

Advies

DATUM 23 september 2021
VOLGNUMMER 2021-2022/01

COMMISSIE Onderwijs

Inschrijvingsrecht effectief versterken

Op 16 juli 2021 gaf de Vlaamse regering zijn principiële goedkeuring aan drie voorontwerpen van decreet die de bestaande regelgeving over het inschrijvingsrecht in het basis- en secundair onderwijs en de werking van Lokale Overlegplatforms (LOP's) wijzigen. De drie voorontwerpen verschillen van elkaar in hun geografisch toepassingsgebied. Naast een voorontwerp van nieuw inschrijvingsdecreet voor scholen in het Vlaamse Gewest¹, is er ook een specifiek voor het Nederlandstalig onderwijs in Brussel.² Voor de Vlaamse Rand en de taalgrensgemeenten zijn er nog enkele specifieke bepalingen in een apart voorontwerp.³

Het Kinderrechtencommissariaat bekeek de drie voorontwerpen vanuit kinderrechtenperspectief en hun impact op gelijke onderwijskansen.

¹ Vlaamse Regering, *Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, de Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010 en de Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs van 28 oktober 2016, wat betreft het inschrijvingsrecht in het gewoon onderwijs buiten het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en de regelgeving over het LOP en de CLR.* (VR 2021 1607 DOC.0958/4BIS), 16 juli 2021, beslissingenvlaamse-regering.vlaanderen.be/document-view/60F000EE364ED9000800155D

² Vlaamse Regering, *Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 en de Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010, wat betreft het inschrijvingsrecht in het gewoon onderwijs in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.* (VR 2021 1607 DOC.0958/2BIS), 16 juli 2021, <https://beslissingenvlaamse-regering.vlaanderen.be/document-view/60F000D5364ED90008001559>

³ Vlaamse Regering, *Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 en de Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010, wat betreft bijkomende maatregelen voor het inschrijvingsrecht betreffende voorrang- en ordeningscriteria.* (VR 2021 1607 DOC.0958/6QUATER), 16 juli 2021, <https://beslissingenvlaamse-regering.vlaanderen.be/document-view/60F1605B364ED900080017CC>

In de voorontwerpen zien we een aantal positieve punten die het inschrijvingsrecht versterken. Ook de wijze waarop in de Vlaamse Rand en de taalgrensgemeenten de voorrang voor Nederlandskundige kinderen geregeld wordt, vinden we positief en een voorbeeld van hoe het ook in Brussel geregeld zou kunnen worden.

Bij de voorgestelde regeling omtrent de ‘voorrang voor ondervertegenwoordigde groepen’ hebben we enkele vragen en aanbevelingen.

- Stimuleer het lokale niveau om in te zetten op sensibiliseringsacties die ouders helpen op breed geïnformeerde wijze hun schoolkeuze te maken.
- Erken lokale welzijns- en sociale organisaties en andere niet-onderwijspartners als volwaardige LOP-partners en behoud hun stemrecht bij afspraken over aanmeldprocedures en voorrang voor ondervertegenwoordigde groepen.
- Verhelder hoe de nieuwe bevoegdheid van de gemeenteraad – die afspraken binnen het LOP over de toepassing van die voorrang moet bekrachtigen – zich in de procedure verhoudt tot de rol van Commissie Leerlingenrechten.
- We doen een concreet voorstel van beperkte herformulering die meer garanties biedt dat de voorrang voor ondervertegenwoordigde groepen resulteert in toewijzing van plaatsen aan leerlingen die anders in die school geen plaats gekregen zouden hebben.
- We vragen te expliciteren dat een LOP kan afspreken dat scholen kunnen verschillen wat betreft de groepen die voorrang krijgen, in functie van welke groep(en) in de school ondervertegenwoordigd is/zijn.
- We vragen om de dubbele contingentering als optie te behouden. Dat zou beter overeenkomen met het streven om het lokale niveau meer autonomie te geven.

