderlijke gevallen snel moeten reageren. Uit ons klachtenonderzoek stellen we echter vast dat preventieve schorsing zich in een grijze zone tussen orde en tucht bevindt. De leerling ervaart deze maatregel als een echte schorsing. Voor de school gaat het “slechts” om een ordemaatregel, waardoor er geen tuchtprocedure moet gevolgd worden. Het Kinderrechtencommissariaat vindt het erg belangrijk dat het begrip “preventieve” schorsing wordt uitgeklaard en een duidelijke plaats krijgt in het maatregelencontinuüm.

¹⁰ VLAAMSE SCHOLIERENKOEPEL, *Advies over de kracht en de succesfactoren van time-outprojecten*, 11 januari 2014.

Preventieve schorsing van onbepaalde duur

De 15-jarige Pieter maakt de overstap van het gewoon naar het buitengewoon onderwijs. Zijn ouders verwachten dat de anti-werking hem meer op maat zal vooruithelpen. Al voor de start van het nieuwe schooljaar zijn de ouders vragende partij om te overleggen met school en internaat. Pieter heeft immers behoefte aan eenduidige richtlijnen en uitleg en op elkaar afgestemd onderwijs en hulpverlening. School, noch internaat vonden overleg nodig. Helaas loopt het vanaf het begin van het schooljaar mis. De omgang met zijn nieuwe klasgenoten vlot niet. Pieter vraagt hierdoor veel negatieve aandacht van de school. Hij komt in een vicieuze cirkel terecht. Hij wordt veelvuldig uit de klas gezet en moet op andere momenten lessen inhalen. De ouders zijn vragende partij om bijkomende verduidelijking en overleg, maar worden steeds afgewimpeld. Ze krijgen enkel te nemen of te laten documenten en terugkeervoorwaarden voorgelegd. Half november wordt Pieter voor onbepaalde tijd preventief geschorst. Zijn ouders moeten zelf instaan voor het onderwijs. Zijn examens mag hij op school maken, weliswaar in totale afzondering. In januari hebben de ouders nog steeds niets gehoord van de school. Op aanraden van de psychiater en de thuisbegeleidingsdienst organiseren de ouders zelf een overleg met alle betrokkenen. Ze vragen om de preventieve schorsing op te heffen. Eind januari stemt de klassenraad hierin toe. De preventieve schorsing heeft twee maanden geduurd. Pieter mag vanaf februari een halve dag per week terug naar school. In maart wordt het opgetrokken tot anderhalve dag. Al die tijd mag hij geen contact hebben met medeleerlingen. Onderwijs wordt apart gegeven en ook speeltijden mag hij niet samen doorbrengen met leeftijdsgenoten. De ouders nemen contact op met het Kinderrechtencommissariaat. Ze klagen de preventieve schorsing van onbepaalde duur aan en vragen om te bemiddelen bij het doorbreken van het sociaal isolement waarin Pieter al verschillende maanden vertoeft.

Het Kinderrechtencommissariaat betreurt dat het ontwerpdecreet de “preventieve schorsing” onvoldoende uit de grijze zone haalt. Wij zijn daarom vragende partij om verschillende garanties decretaal op te nemen. Preventieve schorsing is geen sanctie. Het kan enkel in uitzonderlijke situaties waarin een onmiddellijke verwijdering nodig is om het normale schoolverloop mogelijk te maken en de veiligheid van de andere leerlingen te waarborgen waardoor ruimte geboden wordt voor scholen om heel snel een onderzoek te voeren. Wanneer het onderzoek uitwijst dat een tuchtmaatregel aangevoerd is, vragen we dat de duur van de preventieve schorsing in mindering wordt gebracht. Dit zal ervoor zorgen dat leerlingen niet uitzonderlijk lang noch twee maal gestraft kunnen worden.

We stellen ons ook ernstig vragen bij de voorgestelde duurtijd in het ontwerpdecreet. Zo mag een leerling in het basisonderwijs tot vijf opeenvolgende lesdagen (éénmalig verlengbaar met maximaal vijf dagen) de lessen en activiteiten van zijn leerlingengroep niet volgen. In het secundair onderwijs kan de preventieve schorsing oplopen tot tien opeenvolgende lesdagen (eenmalig verlengbaar met maximaal tien lesdagen), in het deeltijds beroepssecundair onderwijs tot maximaal veertien opeenvolgende kalenderdagen (eenmalig verlengbaar met 14 kalenderdagen). Het Kinderrechtencommissariaat raadt aan de duurtijd zo kort mogelijk te houden.

