

Advies

Naar een geïntegreerd gelijke kansenbeleid binnen het onderwijs

Commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid

Hoorzitting naar aanleiding van de visietekst ten behoeve van een discussie in het Vlaams Parlement.

SITUERING

Het Kinderrechtencommissariaat neemt met genoeg kennis van de visietekst die een voorlopige werkbasis dient te vormen voor de uitbouw van een geïntegreerd gelijke kansenbeleid in het onderwijs. Het Kinderrechtencommissariaat beaamt volmondig dat de huidige beleidsaanpak via de non-discriminatieverklaring zeker niet de gewenste resultaten oplevert. In een aanbeveling¹ betreffende deze non-discriminatieverklaring gaf het Kinderrechtencommissariaat reeds uiting aan haar bedenkingen aangaande de huidige stand van zaken. Bij de bespreking van de visietekst blijven deze eerder gemaakte bedenkingen dan ook van kracht.

OVERWEGINGEN VAN HET KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT

Het Kinderrechtencommissariaat vertrekt bij haar analyse steeds van het **Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind**. Ook de toetsing van deze visietekst dient te gebeuren in het licht van de bestaande rechtsmiddelen. Tegelijkertijd is het wenselijk deze visietekst ook te screenen op zijn sociaal-pedagogische en maatschappelijke wenselijkheid.

Het Internationaal Verdrag Inzake de Rechten van het Kind heeft, als geratificeerd internationaal verdrag een grote juridische en morele betekenis. Bij het opzetten van gelijke kansenbeleid dient men aldus terdege rekening te houden met de gestelde minimumnormen.

Net zoals de non-discriminatieverklaring zal een gelijke kansenbeleid de uitdrukking moeten vormen van de erkenning dat elk kind of jongere, ongeacht zijn ras of etnische afkomst, werkelijke gelijke onderwijskansen moet krijgen². Er moet uitgegaan worden van de **principiële gelijkheid van elk potentieel gebruiker**. In dit kader is er ook bij de non-discriminatieverklaring de uitdrukkelijke vermelding dat de vrije schoolkeuze uit hoofde van de gebruiker gerespecteerd moet worden³. Hierin sluit deze non-discriminatieverklaring nauw aan bij de tekst van de preambule en bij de artikels 2, 28 en 29 van het Internationaal Verdrag Inzake de Rechten van het Kind.

¹ VLAAMS PARLEMENT, *Gedachtewisseling over de nota "Aanbevelingen betreffende de non-discriminatieverklaring in het onderwijs" van het Kinderrechtencommissariaat*, stuk 220 (1999-2000) - Nr.1.

² VLOR, *Gemeenschappelijke verklaring inzake een non-discriminatiebeleid in het onderwijs*, (1993) Inleiding.

³ VLOR, *Gemeenschappelijke verklaring inzake een non-discriminatiebeleid in het onderwijs*, (1993) II / 1

We verwijzen hierbij ook naar het gelijkheidsbeginsel, zoals dit o.m. is opgenomen in het art. 2 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Ook in art. 28 en 29 van het Verdrag, wordt deze gelijkheid van elk kind expliciet benadrukt door het gebruik van termen als 'elk kind', en 'ieder kind'.

Binnen de gestelde onderwijscontext werd ook door de VLOR⁴ het Kinderrechtenverdrag als referentiekader en als uitgangspunt van beslissingen opgenomen. Het Kinderrechtencommissariaat interpreteert dit standpunt als de bekrachtiging van het belang om bij de uitwerking van een geïntegreerd gelijke kansenbeleid in het onderwijs het Kinderrechtenverdrag niet te beschouwen als een vrijblijvende optie, maar als een juridisch bindende tekst.

Het Kinderrechtencommissariaat is van mening dat ook de visietekst explicieter zou moeten vertrekken van de gestelde minimumnormen in het Kinderrechtenverdrag. Van daaruit moet op zoek gegaan worden naar werkbare en efficiënte werkinstrumenten die een onderwijs met gelijke kansen voor elk kind kunnen realiseren.