1. Vrije schoolkeuze en inschrijvingsrecht versterkt

De drie voorontwerpen van decreet bouwen voort op de wijzigingen aan het inschrijvingsrecht die al in 2019 door het Vlaams Parlement goedgekeurd werden maar tot nu toe om diverse redenen werden uitgesteld. Het is de bedoeling om de nieuwe wijzigingen samen met de wijzigingen uit 2019 op 1 september 2022 in voege te laten treden. We zien verschillende positieve punten in de nieuwe regelgeving:

- De verplichting voor scholen die leerlingen willen kunnen weigeren om redenen van capaciteit, om voorafgaand aan de inschrijvingen, met een digitaal aanmeldsysteem te werken, versterkt zonder twijfel het inschrijvingsrecht en de vrije schoolkeuze van leerlingen en hun ouders in gebieden waar scholen snel vol zitten. De toewijzing van de vrije plaatsen gebeurt immers op basis van objectieve criteria. Tegelijk worden de inschrijvingsregels een stuk eenvoudiger voor scholen die toch niet moeten weigeren om redenen van capaciteit.
- Positief is ook de mogelijkheid voor scholen om aan te sluiten bij een aanmeldplatform dat de Vlaamse overheid ter beschikking zal stellen. Dat verlaagt de drempel om met een aanmeldprocedure te werken. Naar we begrijpen, zullen scholen en LOP's die al ervaring hebben met aanmelden, ook met hun vertrouwde aanmeldplatform kunnen verder werken en daarvoor via subsidies ondersteuning voor krijgen.

En de lokale initiatiefnemers behouden een keuzemarge wat betreft het toewijzingsalgoritme in de aanmeldprocedure. Die lokale autonomie draagt bij tot het lokale draagvlak.

- De uniforme tijdslijnen over Vlaanderen en Brussel heen (één voor basisonderwijs, één voor het eerste jaar secundair onderwijs) voor scholen die met aanmelden werken, zal de transparantie voor ouders groter maken.
- Dat scholen meer categorieën leerlingen ‘in overtal’ zullen kunnen inschrijven, vergroot de kansen voor die leerlingen om een passende school te vinden. De mogelijkheid om ook leerlingen met een verslag voor buitengewoon onderwijs in overtal te nemen, vergroot de kansen op inclusie in gebieden waar scholen snel vol lopen.
- Leerlingen die door uitzonderlijke individuele omstandigheden hun recht op onderwijs slechts in één bepaalde school kunnen realiseren zullen door tussenkomst van de ‘LOP-ombudsdienst inschrijvingen’ en na goedkeuring van de Commissie Leerlingenrechten, door die school in overtal genomen kunnen worden.
- De maatregelen om dubbele inschrijvingen tegen te gaan, zullen de wachtlijsten korter maken en meer kinderen zullen eerder naar een school van hogere voorkeur kunnen gaan. De uitzondering voor dubbele inschrijvingen voor verschillende onderwijsniveaus (kleuter- en lager onderwijs) voorkomt dat leerlingen die op de instapdag niet aan de toelatingsvoorwaarden voor het lager onderwijs voldoen, zonder school vallen.

2. Graag effectieve instrumenten om segregatie tegen te gaan

Het vermijden van segregatie blijft ook in de nieuwe regelgeving een belangrijk doel van het inschrijvingsrecht. De tweezijdige voorrang voor kansarme kinderen enerzijds en kansrijke kinderen anderzijds, bekend als ‘dubbele contingentering’, wordt wel verboden en vervangen door de mogelijkheid om, voor maximaal 20% van de capaciteit, voorrang te verlenen aan leerlingen uit ondervertegenwoordigde groepen. Die regeling werd in 2019 al voorgesteld voor het secundair onderwijs. En komt er nu ook voor het basisonderwijs. We hebben daar een aantal bedenkingen en suggesties bij.

2.1. Stimuleer sensibilisering en geïnformeerde schoolkeuze door ouders

Binnen een onderwijsbestel waarin vrije schoolkeuze voorop staat, beschikken we, algemeen gesproken, over drie ‘instrumenten’ om segregatie tegen te gaan:

1. lokale acties die ouders sensibiliseren om bij hun schoolkeuze hun blik te verruimen door kennis te maken met scholen in hun buurt/regio,
2. een, bij voorkeur gemeente- of regio-breed, aanmeldsysteem dat de vrije plaatsen toewijst op basis van de voorkeur van ouders en leerlingen en van objectieve criteria,
3. met, als sluitstuk, een effectieve voorrangregeling voor leerlingen uit ondervertegenwoordigde groepen.