Deze decretale garanties moeten misbruik van preventieve schorsing helpen voorkomen. Daarnaast vraagt het Kinderrechtencommissariaat dat de onderwijsinspectie hierop toeziet (zie lager).

Herbekijk de timing bij tuchtmaatregelen

Tijdelijke uitsluiting

Leerlingen in het basisonderwijs, secundair en deeltijds beroepssecundair onderwijs kunnen tijdelijk uitgesloten worden (art. II.4. en artikel V.17). Dit voor een periode van minimaal één lesdag en maximaal vijftien opeenvolgende lesdagen op school. In het deeltijds beroepssecundair onderwijs gaat het om een periode van minimaal één ka-

lenderdag en maximaal eenentwintig opeenvolgende kalenderdagen in het centrum. Het Kinderrechtencommissariaat vindt de maximaal toegelaten uitsluitingsdagen bijzonder lang en raadt aan deze periode zo kort mogelijk te houden. Belangrijker dan de duurtijd van deze tijdelijke uitsluiting is evenwel wat er in deze periode met de leerling gebeurt. Het lijkt ons evident dat de school in deze periode duidelijke contacten met de leerling en zijn ouders onderhoudt en dat ze ook een coördinerende rol vervult in de opvolging van de leerling.

Definitieve uitsluiting

Cijfers van het Departement Onderwijs tonen aan dat ook in mei en juni er nog veel definitieve uitsluitingen zijn. Vorige schooljaar zelfs 1.103. Nochtans bepaalt een omzendbrief uit 1999 (SO64) dat definitieve uitsluitingen in de laatste maanden van het schooljaar, een bijzonder drastische ingreep is voor hoogst uitzonderlijke gevallen. Een definitieve uitsluiting in de laatste maanden van het schooljaar legt immers een bijzonder zware hypotheek op de slaagkansen van de leerling. Het Kinderrechtencommissariaat pleit ervoor dat deze regeling uit de omzendbrief ook decretaal verankerd wordt.

Uit klachtenonderzoek blijkt dat de reden van heel wat van deze late uitsluitingen onvoldoende beantwoordt aan wat onder hoogst uitzonderlijke gevallen wordt begrepen. Voor het Kinderrechtencommissariaat is het moeilijk aanvaardbaar om leerlingen na de paasvakantie nog definitief uit te sluiten. Indien definitieve uitsluiting toch noodzakelijk is, moet eerst een nieuwe school gevonden worden via lokaal overleg. Dit moet een normale studievoortgang garanderen.

Net voor examens definitief uitgesloten

Minder dan twee weken voor de start van de examenperiode wordt Frank definitief uitgesloten. Hij heeft cannabis verkocht aan een medeleerling. De ouders vragen of Frank toch nog zijn examens mag afleggen, maar de directie weigert. Het schoolreglement is duidelijk. Op het verkopen van drugs op school staat één sanctie, de definitieve uitsluiting. Het Kinderrechtencommissariaat raadt het gezin aan beroep aan te tekenen. We vragen hem zijn fout te erkennen, maar te vragen dat de definitieve uitsluiting pas zal ingaan op 31 augustus. Nu nog een school vinden is bijzonder moeilijk en legt bovendien een heel zware hypotheek op zijn slaagkansen. Hij zal ook geen lessen meer bijwonen waardoor hij geen bedreiging vormt voor andere leerlingen. In afwachting van het beroep gaan het gezin en het CLB samen op zoek naar een nieuwe school. Geen enkele school is bereid Frank nog op te nemen. De directeur laat weten dat het in dat geval een attest zal afleveren op basis van de beschikbare schoolresultaten. Het Kinderrechtencommissariaat bemiddelt ook bij de voorzitter van de interne beroepscommissie. Uiteindelijk beslist de beroepscommissie, twee dagen voor de start van de examens, dat de ingangsdatum van de definitieve uitsluiting wordt verplaatst naar 31 augustus 2013. Frank kan meedoen aan de examens.