Naast het gezin, de peergroup is de onderwijscontext een belangrijke **socialisatiepartner** voor elk kind. Opvoeding en emancipatie van kinderen en jongeren verloopt vandaag ook via de publieke wereld waar het kind toegang tot heeft. De school maakt hiervan essentieel deel uit. Het behoort onvoorwaardelijk tot (één van) de opdrachten van de school om kinderen en jongeren interactief te begeleiden in dat proces van opgroeien. Hierbij dient pluriformiteit en diversiteit⁵ (van mensen, gezinsverbanden, culturen,...) centraal te staan. Het is de maatschappelijke opdracht van elke school om hiertoe een bijdrage te leveren: kinderen en jongeren in aanraking brengen met uiteenlopende waarden en normen en hen daar ook een passend belang leren aan hechten zonder het perse daar mee eens te moeten zijn. Vanuit deze stelling is het paradoxaal dat scholen zich in het eigen gelijke kansenbeleid niet conform deze einddoelen zouden opstellen.

Het Kinderrechtencommissariaat stelt dat het **decretaal vastleggen** van een geïntegreerd gelijke kansenbeleid in termen van een regelgeving over de 'rechtsbescherming van ouders en leerling' eerder moet plaatsvinden vanuit de juridisch bindende context van het Verdrag, dan vanuit het dwingend opleggen

⁴ VLOR, Beslissing Vast Bureau, *Kinderrechten als uitgangspunt voor adviezen*, juni 2000.

⁵ VANDENBROECK, M., *De blik van de Yeti. Over het opvoeden van jonge kinderen tot zelfbewustzijn en verbondenheid*. 1999, Utrecht: SWP, 223 p.

van het maatschappelijk engagement. Het mislukken van de werking van de non-discriminatieverklaring zou hierdoor kunnen verklaard worden; het is in de eerste plaats geen juridisch instrument, maar een uiting van sociaal engagement⁶.

De vrijheid om onderwijs in te richten op basis van het eigen **pedagogisch project** mag geen hindernis vormen voor het uitbouwen van een gelijke kansenbeleid. Immers wanneer zou aangetoond worden dat bijvoorbeeld het weigeren van leerlingen daadwerkelijk gebaseerd is op het pedagogisch concept van een school, zou de vrijheid van onderwijs voorrang blijken te hebben op het gelijkheidsbeginsel⁷. Dit zou in strijd zijn met de verdragstekst.

ADVIES VAN HET KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT

Algemeen

Een eerste algemene kritische bedenking ten aanzien van de visietekst is de versmalling die plaatsvindt van de **rechtsbescherming van de leerling** naar het recht op inschrijving in een school. Het decreet betreffende de rechtsbescherming van ouders en leerlingen zal in dit geval zeker niet de lading dekken. Het is duidelijk dat het spreken over de rechtsbescherming van de leerling meer dient te omvatten dan het recht op inschrijving in een school en het recht op een klachtprocedure. Het Kinderrechtencommissariaat verwijst hierbij expliciet naar het ontwerp van een leerlingenstatuut door de Vlaamse Scholierenkoepel (V.S.K.) waarin gepoogd wordt om een aantal basisrechten, uit het Kinderrechtenverdrag afgeleid, op te nemen.

Het Kinderrechtencommissariaat onderschrijft de stelling dat voorliggende visietekst onder de vlag van de titel 'rechtsbescherming' onvoldoende deze basisrechten in kaart brengt en decretaal verankerd. Nochtans wil de tekst (p.8) de keuzevrijheid en andere grondrechten van leerlingen en ouders meer op de voorgrond plaatsen. Hierbij pleit het Kinderrechtencommissariaat eerder voor een inhoudelijke verbreding van de rechtsbescherming dan voor het versnipperen van die verschillende basisrechten over meerdere decreten.

Een tweede algemene bemerking is de omschrijving van de beoogde **doelgroep voor een gelijke kansenbeleid**. Het Kinderrechtencommissariaat stelt vast dat het begrip 'doelgroepleerling' in vergelijking met de non-discriminatieverklaring

⁶ VAN DEN BOSSCHE, L., *Non-discriminatie in het onderwijs, scholen maken het verschil*. In: VERSTEGEN, R.(Ed.), *De non-discriminatieverklaring in het onderwijs. Moeilijkheden en mogelijkheden*, Antwerpen: Kluwer Rechtswetenschappen, 1999.