Sensibiliserende lokale acties zijn steeds het noodzakelijke beginpunt. Per slot van rekening kan een school alleen maar voorrang geven aan kinderen die er aangemeld worden. Je moet dus steeds eerst de ouders meekrijgen. Voor scholen die geen leerlingen moeten weigeren, is dat ook het enige instrument dat ze kunnen inzetten. Immers, als er voldoende vrije plaatsen zijn, moet een school sowieso alle aangemelde kinderen inschrijven, hoezeer de resulterende samenstelling van de leerlingengroep daardoor ook afwijkt van de referentie-

populatie. Voorrangregelingen maken in die scholen ook niets uit. Maar in buurten of regio's waar scholen snel vol lopen, zijn, naast dat eerste instrument, ook instrumenten 2 en 3 even noodzakelijk om segregatie tegen te gaan. Daar komen we verder op terug.

Met oog voor verschillende doelgroepen

Sensibiliserende acties waarbij ouders kennis maken met het onderwijsaanbod in hun buurt zijn vooral van belang in een stedelijke diverse context en bij de instap in het basisonderwijs van een eerste kind in het gezin. Ouders in die situatie hebben nog geen schooltraject met hun kinderen doorlopen en velen hebben nood aan informatie over het vaak ruime scholenaanbod in hun buurt. De verwijzing in de memorie van toelichting naar een initiatief als 'School in Zicht' laat vermoeden dat de minister zich bewust is van het belang van dit soort initiatieven voor het realiseren van een evenredige spreiding van kinderen uit verschillende bevolkingsgroepen over scholen. Het lijkt ons aangewezen dat het lokale niveau gestimuleerd wordt om dit soort initiatieven of andere toeleidingsacties op te zetten of te ondersteunen.

Praktijkervaringen wijzen uit dat initiatieven die focussen op georganiseerde wijkwandelingen waarbij ouders in groep kennis maken met het lokale scholenaanbod vooral kansrijke ouders bereikt. Maar segregatie is niet alleen het gevolg van 'witte vlucht'. Om kansarme ouders te bereiken, is een eigen aanpak nodig. De expertise daarvoor zit vooral bij lokale organisaties die door hun outreachend werk naar dat doelpubliek een vertrouwensband met die ouders hebben kunnen opbouwen.

Met het oog op het bevorderen van sociale cohesie en het tegengaan van segregatie, vragen we dat de Vlaamse overheid inzet op sensibiliseringsacties die ouders helpen op breed geïnformeerde wijze hun schoolkeuze te maken, met name door lokale besturen en hun lokale partners te stimuleren tot en te ondersteunen bij het organiseren van zulke acties.

We vragen dat de Vlaamse overheid hierbij oog heeft voor de brede diversiteit van doelgroepen en voor de rol die lokale welzijns- en sociale organisaties kunnen spelen in het bereiken van kansarme ouders.

2.2. Erken lokale welzijns- en sociale organisaties als volwaardige partners

Gezien de cruciale rol die lokale welzijns- en sociale organisaties kunnen spelen in het informeren van kansarme ouders en in het ondersteunen bij het digitale aanmelden, verrast het ons dat de nieuwe inschrijvingsdecreten hun inspraak in de Lokale Overlegplatformen juist zullen beperken. Met name zullen de 'niet-onderwijspartners' (waaronder lokale socio-culturele en socio-economische organisaties, maar ook vertegenwoordigers van ouderverenigingen, scholieren e.a. die deel uitmaken van het LOP) geen stemrecht meer hebben in de afspraken binnen LOP's over de digitale aanmeldprocedure. En ook niet in de lokale regeling van voorrang voor ondervertegenwoordigde groepen.

Nergens in de toelichting vinden we hier enige motivatie voor. Nochtans is dat, zowel voor het basis- als voor het secundair onderwijs, een compleet nieuw element, niet overgenomen uit het decreet van 17 mei 2019. Wij hebben vanuit de LOP's ook nooit enig signaal gehoord dat hun werking op dit vlak ernstige problemen zou ondervinden. Wij krijgen momenteel integendeel signalen vanuit LOP's dat hun leden – in het bijzonder ook de onderwijspartners – deze inperking van inspraak betreuren en ervaren als een

hypothek op de goede samenwerking tussen de onderwijs- en andere lokale partners in hun LOP.

Het Kinderrechtencommissariaat vraagt om de ‘niet-onderwijspartners’ als volwaardige partners in de LOP’s te erkennen en hen stemrecht te geven in de afspraken over aanmeldingsprocedures en voorrang voor ondervertegenwoordigde groepen.

