

Advies

Participatie op school

Commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid.

Ontwerp van decreet betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad, *Parl.St.* VI.Parl., 1955 (2003-2004) - nr. 1

Advies 2003-2004/2

1. INLEIDING

In november 2003 werd door de Vlaamse minister van Onderwijs het langverwachte ontwerp van 'participatiedecreet' ingediend. Het Kinderrechtencommissariaat is reeds lange tijd vragende partij voor een verdere verankering en uitwerking van de participatierechten van leerlingen in het schoolgebeuren. Al naar aanleiding van het voorstel van decreet houdende leerlingenraden in het secundair onderwijs (o.m. ingediend door mevr. Vanderpoorten) stelde het Kinderrechtencommissariaat een advies op.¹ Toen dit voorstel goedgekeurd werd, was al duidelijk dat meer kon en moest.

In de opeenvolgende jaarverslagen van het Kinderrechtencommissariaat kwam dit thema eveneens meermaals aan bod.² Vragen en klachten over participatie van leerlingen worden jaarlijks geregistreerd op de ombudsdienst. Bovendien was de campagne van het Kinderrechtencommissariaat in het jaar 2001-2002, specifiek gericht op de participatierechten op school en dit voor leerlingen van het basisonderwijs³.

M.a.w., zowel vanuit het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind als vanuit de ervaring op het veld en meldingen van minderjarigen zelf, dringt de nood aan een decretaal geregelde participatie op school zich duidelijk op.

Voor meer onderzoeksmateriaal betreffende leerlingenparticipatie verwijzen we hier o.m. naar de resultaten die voorgesteld werden op de hoorzitting van 18 nov. jl. en andere literatuur⁴.

¹ Voorstel van decreet houdende leerlingenraden in het secundair onderwijs (mevr. M. Vanderpoorten c.s.), *Parl.St. VI.Parl.*, 1998-1999, nr. 1277.

² KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT, *Jaarverslag 1999-2000*, Brussel, Kinderrechtencommissariaat, 2000, p. 74; KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT, *Jaarverslag 2000-2001*, Brussel, Kinderrechtencommissariaat, 2001, p. 126-127; KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT, *Jaarverslag 2001-2002*, Brussel, Kinderrechtencommissariaat, 2002, p. 64. KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT, *Jaarverslag 2002-2003*, Brussel, Kinderrechtencommissariaat, 2003, p. 168

³ Zie hierover o.m. KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT, *Jaarverslag 2000-2001*, Brussel, Kinderrechtencommissariaat, 2001, p. 32-39; KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT, *Jaarverslag 2001-2002*, Brussel, Kinderrechtencommissariaat, 2002, p. 69-73.

⁴ DE GROOF, S. en ELCHARDUS, M., *Leerlingenparticipatie nader bekeken*, OBPWO 00.01, www.ond.vlaanderen.be/obpwo, 2003

VLAAMSE SCHOLIERENKOEPEL, *Leerlingenraden in Vlaanderen. Een onderzoek naar leerlingenparticipatie in het Vlaams secundair onderwijs*, 1999, VSK Brussel. Vervolgonderzoek (2002-2003) raadpleegbaar op www.vsk.be

VAN GILS, J., *Duel of duet, Een toekomst voor kinderpactatie*, Bakermat, Leuven, 2001.

MEERDINK, J. en HAMEETMAN, M., *Vraag het aan de leerlingen*, SWP, Amsterdam, 2001.

HAMMARBERG, T., *A school for children with rights*, UNICEF, 1997.

In dit advies gaat het Kinderrechtencommissariaat niet in op het luik waarin de hervorming van de VLOR behandeld wordt, maar focussen we vooral op de uitwerking van de participatierechten van de leerlingen. Hoewel de bepalingen met betrekking de VLOR ook met participatie te maken hebben, vraagt het Kinderrechtencommissariaat zich wel af of deze ingebed moeten zijn in dit decreet dat handelt over participatie binnen de school.