Uniforme beroepstermijnen zijn extra belangrijk bij definitieve uitsluitingen die worden uitgesproken eind juni. Vanuit de klachten die we krijgen van leerlingen lijkt het ons goed dat de school dubbel moet motiveren en zeer omzichtig moet zijn als ze leerlingen op het einde van het schooljaar wil uitsluiten. Daarnaast is het ook geen optie om leerlingen zomaar te laten slagen om er dan het volgend schooljaar 'van af' te zijn met een uitsluiting op het einde van het schooljaar. De Memorie van Toelichting geeft aan dat bij het uitspreken van een definitieve uitsluiting, zeker in de laatste maanden van het schooljaar, de uitsluitende instelling mee in overweging moet nemen dat deze beslissing een zware hypotheek legt op de studieloopbaan van de betrokken leerling; de leerling wordt immers het recht op deelname aan examens en toetsen ontnomen en de kansen op schoolverandering nemen af, waardoor het schooljaar niet zelden verloren is. Het Kinderrechtencommissariaat meent, dat als er telkens in het belang van de leerlingen gehandeld moet worden, de definitieve uitsluiting van leerlingen op het einde van het schooljaar zo goed als niet meer mag voorkomen in de toekomst. Vraag

is of dit voldoende duidelijk is in het huidige ontwerpdecreet en het niet sterker geformuleerd moet worden.

Het Kinderrechtencommissariaat vraagt om verheldering bij twee bepalingen in het ontwerpdecreet:

- Art. V.17. §6: Hierin wordt vermeld dat de definitieve uitsluiting in het secundair onderwijs ingaat hetzij onmiddellijk, hetzij op 31 augustus van het lopende schooljaar. Wij stellen ons vragen bij de “onmiddellijke” ingang. Gelet op de verplichting van de school om ouders schriftelijk te informeren voordat de tuchtmaatregel ingaat, kan een tuchtmaatregel nooit onmiddellijk maar slechts vanaf een bepaalde datum ingaan. Dit principe blijft trouwens ook gelden in het deeltijds beroepssecundair onderwijs (art. V.18).
- Art. V. 18: Hierin worden de mogelijke tuchtmaatregelen in de leertijd bepaald. Naast een tijdelijke of definitieve uitsluiting, bestaat ook de mogelijkheid tot uitsluiting uit de leertijd. De leerling wordt het recht ontnomen om, met het oog op de praktijkopleiding, een erkende leerovereenkomst te behouden of te sluiten en om de bijbehorende theoretische vorming te volgen. Het Kinderrechtencommissariaat vindt het onduidelijk of het gaat om een volledige uitsluiting uit de leertijd dan wel enkel uit het centrum waaraan hij op dat moment verbonden is. Als één centrum het recht krijgt om een leerling uit te sluiten van een bepaalde opleidingsvorm, dan is dit zonder meer een disproportionele schending van het recht op onderwijs. Deze maatregel zal de ongekwalificeerde uitstroom verder in de hand werken.

Installeer permanente monitoring

Verschillende inspanningen kunnen het aantal tuchtmaatregelen drastisch inperken. Het installeren van een maatregelencontinuüm en veel meer aandacht voor herstelgericht werken, zijn hiervan illustraties. Daarnaast vraagt het Kinderrechtencommissariaat een meldingsplicht voor scholen. Naar analogie met de meldingsplicht van niet-gerealiseerde inschrijvingen aan het LOP, zou een school elke preventieve schorsing, tijdelijke - en definitieve uitsluiting administratief moeten doorgeven (vb. Via Discimus). Het Kinderrechtencommissariaat beschouwt de onderwijsinspectie als de meest geschikte instantie om deze permanente monitoring te coördineren. Bij overmatig gebruik van tuchtmaatregelen kan ze ook ambtshalve onderzoek verrichten. Deze permanente monitoring zal de school ook toelaten dat het sanctiebeleid geëvalueerd en bijgestuurd kan worden.