2.3. Graag meer duidelijkheid over de procedure en de rol van de CLR

Schoolbesturen en LOP’s die voor het navolgende schooljaar met een aanmeldprocedure willen werken, lijken vanaf het schooljaar 2022-2023 twee naast elkaar lopende procedures te zullen moeten doorlopen:

- Wat betreft de aanmeldprocedure op zich (ordeningscriteria, toewijzingsalgoritme, ...) kunnen ze kiezen uit een aantal standaarddossiers. Willen ze daarvan afwijken, dan moeten ze die afwijkingen voorleggen aan de Commissie Leerlingenrechten (CLR). Ten laatste op 15 november. Keurt de CLR het dossier af, dan kan het LOP dat nog aan de Vlaamse regering voorleggen, een bijgestuurd dossier bij de CLR indienen of kiezen voor een standaarddossier.
- LOP’s moeten hun afspraken over de toepassing van voorrang voor ondervertegenwoordigde groepen ter bekrachtiging aan de gemeenteraad voorleggen. Ook hier met mogelijkheid om bij te sturen als een eerste voorstel niet bekrachtigd wordt. De keuze om wel of niet gebruik te maken van die voorrang, moet ten laatste op 31 januari aan de Vlaamse overheid gemeld worden.
- Wie voorrang voor ondervertegenwoordigde groepen wil toepassen kan de lokaal uitgewerkte regeling eerst nog voor advies aan de CLR voorleggen. Dat moet dan ten laatste op 15 september gebeuren.

Het is niet duidelijk in de tekst van de voorontwerpen noch in de toelichting hoe die verschillende procedures zich tot elkaar verhouden en tot waar de rol van de CLR reikt. Moeten LOP’s hun afspraken over de toepassing van de voorrang voor ondervertegenwoordigde groepen ook opnemen in het dossier dat ze aan de CLR voorleggen? En wat moet dan eerst komen? Eerst indienen bij de CLR of eerst ter bekrachtiging voorleggen aan de gemeenteraad? En wat als de CLR de regeling die het LOP afsprak, wel goedkeurt, maar de gemeenteraad ze niet bekrachtigt? Starten we dan weer van nul?

Een heldere procedure is van belang om LOP’s en schoolbesturen die twijfelen of ze die voorrang wel zouden inzetten, niet af te schrikken.

We vragen daarom verduidelijking van de procedures die LOP’s moeten doorlopen en van de rol van de CLR bij de beoordeling van de lokale uitwerking van de voorrang voor ondervertegenwoordigde groepen.

2.4. Graag effectieve voorrang

Impact van concrete uitwerking

Bij simulatie op reële aanmelddata uit het verleden blijkt dat de voorrang voor ondervertegenwoordigde groepen, zoals die nu in de voorontwerpen verwoord staan, lokaal op verschillende wijzen uitgewerkt kan worden. Met nogal wat impact op de concrete toewijzing van de vrije plaatsen.

Een meer ‘lineaire’ uitwerking van wat het nieuwe artikel 37/23 (Decr. BaO) respectievelijk artikel 253/16 (Codex SO) voorschrijft, resulteert er voor heel

wat scholen in dat de vrije plaatsen bedoeld voor leerlingen uit de ondervertegenwoordigde groep(en) in grote mate of soms zelfs volledig terechtkomen bij leerlingen die ook zonder toepassing van de voorrang in dezelfde school een plaats gekregen zouden hebben. In het basisonderwijs bijvoorbeeld omdat die enkele leerlingen uit ondervertegenwoordigde groep(en) die op die manier 'voorrang' krijgen, dicht bij de school wonen. Het netto-effect van de voorrang is voor die scholen heel gering of zelfs nihil terwijl ze wel nog andere aangemelde kinderen uit de ondervertegenwoordigde groep moeten weigeren.

Maar er is ook een andere uitwerking mogelijk, waarbij:

- na toewijzing van de vrije plaatsen aan de voorrangsgroepen 'broer/zus' en 'kinderen van personeel',
- men de plaatsen voor de ondervertegenwoordigde groep(en) – ten belope van maximaal 20% van de capaciteit – eerste 'opzij zet',
- vervolgens de resterende plaatsen toewijst op basis van de afgesproken (combinatie van) ordeningscriteria (bv. afstand in het basisonderwijs),
- om tenslotte de gereserveerde plaatsen uit stap 2 toe te wijzen aan leerlingen uit de ondervertegenwoordigde groep(en) die in die school nog geen plaats toegewezen kregen.

Op die manier blijkt de voorrangsregeling veel effectiever: de voorrang gaat in veel grotere mate naar kinderen die anders geen toewijzing in die school (van hogere voorkeur) gekregen zouden hebben. Met als resultaat dat de samenstelling van de schoolpopulatie meer evolueert in de richting van de referentiepopulatie, wat uiteindelijk toch de bedoeling is.