II. OVERWEGINGEN VAN HET KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT

2.1. Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind en de eindtermen

In het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (verder 'het Verdrag') zijn twee artikelen direct en specifiek gericht op het onderwijs. Het gaat om de artikelen 28 en 29, die respectievelijk het recht op onderwijs en een aantal doelstellingen van het onderwijs afbakenen. Naast deze specifieke artikelen zijn ook de algemene artikelen van het Verdrag in dezen van groot belang. We denken dan in de eerste plaats aan de artikelen 12 en 13. Deze artikelen omschrijven in essentie de zgn. participatierechten van minderjarigen. Minderjarigen hebben recht om deel te nemen aan het reilen en zeilen in hun leefomgeving. Dit wil zeggen dat ze het recht hebben hun mening te uiten over die zaken die hen aanbelangen en dat met deze mening, rekening houdende met de capaciteiten van de minderjarige, rekening moet worden gehouden (art. 12). Om deze mening te kunnen vormen heeft de minderjarige recht op informatie (art. 13). Daarnaast hebben minderjarigen ook de vrijheid van vereniging en vreedzame vergadering (art. 15).

Het is overduidelijk dat dit ontwerp van decreet moet begrepen worden in het licht van deze participatierechten uit het Verdrag. Minderjarigen bezitten door het Verdrag het recht om hun stem te laten horen in dagelijkse zaken die hun aanbelangen. Dit participatierecht kan gaan van 'geïnformeerd worden, meedenken en meepraten over tot mee beslissingen treffen.' Merk op dat deze rechten ook zonder geregelde structuren al bestaan.

Dit ontwerp van decreet kan eveneens worden teruggekoppeld aan de doelstellingen van het onderwijs zoals opgesomd in artikel 29 van het Verdrag. Hierin wordt bepaald dat het onderwijs eerbied voor mensenrechten fundamentele vrijheden ten dient bij te brengen en de leerlingen dient voor te bereiden op een leven in een vrije samenleving. Het VN-Comité voor de rechten van het Kind maakte omtrent dit artikel een eerste General Comment⁵ op in 2001. Daarin staat o.m. het volgende:

"Thus, for example, education must be provided in a way that respects the inherent dignity of the child and enables the child to express his or her views freely in accordance with art. 12 and to participate in school life...The

⁵ General Comments zijn artikelsgewijze commentaren van het Comité waarin een gezaghebbende, doch niet juridisch bindende, interpretatie gegeven wordt van hetzij artikelen uit het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind hetzij globale kinderrechtenthema's.

participation of children in school life, the creation of school communities and student councils, peer education and peer counseling and the involvement of children in school disciplinary proceedings should be promoted as part of the process of learning and experiencing the realization of rights."

Het onderwijs dient een kind dus voor te bereiden op het leven in een democratische samenleving met eerbiediging voor rechten van anderen. In dit opzicht kan de participatie in een schoolomgeving gezien worden als een (praktische) invulling van de opdracht omschreven in artikel 29.⁶ Het onderwijs moet het kind de kans geven zichzelf zo ruim mogelijk te ontplooien. Dit sluit nauw aan bij de (vakoverschrijdende) eindtermen van het onderwijs zelf. Daarin wordt gesproken over 'opvoeden tot burgerzin'.⁷ De democratische samenleving is principieel gestoeld op de evenwaardige deelname van haar diverse actoren die met elkaar in overleg gaan. Dit overlegmodel dient binnen de schoolmuren niet alleen aangeleerd vanuit het pedagogisch perspectief van de eindtermen. Het is namelijk door te doen dat men pas waarlijk iets kan leren.

Deze laatste, instrumentele, motivering van participatie van leerlingen mag echter niet de enige of de voornaamste motivering zijn⁸. Het uitgangspunt moet het respect voor de minderjarige zelf en voor zijn rechten zijn: het overlegmodel dient in eerste instantie toegepast te worden omdat leerlingen hier et nunc recht hebben op actieve deelname aan het schoolleven.

Het is trouwens niet enkel de minderjarige die kan leren uit participatie. Ook de volwassen actoren kunnen hier heel wat van opsteken.

⁶ Het bijbrengen van de waarden opgesomd in artikel 29 kan niet beperkt blijven tot een theoretisch onderricht. Het veronderstelt een basisattitude die ook in de praktijk moet omgezet worden (Zie E. VERHELLEN, *Verdrag inzake de Rechten van het Kind*, Leuven, Garant, 2000, p. 136-137). In dezelfde zin moeten ook leermethodes, omgangswijzen e.d. steeds participatiever gaan worden.

Zie ook de motivatie bij het voorstel van decreet houdende de leerlingenraden in het secundair onderwijs, *Parl.St.* VI.Parl., 1998-1999, nr. 1277/2, p. 5.

⁷ BVR van 27 mei 1997 tot bepaling van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen in het gewoon basisonderwijs, *B.S.* 28 aug. 1997.