Behoud opvang in het basisonderwijs

Het Kinderrechtencommissariaat begrijpt niet dat zeker in het basisonderwijs, de school niet meer verplicht is de leerling bij schorsing en uitsluiting op te vangen. Het ontwerpdecreet geeft immers de mogelijkheid aan de school te motiveren waarom de opvang op school bij schorsing en uitsluiting niet haalbaar is (artikel II.4). We raden aan om de huidige regeling van het decreet basisonderwijs te behouden, aangezien ze meer ondersteuning aan de ouders van uitgesloten of geschorste leerlingen biedt. Bij weigering van opvang door de school, staan de ouders voor de taak om ad hoc opvang te vinden. Die periode kan bij uitsluiting oplopen tot een maand. Weinig ouders kunnen zolang opvang voorzien. Het recht op onderwijs kan hierdoor ernstig in gevaar komen.

Ook in het huidig systeem zien we dat de opvang niet steeds zinvol of gepast wordt ingevuld. We hoopten nu net dat het nieuw ontwerpdecreet hier extra garanties zou geven zodat het geen ‘verloren’ tijd wordt voor de leerling.

Bijna twaalf en opgevangen tussen spelende kinderen

Charlotte uit het 6de leerjaar wordt er van beschuldigd een toilet te hebben beschadigd en ze heeft ook met een leerling gevochten. De school beslist haar de-

finitief uit te sluiten. De ouders vinden deze sanctie overdreven en tekenen beroep aan. In afwachting van de uitspraak van de beroepscommissie wordt ze opgevangen in het eerste leerjaar. Charlotte zit ondertussen al enkele weken tussen de “spelende kindjes” van het eerste leerjaar. De ouders vragen zich af hoe lang dit nog gaat aanslepen. Waar is haar recht op onderwijs?

Klachtrecht

Meer aandacht voor informatie en communicatie

Geen tuchtprocedure

De laatste dag van het schooljaar kreeg ik een aangetekend schrijven dat mijn dochter (16 jaar) van school wordt gestuurd. Ze heeft een goed rapport en er staat niets over gedragsproblemen. Maar op het A-attest staat een nota wegens tuchtprocedure. Maar die is er nooit geweest, zelfs geen gedragscontact, niets. Ik ben zelf nooit naar school gevraagd voor problemen. Kan dat zomaar? Kan ik iets ondernemen?

Elk jaar opnieuw ontvangt het Kinderrechtencommissariaat veel meldingen van jongeren die definitief worden uitgesloten op school alsook van leerlingen die hun schoolresultaten betwisten. De leerlingen of ouders die klacht bij ons neerleggen geven aan dat ze geïntimideerd zijn, nauwelijks of geen weet hebben van de beroepsmogelijkheden en ontgoocheld de uitsluiting of examenresultaten ondergaan. Vaak zijn ze zwaar gefrustreerd omdat ze hun verhaal niet konden brengen of geen nieuwe kans toe kregen. De perceptie bij vele leerlingen (en hun ouders) is dat in beroep gaan geen zin heeft.

Opdat ouders en leerlingen gebruik kunnen maken van hun klachtrecht, moet er vooraf over worden gecommuniceerd. De school wordt er nu ook al toe gehouden om in geval van een definitieve uitsluiting of het niet uitreiken van een getuigschrift de ouders uitdrukkelijk te wijzen op hun beroepsmogelijkheid en op de procedure die hiermee gepaard gaat.

Het Kinderrechtencommissariaat krijgt te horen dat de communicatie soms beperkt is. Niet alleen in de beroepsmogelijkheden, maar ook in de motivatie van de beslissingen.

Neutrale beroepscommissie?

Het Kinderrechtencommissariaat vindt het een goede zaak dat het ontwerpdecreet duidelijk aandacht heeft voor de mogelijkheid beroep aan te tekenen tegen een beslissing tot definitieve uitsluiting of tegen examenresultaten bij een beroepscommissie. Alsook dat de school bij een definitieve uitsluiting of bij het niet uitreiken van een getuigschrift ouders uitdrukkelijk moet wijzen op hun beroepsmogelijkheid en op de procedure die hiermee gepaard gaat.