⁷ VERSTEGEN, R., *Kan een vrije onderwijsinstelling nog leerlingen weigeren?* In: HANSON, K., *Fundamentele rechten van leerlingen en het recht op toegang tot het onderwijs*. Tijdschrift voor Onderwijsrecht & Onderwijsbeleid, 1998-1999, 5-6, p. 328.

alvast verruimd wordt. De definitie 'doelgroepleerling' wordt terecht losgekoppeld van de allochtone leerling uit het sociaal-economisch achtergestelde milieu en uitgebreid naar alle leerlingen die potentieel door interne en/of externe factoren het risico dragen een gelijke kans te ontlopen. Het betreft dan inzonderheid alle leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften ten gevolge van leer- en/of gedragsproblematiek. In de visietekst vinden we een (té) sterke link terug tussen onderwijsleerprestaties en milieuherkomst. Ofschoon er preventief moet gewerkt worden, dient volgens het Kinderrechtencommissariaat een eventuele categoriale doelgroepenbenadering eerder afgestemd te worden op het remediëren van aanwezige leer- en functioneringsproblemen op school.

Het Kinderrechtencommissariaat meent dat een gelijke kansenbeleid vertrekt vanuit de **inclusiegedachte** en dat bij de uitbouw ervan elke doelgroep evenwaardig dient behandeld te worden. Helaas vinden we in deze visietekst hieromtrent een beperkt engagement terug. Indien er momenteel objectieve redenen zouden zijn om dit gelijke kansenbeleid enigszins toch te versmallen tot een aantal doelgroepen (vooral dan de doelgroepen betrokken op de non-discriminatieverklaring), dient er een formeel engagement uitgesproken te worden om op middellange termijn ook die andere doelgroepen (vooral dan de doelgroepen betrokken op het inclusief onderwijs, GON, Buitengewoon Onderwijs) mee op te nemen. Het Kinderrechtencommissariaat is voorstander van een gelijke kansenbeleid dat verschillen tussen leerlingen (diversiteit en heterogeniteit) als een waardevol pedagogisch uitgangspunt hanteert.

Specifiek

1. Inschrijvingsrecht

In de visie van het Kinderrechtencommissariaat behoort het tot de basisopdracht van elke school om open te staan voor de inschrijving van alle kinderen. Hierbij dient elke schoolpopulatie gezien te worden als een afspiegeling van de maatschappelijke diversiteit en van de buurtpopulatie. In die zin kunnen sommige scholen meer een natuurlijke concentratie van allochtone leerlingen verwerven dan andere scholen.

Het gebruik van het percentage als absoluut gegeven, waarmee men verwijst naar de bovengrens uit de non-discriminatieverklaring⁸, is in strijd met de non-discriminatieverklaring zelf en het gelijkheidsprincipe van het Internationaal Verdrag Inzake de Rechten van het Kind.

Het Kinderrechtencommissariaat is van mening dat het gelijke kansenuitgangspunt moet omgezet worden in een **bindend werkprincipe** voor elke school. In het kader van dit verplichtend inspanningsengagement van de school is

⁸ VLOR, *Gemeenschappelijke verklaring inzake een non-discriminatiebeleid in het onderwijs*, (1993) II / 6

het vanzelfsprekend dat in het schoolwerkplan hieromtrent doelstellingen moeten teruggevonden worden. Zonder inmenging in de inhoudelijke invulling van het pedagogisch project van de school, zou de naleving van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind in het algemeen en het gelijke kansenprincipe in het bijzonder, als een kwaliteitscriterium moeten gelden bij de doorlichting door de inspectie.

Scholen die met grote concentraties doelgroepkinderen werken en door middel van zorgverbreding de kwaliteit van hun aanbod verhogen, dienen hiervoor de nodige personele en financiële ondersteuning te krijgen. Tegelijkertijd durft het Kinderrechtencommissariaat ook te stellen dat het huidige zorgverbredingsaanbod dient geëvalueerd te worden op zijn werkelijke output. Momenteel worden nog te veel leerlingen te weinig effectief geremedieerd en worden dus na verloop van tijd naar het Buitengewoon onderwijs doorverwezen. Nochtans tonen waardevolle experimenten vruchtbare samenwerkingsverbanden aan tussen het gewone en het buitengewone onderwijs.