Verschillen tussen basis- en secundair onderwijs

Door een combinatie van factoren is de impact van de concrete uitwerking van de voorrang voor ondervertegenwoordigde groepen allicht een stuk groter in het basisonderwijs. Dat komt omdat:

- in het basisonderwijs de capaciteiten veel kleiner zijn dan in het secundair onderwijs,
- het aandeel van de capaciteit in de instapklas van basisscholen dat ingenomen wordt door kinderen die voorrang genieten als 'broer/zus van...' (gemiddeld ruim 40%) ook nog eens een stuk groter is dan in het eerste jaar secundair onderwijs (gemiddeld 25%),
- waardoor de aantallen resterende vrije plaatsen in de instapklas van basisscholen (2,5-jarigen) gemiddeld heel wat kleiner zijn dan voor het eerste jaar secundair onderwijs,
- in het basisonderwijs de rangordening binnen die restgroep (na voorrang voor broers/zussen en kinderen van personeel) vooral op de afstand thuis – school gebaseerd is. En kinderen uit groepen die in een school ondervertegenwoordigd zijn, wonen, in termen van de afstand tot de school, niet per definitie in gelijke mate rond de school gespreid als de rest van de bevolking in die buurt. Dat kan van lokale situatie tot lokale situatie sterk verschillen.

Voor het eerste jaar secundair onderwijs gebeurt de ordening in die restgroep op toeval. Doordat daar bovendien veel vaker de 'wet van de grote getallen' speelt, maak je veel meer kans op een min of meer evenredige verdeling uit te komen, al blijven ook secundaire scholen op dit punt uiteraard afhankelijk van wie zich aanmeldt.

Een ander belangrijk verschil is dat in basisscholen de samenstelling van de schoolbevolking in veel grotere mate door de instroom (in de instapklas) bepaald wordt. In het secundair onderwijs spelen studiekeuze- en -oriëntering in combinatie met het studieaanbod in de bovenbouw ook een grote rol.

Die verschillen maken het helemaal niet zo evident om een voorrangregeling voor ondervertegenwoordigde groepen die in 2019 initieel werd uitgewerkt voor het secundair onderwijs, zomaar te kopiëren voor het basisonderwijs.

Belang van een voorrangregeling

Precies door die eigen context en dynamiek is, zeker in het basisonderwijs, een effectieve voorrangregeling voor ondervertegenwoordigde groepen een noodzakelijk sluitstuk om segregatie tegen te gaan, met name in gebieden waar veel scholen snel vol lopen en wachtlijsten hebben.

Een effectieve voorrangregeling is des te meer noodzakelijk naarmate door de impact van de voorrang voor broers en zussen sommige groepen in sommige scholen al sterk over- en in andere sterk ondervertegenwoordigd zijn of als, mede door een succesvolle sensibilisering en toeleiding van ouders, het aantal aangemelde kinderen het aantal vrije plaatsen overschrijdt. Dan heb je een instrument nodig dat de effecten van de ordening naar afstand (of toeval) waar nodig kan bijsturen. Dat is precies wat een effectieve voorrangregeling doet.

Voorstel tot wijziging

We vragen dat een school die ervoor kiest voorrang te geven aan kinderen uit ondervertegenwoordigde groepen die voorrang zo kan inzetten dat ze resulteert in de toewijzing van plaatsen aan kinderen uit ondervertegenwoordigde groepen die in die school anders geen toewijzing zouden gekregen hebben.

Om hierover meer duidelijkheid te bieden stellen we voor om:

- in het nieuwe art. 37/23 Decr. BaO in §1, 1° de zinsnede

‘de leerlingen die behoren tot de ondervertegenwoordigde groep, vermeld in artikel 37/24’

aan te vullen met de woorden:

‘, (desgevallend naar keuze van het schoolbestuur, de schoolbesturen of het LOP,) voor zover zij niet behoren tot de voorrangsgroepen vermeld in artikel 37/22, §2 en §3 en ook niet gunstig gerangschikt kunnen worden binnen de groep overige kinderen vermeld onder 2°, nadat eerst de nodige plaatsen werden gereserveerd voor de ondervertegenwoordigde groep overeenkomstig de bepalingen vermeld in art. 37/24 §1’.