Het beroep is, zoals de memorie van toelichting vermeldt, schoolintern waardoor de objectiviteit en onafhankelijkheid van deze procedure in twijfel kan worden getrokken. Dat de beroepscommissie naast interne ook externe leden bevat, is een voorzichtige stap vooruit (artikel II.10.; artikel II.13; artikel V.22.). Toch vraagt het Kinderrechtencommissariaat zich af of de voorgestelde externe leden, met name leden van ouderaad en de schoolraad, deze objectiviteit en onafhankelijkheid kunnen garanderen en of zij over de nodige expertise in tuchtmaatregelen en studieresultaten beschikken. De praktijk moet uitwijzen hoe deskundig en onafhankelijk deze externe leden kunnen optreden.

Het Kinderrechtencommissariaat blijft voorstander van een gefaseerde beroepsprocedure, zoals werd uitgewerkt in het voorontwerp van decreet (april 2013). In een eerste

fase kan er beroep aangetekend worden tegen een beslissing bij de directeur van de school. In een tweede fase kan er beroep aangetekend worden bij een beroepsinstantie bij de scholengemeenschappen. Uit de reguleringssimpactanalyse van dit voorontwerp blijkt dat dergelijke gefaseerde beroepsprocedure met een meer onafhankelijk en objectief orgaan voor leerlingen en ouders betere garanties geeft.¹¹ Voor scholen kan dit ook een stimulans zijn om te reflecteren over hun evaluatie- en tuchtbeleid. De beroepscommissie wordt immers geïntegreerd in een bestaand samenwerkingsverband, waar de nodige onderwijskundige en juridische expertise aanwezig is.

Voorbeeld stellen om vertrouwen van schoolteam te winnen?

Op de vijfde schooldag geeft Farouk een slag in het gezicht van een leerling die hem uitgedaagde. Dezelfde dag vertrekt een brief naar de ouders met de mededeling dat hij definitief uitgesloten wordt. Zowel dader als slachtoffer zijn erg geschrokken en spreken samen de directie aan. Ze legden onderling al bij en zien elk hun fout in. De school houdt voet bij stuk. Op slagen en verwondingen staat maar één sanctie: definitieve uitsluiting. Het Kinderrechtencommissariaat adviseert Farouk beroep aan te tekenen. In de eerste plaats omdat de kans om herstelgericht te werken, een kans die ze zelf hebben gecreëerd, niet werd gegrepen. Ten tweede omdat er minder zware straffen in het schoolreglement staan die niet werden toegepast. Ten derde omdat de school de tuchtprocedure niet correct volgde. Farouk en zijn ouders hebben geen inzage gekregen in het tuchtdossier, ze zijn niet vooraf gehoord en er is geen advies ingewonnen van de klassenraad. De interne beroepscommissie erkent de procedurefouten, maar stelt dat het niets afdoet aan de ernst van het gepleegde feit. De definitieve uitsluiting wordt bevestigd. Tijdens het afrondend telefoongesprek dat de Klachtenlijn heeft met de directeur, geeft deze aan in te zien te snel de zwaarste sanctie genomen te hebben. Hij vraagt echter ook begrip voor zijn positie. Als nieuwe directeur moet hij nog het vertrouwen van zijn schoolteam winnen.

Vaste uniforme beroepstermijnen

Het Kinderrechtencommissariaat betreurt dat het ontwerpdecreet het bepalen van de termijnen om beroep aan te tekenen aan de scholen overlaat (artikel II.8.; artikel II.12; artikel V.21; artikel V.26.). Dit veroorzaakt verschillen tussen scholen, zoals momenteel het geval is bij het aantekenen van beroep tegen een definitieve uitsluiting. In de ene school heeft een leerling bijvoorbeeld drie dagen de tijd om beroep aan te tekenen, in een andere school zijn het er vijf. Leerlingen en hun ouders zijn aangewezen op het schoolreglement om duidelijkheid te krijgen. Wij pleiten voor een vaste termijn van vijf dagen om beroep aan te tekenen, zoals momenteel het geval is bij betwisting van schoolresultaten en zijn ervan overtuigd dat zij veeleer het belang van de leerling dienen.

4. Participatie, dode letter?

Hoewel het ontwerp van decreet in zijn titel ook 'participatie op school' draagt, merken we eerder een afbouw van participatie-ondersteuning.