2. Uitbouw van een lokaal gelijke kansenbeleid

In de visietekst wordt een centrale beleidsrol toegekend aan het lokale overlegplatform dat tevens een kernfunctie vervult bij de (behandeling en) bemiddeling van klachten. Het valt op dat deze lokale commissie zich zou moeten toespitsen op inbreuken m.b.t. het inschrijvingsrecht en maatregelen in het kader van orde en tuchtprocedures. Het Kinderrechtencommissariaat stelt dat de visietekst hierover mistig blijft. Immers deze lokale (en ook de centrale) commissie zal zich voortaan moeten uitspreken over **elke inbreuk door een school op het gelijke kansenbeleid**. Met in het achterhoofd de verruimde definitie van doelgroepkinderling en de uitbouw van de rechtsbescherming van leerling en ouders, zullen hier diverse problemen tussen leerlingen, ouders en school besproken dienen te worden. De visietekst stelt tegelijkertijd dat dit geen ombudsdienst, noch klachtenbank mag worden en dat ouders (en ook leerlingen volgens het Kinderrechtencommissariaat) moeten kunnen beroep doen op een laagdrempelige klacht- en beroepsprocedure. Er dient voorzien te worden in de mogelijkheid om overtredingen effectief te **sanctioneren**. Onderzoek naar het proces van uitsluiting van leerlingen uit de school stelt dat schoolexclusie een ernstige inbreuk is op het belang van het kind of de jongere. Het recht om hieromtrent gehoord te kunnen worden speelt een cruciale rol in het beveiligen van deze belangen: '...the continuing denial of an independent right of appeal to the child fundamentally weakens the recognition of children's rights in this context and should be rectified in order to secure proper compliance with the country's obligations under the UN Convention on the Right of the Child'⁹.

⁹ HARRIS, N. & EDEN, K., *Challenges to School Exclusion*. Londen: Routledge Falmer, 2000, 208 p.

Het lokaal overleg dient inderdaad sterker uitgebouwd te worden zodat klachten en problemen kunnen worden besproken met de verschillende scholen en netverantwoordelijken op lokaal vlak.

Op lokaal en centraal niveau dienen de leerlingen of hun wettelijke vertegenwoordiger bij de behandeling van hun klachten aanwezig te kunnen zijn en gebruik te kunnen maken van hun spreekrecht, indien gewenst bijgestaan door hun vertrouwenspersoon¹⁰. Tevens **dienen externe onafhankelijke deskundigen** met kennis van rechten van kinderen aangeduid te worden om te zetelen in het lokaal en centraal overleg¹¹. Er zal gezocht dienen te worden naar een structuur waarbij de bemiddelaar/behandelaar van de klacht niet in directe werkrelatie staat met de indiener van de klacht, noch met het voorwerp van de klacht. Zo zetelen in de BEOBEMI momenteel vertegenwoordigers van de koepel waarbij de scholen die worden aangeklaagd, zijn aangesloten. Ouders klagen aan dat zij hun klacht moeten laten behandelen door de mensen tegen wie zij klacht indienen. Deze afhankelijke positie maakt de drempel naar een klachtenbehandeling vrij hoog.

De leerlingen of hun ouders zijn bij de beraadslaging niet vertegenwoordigd en hebben geen toegang tot hun dossier, noch inzage in het verloop van de debatten. Dit is absoluut in strijd met art.12 van het Internationaal Verdrag Inzake de Rechten van het Kind¹² en de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur.

In het basisonderwijs dienen weigeringen te worden gemotiveerd binnen een termijn van vier kalenderdagen¹³. In heel wat gevallen gebeurt dit gewoonweg

¹⁰ Internationaal Verdrag Inzake de Rechten van het Kind, art. 12:

1. De Staten die partij zijn, verzekeren het kind dat in staat is zijn of haar eigen mening te vormen, het recht die mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen, waarbij aan de mening van het kind passend belang wordt gehecht in overeenstemming met zijn of haar leeftijd en rijpheid.
2. Hiertoe wordt het kind met name in de gelegenheid gesteld te worden gehoord in iedere gerechtelijke en bestuurlijke procedure die het kind betreft, hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenkomst van een vertegenwoordiger of een daarvoor geschikte instelling, op een wijze die verenigbaar is met de procedureregels van het nationale recht.