- en in het nieuwe art. 37/23 Decr. BaO in §2, 4° de zinsnede

‘de leerlingen die behoren tot de ondervertegenwoordigde groep, vermeld in artikel 37/24’

aan te vullen met de woorden:

‘, (desgevallend naar keuze van het schoolbestuur, de schoolbesturen of het LOP,) voor zover zij niet behoren tot de voorrangsgroepen vermeld in artikel 37/22, §2 en §3 en ook niet gunstig gerangschikt kunnen worden binnen de groep overige kinderen vermeld onder 5°, nadat eerst de nodige plaatsen werden gereserveerd voor de ondervertegenwoordigde groep overeenkomstig de bepalingen vermeld in art. 37/24 §1’.

Voor het secundair onderwijs stellen we een analoge aanvulling voor in art. 253/16 van de Codex Secundair Onderwijs.

Geen extra beperking van de vrije schoolkeuze

Uit de toelichting bij de voorontwerpen van inschrijvingsdecreten is duidelijk dat het vrijwaren van de vrije schoolkeuze een belangrijk uitgangspunt is voor de Vlaamse regering. We willen daarom benadrukken dat ons voorstel tot beperkte wijziging van de formulering van enkele bepalingen geen extra beperking van de vrije schoolkeuze met zich brengt. Dat is trouwens voor geen enkele voorrangsregeling het geval.

- Een voorrangsregeling kan alleen maar een verschil maken als er meer kinderen aangemeld zijn dan er vrije plaatsen zijn. En de school dus sowieso kinderen moet weigeren. Het enige wat een voorrangsregeling dan doet, is een iets andere selectie maken van wie in een gegeven school een plaats krijgt en wie niet.
- Tegenover elk kind dat voorrang krijgt, staat uiteraard een kind dat voorrang moet geven. Dat wil zeggen: zijn plaats moet afstaan en daardoor vrede moet nemen met een school van (iets) lagere voorkeur of – in het slechtste geval – geen enkele toewijzing krijgt. Maar daar tegenover staat dat het kind dat voorrang krijgt, door die voorrang juist naar een school van hogere voorkeur kan – wat niet het geval zou zijn mocht het die voorrang niet gekregen hebben. Sommige kinderen die voorrang krijgen, zouden zonder die voorrang evengoed helemaal geen toewijzing gekregen hebben. Bekijk je alle aangemelde kinderen samen, dan is het netto-effect van een voorrangsregeling op de vrije schoolkeuze dus nihil. En dat geldt evengoed voor tweezijdige voorrangsregelingen zoals de ‘dubbele contingentering’, zeker als die ingebed zijn in een digitaal aanmeldsysteem.
- De enige factor die echt beperkend werkt op de vrije keuze van ouders voor een school is dus dat te veel andere ouders precies dezelfde keuze maken als zij, meer dan de school plaatsen ter beschikking heeft. En dat kan ook het geval zijn in gemeenten of gebieden waar, over het hele grondgebied samengenomen, geen algemeen capaciteitstekort is.

2.5. Verduidelijk dat binnen eenzelfde LOP de keuze van ondervertegenwoordigde groep kan verschillen tussen scholen

De voorontwerpen van decreet bepalen, zowel voor het basis- als voor het secundair onderwijs, dat het LOP een voorstel kan uitwerken

‘over de voorrang van ondervertegenwoordigde groepen in de scholen die in zijn werkingsgebied liggen, zowel wat betreft het aandeel van de capaciteit die scholen voorbehouden als het bepalen van de inhoudelijke afbakening van de lokaal gekozen ondervertegenwoordigde groep.’

Afgezien van de vaststelling dat het afwisselend gebruik van ‘groepen’ (meervoud) en ‘groep’ (enkelvoud) in de tekst verwarrend werkt en er beter overal ‘groepen’ zou staan, laat deze passage in de voorontwerpen in het midden of een LOP kan afspreken om, naargelang van hun concrete situatie, voor een deel van de scholen groep X (of groepen X en Y) als ondervertegenwoordigde groep(en) te definiëren en voor andere scholen groep U (of groepen U en V).

Het is evident dat om segregatie te kunnen tegengaan scholen binnen een LOP tot gedifferentieerde afspraken moeten kunnen komen over welke groepen in welke scholen als ondervertegenwoordigd gelden. Immers, bij uitgesproken vormen van segregatie is binnen eenzelfde LOP-werkingsgebied in een deel van de scholen de ene groep ondervertegenwoordigd en in andere scholen net de andere groep.