Volgens het kinderrechtenverdrag hebben minderjarigen recht om deel te nemen aan het reilen en zeilen in hun leefomgeving. Ze hebben het recht om hun mening te uiten over die zaken die hen aanbelangen en hun mening vrij te uiten in elke aangelegenheid of procedure die hen aanbelangt (artikel 12 kinderrechtenverdrag). Binnen de school betekent dit dat aan de mening(en) van leerlingen in de mate van het mogelijke passend gevolg gegeven moet worden in overeenstemming met de leeftijd en de maturiteit van de leerlingen. Zoniet, moet dit afdoende worden gemotiveerd.

¹¹ Parl. St. VI. Parl., stuk 2421 (2013-2014), Bijlage bij de memorie van toelichting: Reguleringssimpactanalyse

Diverse vormen van participatie ondersteunen. Expertisecentrum voorgoed verdwenen?

De voorgestelde wijzigingen aan het participatiedecreet van 2 april 2004 blijven beperkt tot de formele organen waarlangs inspraak op school verloopt (artikel III.1.- artikel III.23.) Participatie op school is echter veel breder dan enkel formele participatie in leerlingenraden zoals nu door het decreet wordt ingevuld. Ook non-formele en informele participatie zijn belangrijk. Dit betekent dat er naast het vertegenwoordigingsmodel (leerlingenraad en schoolraad) in het decreet ook de vereiste bepalingen worden opgenomen om een participatieve schoolcultuur te maximaliseren.

Het VN-Comité voor de Rechten van het Kind publiceerde op 1 juli 2009 een "General Comment" over artikel 12: het recht van het kind om een eigen mening te geven en gehoord te worden.¹²

Het VN-Comité beveelt staten aan maatregelen te nemen om een participatieve leeromgeving te bevorderen. Participatie van kinderen is onmisbaar voor het creëren van een sociaal klimaat in de klas dat samenwerking en wederzijdse ondersteuning bij kinderen stimuleert. Voldoende gewicht geven aan de mening van kinderen is volgens het VN-Comité ook belangrijk om discriminatie tegen te gaan of het pesten te voorkomen.

Het Kinderrechtencommissariaat publiceerde in het verleden een werkmap die inspirerende ervaringen van basisscholen rond leerlingenparticipatie bundelt.¹³ Het in de praktijk brengen van ideeënbusen, klankbordgroepen en vele andere methodieken lijkt niet altijd evident.

Wat is het schoolklimaat aangaande leerlingenparticipatie? Onderzoek toont aan dat leerkrachten en directies dit schoolklimaat niet zo positief inschatten. Ze menen dat leerlingen niet geïnteresseerd zijn in inspraak.¹⁴ Terwijl leerlingen eerder aangeven ontevreden te zijn over hun inspraakmogelijkheden op school.

Hoe belangrijk dit participatief klimaat is, wordt ook door de onderwijsinspectie erkend.¹⁵ Ze concludeert dat scholen zich niet mogen beperken tot de wettelijke bepalingen rond participatie. Die volstaan immers niet om een goed participatief klimaat te creëren. Terwijl dergelijk participatief schoolklimaat net een voorwaarde is voor een goede werking van zo'n formele participatieorganen.

Als de decreetgever het echt meent met participatie op school dan richt hij het lang beloofde expertisecentrum effectief op. We betreuren de tegenovergestelde beweging (art. III.23.). Dit expertisecentrum had nu net de taak om participatie op alle niveaus inclusief klasniveau te bevorderen. Uit onze praktijk merken we dat er nood is aan expertise rond participatie op school, rond ondersteuning van leerlingen, maar ook van leerkrachten en pedagogische begeleidingsdiensten. Ook bijkomende aandacht voor leerlingenparticipatie in de lerarenopleiding blijft nodig. Alsook zijn er specifieke ondersteuningsnaden om kwetsbare groepen ten volle te laten participeren.

Andere instrumenten en kanalen, inclusief deze op initiatief van de leerlingen, moeten een kans krijgen binnen de school. Elke onderwijsinstelling heeft de opdracht om te zoeken naar werkwijzen of methodieken om maximaal te luisteren en rekening te houden met de mening van leerlingen. Als leerlingen de school mee vorm kunnen geven, leidt dat tot een groter welbevinden op school. Het ook het draagvlak voor afspraken en leerlingen krijgen een groter verantwoordelijkheidsgevoel.