¹¹ Het Kinderrechtencommissariaat pleit er voor deze rol niet zelf op te nemen, omdat dit kan leiden tot een belangenconflict wanneer het als onafhankelijk orgaan de procedures van het centraal overleg zou moeten toetsen aan de conformiteit met het Internationaal Verdrag Inzake de Rechten van het Kind .

¹² Internationaal Verdrag Inzake de Rechten van het Kind, art. 12 : cfr. supra.

¹³ Decreet basisonderwijs, 27 februari 1997, (B.S. 17 april 1997) Art. 31 § 2

niet. Dit is ook niet verwonderlijk, gezien het decreet Basisonderwijs in geen sancties voorziet bij weigering zonder schriftelijke motivatie¹⁴.

3. Ondersteuningsaanbod

Ook het Kinderrechtencommissariaat ondersteunt het pleidooi voor een geïntegreerd ondersteuningsaanbod. Immers **continuïteit in de middelen** verhoogt de kans op structurele veranderingen. Het verhogen van de handelingsbekwaamheid van de school en de leerkracht ten aanzien van kwetsbare groepen en leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften moet hierbij centraal blijven staan. Zoals reeds hoger gesteld zou volgens het Kinderrechtencommissariaat elke school in haar schoolwerkplan haar prioritaire werkdomeinen hieromtrent dienen te expliciteren. Gezien de maatschappelijke opdracht van elke school lijkt hier een decretale verankering een dwingende noodzaak.

Met betrekking tot de **identificatie van scholen met kwetsbare leerlingenpopulatie** is het Kinderrechtencommissariaat van mening dat het dichter aansluiten bij wat leerkrachten en scholen zelf als problematisch ervaren, zeker de betrokkenheid van de leerkracht zal verhogen en positief kan inspelen op signaaldetectie van leer- en/of functioneringsproblemen. Doch dient sterk gewaarschuwd te worden voor de valkuilen¹⁵ die een dergelijke identificatie inhoudt. Het is dan niet alleen de overheid die (actuele) objectieve criteria (meten, controleren, evalueren...) zal moeten voor ogen houden voor het uittekenen van een beleidslijn, maar ook de school en de leerkrachtengroep zelf. Bovendien pleit het Kinderrechtencommissariaat bij deze leerlingenbegeleiding ook voor een sterke betrokkenheid door deskundigen met een diagnostische kennis ter zake (CLB).

Tenslotte wil het Kinderrechtencommissariaat ook nog het belang van **opleiding en navorming** onderlijnen. De opleiding en het nascholingsaanbod zouden méér afgestemd dienen te worden op de gedetecteerde knelpunten.

Bovendien zouden de lerarenopleidingen mensenrechten- en **kinderrechteneducatie** in hun lessenspakket moeten opnemen. Dit werd tevens aanbevolen door het comité voor de rechten van het Kind in Genève, na neerlegging van het eerste Belgische rapport in 1995¹⁶. Immers de hindernissen, die met betrekking tot een geïntegreerd gelijke kansenbeleid in de visietekst

¹⁴ VERSTEGEN, R., *De non-discriminatieverklaring in het onderwijs. Moeilijkheden en mogelijkheden*. Antwerpen: Kluwer Rechtswetenschappen, 1999

¹⁵ DE BRUYN, E.E.J., RUIJSSENAARS, A.J.J.M. & PAMEIJER, N.K., *Diagnostische besluitvorming. Handleiding bij het doorlopen van de diagnostische cyclus*. Leuven: Acco, 1995, 240 p.

¹⁶ Slotbeschouwingen van het Comité voor de Rechten van het Kind: België, Voorstellen en aanbevelingen 18, 9 juni 1995, negende zitting.

werden aangehaald, verwerven vanuit het kinderrechtendebat een andere dimensie. Vanuit het perspectief van 'het recht van elk kind' zijn die knelpunten niet te beschouwen als eventuele opties tot verandering, maar legt het Verdrag de verplichting op die knelpunten zo spoedig mogelijk weg te werken. Het is aldus de taak van de overheid dit dwingend perspectief voor ogen te houden bij de uitbouw van een integraal en inclusief gelijke kansenbeleid.

Ankie Vandekerckhove
Kinderrechtencommissaris
Februari 2001