Voor de rechtszekerheid vragen we om te expliciteren dat LOP's kunnen afspreken om de aanduiding van welke groepen ondervertegenwoordigd zijn en voor welk percentage capaciteit ze voorrang krijgen, te laten afhangen van de concrete situatie in elke school.

2.6. Behoud een vrijere 'dubbele contingentering' als optie

De huidige regelgeving verplicht alle scholen die werken met aanmelden, maar ook alle scholen in een LOP-werkingsgebied om gebruik te maken van de zogenaamde 'dubbele contingentering'. Dus ook in LOP-gebieden waar scholen geen of nauwelijks leerlingen moeten weigeren om redenen van capaciteit. Voor die scholen heeft dat eigenlijk geen zin want, zoals elke voorrangsregeling kan de 'dubbele contingentering' alleen maar enige uitwerking hebben als de school niet alle aangemelde kinderen kan inschrijven. De toepassing van de 'dubbele contingentering' buiten een digitale aanmeldprocedure om bezorgt scholen en ouders ook veel extra overlast - en dat dus uitgerekend in scholen waar de 'dubbele contingentering' eigenlijk geen effect kan hebben. De huidige verplichtingen zijn duidelijk te ruim en te algemeen.

Er zijn ook aanmerkelijke verschillen tussen LOP's wat het draagvlak voor de toepassing van de 'dubbele contingentering' betreft. Dat varieert van helemaal geen draagvlak tot een groot draagvlak. Ook bij de ouders. Zo zijn er LOP's waar - bij een systematische tevredenheidsbevraging bij de ouders - blijkt dat twee derde tot ruim 80% van de ouders zich kan vinden in de uitgangspunten en concrete lokale uitwerking van de dubbele contingentering.

Toch gaan de voorontwerpen over tot een volledig verbod op het gebruik van de 'dubbele contingentering'. Dat vinden we te ver gaan. De argumentatie dat de 'dubbele contingentering' de schoolkeuzevrijheid zou beknotten, berust op een misverstand. Zeker als ze ingebed is in een aanmeldingsprocedure, werkt ze, net als andere voorrangsregelingen binnen de grenzen van de keuzes die de ouders maken, volgens de principes die we hoger, onder § 2.4 uitlegden. Dat blijkt ook uit empirische analyses op reële aanmeldgegevens. De 'dubbele contingentering' hoeft niet per se behouden te worden met de indicatoren die de huidige regelgeving bepaalt. De achterliggende methodiek van 'tweezijdige voorrang' kan ook breder, voor andere ondervertegenwoordigde groepen ingezet worden.

We vragen daarom om een 'tweezijdige voorrangsregeling voor ondervertegenwoordigde groepen' te behouden als optie voor schoolbesturen en LOP's die daarvoor kiezen. We vragen meteen om het lokale niveau ook meer vrijheid te geven in de keuze van criteria voor het onderscheiden van de groepen waarvoor een evenredige verdeling over scholen in vergelijking met een referentiepopulatie beoogd wordt.

3. Continuïteitsprincipe als basis voor voorrang voor Nederlandstalige kinderen in Brussel, de Vlaamse Rand en taalgrensgemeenten

In het voorontwerp met enkele specifieke bepalingen voor de Vlaamse Rand en taalgrensgemeenten voegt artikel 3 aan de Codex Secundair Onderwijs een nieuw artikel toe dat ons opviel door zijn nieuwe benadering van voorrang voor Nederlandstalige kinderen:

Art. 253/15/1. §1. Een schoolbestuur kan voor zijn vestigingsplaatsen die in de door Vlaamse Regering bepaalde gemeenten liggen, kiezen om voor een of meer van die vestigingsplaatsen per bepaalde capaciteit als vermeld in artikel 253/13, voorrang te verlenen aan leerlingen die vanaf de leeftijd van drie jaar ieder jaar onderwijs hebben gevolgd in een school voor Nederlandstalig basisonderwijs die door de Vlaamse Gemeenschap erkend is, na kennisgeving aan de schoolbesturen van de andere scholen in de gemeente.

In afwijking van het eerste lid worden leerlingen die vanaf het moment van hun domiciliëring in het Vlaamse Gewest of in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest onafgebroken voor het Nederlandstalige basisonderwijs gekozen hebben, gerekend als behorend tot de voorrangsgroep in kwestie.