¹² COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, *General Comment No 12: The Rights of the child to be heard*, CRC/C/GC/12, Genève, 25 mei-12juni 2009. <http://www2.ohchr.org>

¹³ KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT, *Oprechte deelneming*, 2009. <http://www.kinderrechtencommissariaat.be>

¹⁴ S. ADRIAENSSENS & E. DELVAUX, *Evaluatie van het participatiegebeuren in het basis- en secundair onderwijs in Vlaanderen*, 2010, Antwerpen: UA: OBPWO – Project in opdracht van het Vlaams Ministerie van Onderwijs.

¹⁵ ONDERWIJSINSPECTIE, *De implementatie van het Decreet betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad*, 2008, Brussel: Onderwijs Inspectie Vlaanderen.

Formele participatie duidelijker omschrijven

Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat er in het huidige participatiedecreet rond formele participatie een spanningsveld bestaat tussen enerzijds de adviesbevoegdheid en anderzijds de overlegbevoegdheid van de schoolraad.¹⁶

Dit probeert de decreetgever op te lossen door enkel de **overlegbevoegdheid** over te houden gekoppeld aan een lijst van beslissingsdomeinen (artikel III.9).

De vraag blijft of men hiermee aan de roep naar effectieve participatie tegemoet komt. Want uit onderzoek bleek dat het niveau van advies en overleg zelfs vaak niet bereikt werd. En dat participatie zich te vaak beperkte tot het informeren van ouders, leerkrachten en leerlingen.

De onderzoekers bevelen dan ook aan dat er een duidelijke en praktijkgerichte definitie komt van wat participatie minimum moet inhouden. Daarnaast bevelen ze aan dat leerlingen op een constructieve manier inspraak moeten kunnen krijgen in onderwijs-thema's zoals de beoordeling van leerkrachten, het lesgeven en de inhoud van de lessen. Uit de bevraging blijkt immers dat leerlingen graag meer inspraak willen over het huiswerk- en toetsenbeleid van de school. Alsook in het beoordelen van de manier waarop leerkrachten lesgeven.¹⁷

Verder is op vlak van formele participatie meer aandacht nodig voor een representatie van kansengroepen. Net zoals de VLOR menen we dat om maatschappelijke groepen te betrekken een actief beleid hieromtrent dient gevoerd te worden.¹⁸ Het uitnodigen van ervaringsdeskundigen en experts op de schoolraad is al een beperkte stap vooruit (artikel III.11).

De Vlaamse Scholierenkoepel (VSK) begeleidt veel leerlingenraden in het Buitengewoon Onderwijs en geeft aan dat zij perfect in zijn staat zelf een vertegenwoordiger voor te stellen.¹⁹ Het lijkt het Kinderrechtencommissariaat dan ook normaal om per definitie te voorzien in een afvaardiging van deze leerlingen in de schoolraad. Tenzij uitvoerig gemotiveerd wordt waarom dit niet mogelijk is of welke andere manieren van inspraak er voorzien worden.

Daarom vragen we verduidelijking bij het artikel III.4 tweede lid.

Voorstel van decreet, artikel III.4 tweede lid

'In afwijking van het eerste lid kan het schoolbestuur of zijn gemandateerde in het buitengewoon secundair onderwijs **gemotiveerd beslissen** om in overleg met de pedagogische raad de leerlingenbegeleiding in de schoolraad aan te duiden.'

Het Kinderrechtencommissariaat vraagt zich af van welk stuk uit het eerste lid afgeweken wordt.

Voorstel van decreet, artikel III.4 eerste lid

"Art. 12. Als een pedagogische raad, ouderraad of leerlingenraad bestaat, wordt de betrokken geleding in de schoolraad samengesteld uit afgevaardigden, aangeduid door en uit deze raad. Als een pedagogische raad, ouderraad of leerlingenraad ervoor opteert om geen gebruik te maken van hun recht om leden voor hun geleding in de schoolraad aan te duiden, of als er geen pedagogische raad, ouderraad of leerlingenraad is, zal er voor de samenstelling van die geleding(en) een verkiezing plaatsvinden. Het schoolbestuur of zijn ge-

¹⁶ S. ADRIAENSSENS & E. DELVAUX, *Evaluatie van het participatiegebeuren in het basis- en secundair onderwijs in Vlaanderen*, 2010, Antwerpen: UA: OBPWO – Project in opdracht van het Vlaams Ministerie van Onderwijs. P. 184.

¹⁷ S. ADRIAENSSENS & E. DELVAUX, *o.c.* p. 190.

¹⁸ VLOR, *Advies over de rechtspositie van leerlingen in het basis- en secundair onderwijs en de participatie op school*. Algemene Raad 30 mei 2013.

¹⁹ www.vsk.be

mandateerde bepaalt de verdere uitwerking van de verkiezingsprocedure en waarborgt daarbij dat iedereen die verkiesbaar is zich kandidaat kan stellen en dat iedereen die stemgerechtigd is kan stemmen. Indien er minder kandidaten zijn dan het aantal toe te wijzen mandaten of indien het aantal kandidaten gelijk is aan het aantal toe te wijzen mandaten, dan zijn de kandidaten die op de kandidatenlijst worden vermeld, van rechtswege verkozen en wordt de verkiezingsprocedure als beëindigd beschouwd.

Te weinig garanties op steun en begeleiding van leerlingenraden

Leerlingenraden moeten goed begeleid worden. Leerlingen evalueren de leerlingenraad kritisch en geloven dat de leerlingenraad niet veel impact heeft op het schoolgebeuren. Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat de meeste leerlingenraden slechts in beperkte mate worden begeleid. En dat slechts een beperkt aantal leerkrachten en directieleden de leerlingenraad begeleiden. Daarnaast blijkt dat slechts weinig leerlingenraden een budget hebben of vorming krijgen. Voor dit laatste zou het VSK deels aan deze nood kunnen voldoen, maar is daarvoor onvoldoende uitgerust binnen zijn huidige opdrachtomschrijving.

De decreetgever erkent dat 'de leerlingenraad en de vertegenwoordiging van leerlingen in de schoolraad moeten kunnen rekenen op begeleiding'. Maar wil echter niet vastleggen waaruit deze begeleiding precies moet bestaan (artikel III.22). Het blijft vaag hoe leerlingen decretaal op ondersteuning kunnen rekenen vanuit het schoolbestuur om hun participatierechten uit te oefenen. Ondersteuning wordt vorm gegeven 'via de overeenkomsten met koepelorganisaties'. In dit lijstje staat ook de Vlaamse Scholierenkoepel (artikel III.23). Dit lijkt ons te vrijblijvend af te hangen van de koepels om leerlingen steun te garanderen.

Een evaluatieonderzoek van participatieprocessen in het basis en secundair onderwijs toont aan dat het doorstromen van informatie tussen leden en niet-leden van de leerlingenraden niet vlot verloopt. Ook al blijkt dat in vele scholen de leerlingen en de leerkrachten wel op de hoogte zijn van het bestaan van een leerlingenraad, ze zijn niet echt betrokken. Het onderzoek toont aan dat er een erg groot tekort is aan tweerichtingscommunicatie binnen de scholen, die de verschillende participanten aanzet tot dialoog. De onderzoekers bevelen aan dat scholen meer middelen moeten investeren in het promoten van de aanwezigheid van de verschillende communicatievormen op school.

5. Conclusie

Op 31 januari 2014 keurde de Vlaamse regering het ontwerp van decreet over diverse maatregelen van de rechtspositie van leerlingen in het basis- en secundair onderwijs en participatie op school goed. Het Kinderrechtencommissariaat juicht toe dat de Vlaamse overheid de rechtspositie van leerlingen, in het bijzonder op het vlak van de schoolreglementen en het verhaalrecht, herbekijkt. Het ontwerp van decreet is zeker een vooruitgang op heel wat vlakken. Helaas laat het nog teveel opening op verschillende terreinen om van een volwaardige rechtspositie met voldoende waarborgen en oplossingsgerichte acties te kunnen spreken.