In vergelijking met de voorrangsregeling voor Nederlandstaligen die geldt voor het eerste leerjaar van het Nederlandstalig secundair onderwijs in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, zijn er enkele opmerkelijke verschillen:

- Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen kinderen waarvan minstens één van de ouders Nederlandskundig is (op grond waarvan men kan vermoeden dat de kinderen van huize uit zelf Nederlandstalig zijn) enerzijds en kinderen die van huis niet-Nederlandstalig zijn, maar wel Nederlands geleerd hebben in het basisonderwijs en voor wie het Nederlands de onderwijstaal is waarmee ze het meest vertrouwd zijn, anderzijds.
- Er wordt van die tweede groep niet per se geëist dat ze (minstens) negen jaar Nederlandstalig basisonderwijs gevolgd hebben om voorrang te genieten als ‘Nederlandstalige’. Nederlandstalig basisonderwijs gevolgd hebben vanaf de leeftijd van drie jaar of vanaf het moment van verhuis naar Vlaanderen of naar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest volstaat.

In vergelijking met de regeling in Brussel komt de nieuwe regeling voor de Vlaamse Rand en de taalgrensgemeenten veel beter tegemoet aan het continuïteitsprincipe in het Kinderrechtenverdrag. Vanuit dat principe wordt gevraagd om ‘op passende wijze’ rekening te houden

‘met de wenselijkheid van continuïteit in de opvoeding van het kind [...] en met zijn of haar achtergrond wat betreft de taal.’

Deze expliciete formulering is weliswaar alleen terug te vinden in artikel 20,⁴ maar het onderliggende principe is evengoed van toepassing in andere domeinen, zoals onderwijs. De realisatie van dat continuïteitsprincipe is bijvoorbeeld ook van belang om de

‘zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind’

optimaal te kunnen realiseren, wat volgens artikel 29 van het Kinderrechtenverdrag het eerste doel van onderwijs hoort te zijn.

Zo is het vanuit dat continuïteitsprincipe zeker te verantwoorden dat kinderen die van huis uit Nederlandstalig zijn, voorrang krijgen bij de instap in het Nederlandstalig basisonderwijs in gebieden waar onderwijs zowel in het Nederlands als in het Frans aangeboden wordt. Maar vanuit datzelfde continuïteitsprincipe kun je verantwoorden dat dat soort voorrang zonder onderscheid gegeven moet worden aan elk kind dat op grond van zijn schoolloopbaan het meest of uitsluitend met Nederlands als onderwijstaal vertrouwd is. Je onderwijsloopbaan verder kunnen zetten in de onderwijstaal die je tot dan toe gekend hebt en niet door toeval of capaciteitsproblematiek gedwongen van onderwijstaal moeten veranderen, biedt uiteraard de beste kansen op een optimale ontplooiing.

⁴ Artikel 20 gaat over adoptie en uithuisplaatsing van kinderen.

Die redenering is niet alleen van toepassing op kinderen die de overstap maken van het lager naar het secundair onderwijs, maar evengoed op kinderen die in de loop van het basisonderwijs van school (moeten) veranderen, bijvoorbeeld door verhuis. Ook daar zou niet de Nederlands-kundigheid van de ouders, maar de vertrouwdheid van het kind met Nederlands als onderwijstaal het voorrangscriterium moeten zijn. Dan pas vertrek je vanuit het perspectief van het kind.

Een kleine kanttekening hierbij is wel dat de formulering ‘vanaf hun domiciliëring in het Vlaamse Gewest of in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ in artikel 253/15/1 Codex Secundair Onderwijs net weer iets te strikt is. Kinderen die na verhuis naar Brussel of een taalgrensgemeente in Vlaanderen door capaciteitstekorten niet onmiddellijk toegang krijgen tot een Nederlandstalige school, vallen daardoor ten onrechte uit de voorrangsbout. ‘Zo snel mogelijk na hun domiciliëring’ zou een betere formulering zijn.

Zonder ons uit te spreken over de exacte voorrangpercentages, vragen we om de voorangsregeling voor kinderen die in hun voorbije schoolloopbaan uitsluitend (of vooral) Nederlands als onderwijstaal hebben gehad – zoals voorgesteld in het voorontwerp over specifieke bepalingen voor de Vlaamse Rand en de taalgrensgemeenten – ook toegepast wordt:

- voor kinderen die in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de overgang maken van lager naar secundair onderwijs,
- voor kinderen die in Brussel, de Vlaamse Rand of in taalgrensgemeenten in de loop van het basisonderwijs van school veranderen.