BVR van 20 juni 1996 tot bepaling van de eindtermen en de ontwikkelingsdoelen van de eerste graad van het gewoon secundair onderwijs, *B.S.*, 8 aug. 1996.

BVR van 23 juni 2000 tot vaststelling van de eindtermen van de tweede en derde graad van het gewoon secundair onderwijs, *B.S.*, 29 nov. 2000.

⁸ Vgl. reeds de opmerking van Vlaams parlements lid L. Sannen bij de bespreking van het aangehaalde voorstel van decreet, *Parl.St.* VI.Parl., 1998-1999, nr. 1277/2, p. 7.

2.2. Het ontwerp van decreet betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad

a. Algemene bemerkingen

Alvorens in te gaan op een bespreking van een aantal specifieke bepalingen van dit ontwerp van decreet, wenst het Kinderrechtencommissariaat een aantal algemene bedenkingen te formuleren.

Vanzelfsprekend is het Kinderrechtencommissariaat blij met deze stap vooruit in de participatierechten van leerlingen. In het ontwerp worden deze rechten geconcretiseerd in specifieke bevoegdheden en recht op deelname aan bepaalde organen binnen de school, i.c. de leerlingenraad en de schoolraad. In zoverre dit decreet een verdere uitwerking en verankering van de participatierechten van minderjarigen uitmaakt, verdient het de volle steun.

Het decreet zal een andere respons opwekken in scholen die al ervaring hebben met participatie dan in scholen die hierdoor pas verplicht zullen worden meer participatief te gaan werken. De praktijk op het veld kent namelijk veel variaties op dit thema. De verschillende schoolculturen die momenteel op scholen heersen zullen dus een belangrijke rol spelen in de toepassing van dit decreet. In scholen met een participatieve cultuur zal dit voor een vertaling in structuren zorgen (voorzover die daar al niet aanwezig zijn); scholen zonder participatieve cultuur zullen door deze structuren hopelijk aangezet worden om ook van een participatieve cultuur werk te gaan maken.

Toch dient hier anders ingegaan te worden op bepaalde beperkingen van dit decreet, dat inderdaad slechts als een absoluut minimum kan gelden. Het voorziet m.a.w. in een noodzakelijke doch onvoldoende voorwaarde voor een waarlijk participatieve school.

a.1. Beperking naar structuur en model

Het Kinderrechtencommissariaat stelt vast dat de vlag van dit decreet de lading niet dekt. In de titel heeft men het over participatie, terwijl de regeling voornamelijk gericht is op structuren waarin participatie vorm kan krijgen. Dit is slechts een onderdeel van het hele participatieverhaal. Door dit bovendien enkel te plaatsen in een model van raden – schoolraad en geledingspecifieke raden – treedt hier een verenging op wat betreft andere, mogelijks meer adequate,

Gewijzigde veldcode

kanalen van participatie en inspraak. Enkel de formele participatie komt in dit decreet aan bod⁹.

Daarnaast ontbreekt in dit ontwerp de aandacht voor de achterliggende cultuur van participatie en van samen school maken.

Het Kinderrechtencommissariaat vindt in dit ontwerp niet het standpunt terug dat de Minister van Onderwijs zelf naar voren bracht: *“De uitdaging waarvoor scholen staan, is een eigen model te ontwikkelen waarin een constructieve dialoog binnen een gezagsrelatie mogelijk wordt. Meningsvorming kan immers slechts bloeien in onderling vertrouwen, wederzijdse waardering en dialoog.”*¹⁰ Binnen de huidige ontwerp tekst vinden we die eigen experimenteerruimte niet terug. Met het louter reguleren van de formele structuur van raden, is nog niet gegarandeerd dat de doelstelling zal gehaald worden, zoals bepaald in de memorie van Toelichting (p.1), *“het nastreven van een efficiënte en effectieve participatiecultuur op schoolniveau”*¹¹.

Dit ontwerp versmalt participatie tot het vastleggen van een structuur, die vervolgens verengd wordt tot één enkel model, namelijk het vertegenwoordigersmodel van een verkozen raad. Dit heeft het voordeel van de bruikbaarheid en vermoede representativiteit, maar voldoet daarmee nog niet aan de ware betekenis van participatie: de mogelijkheid om actief betrokken te worden bij beslissingen in de eigen schoolomgeving.

Het dreigt bovendien een nogal log model te zijn, zeker vanuit leerlingenstandpunt bekeken. Voor de meer dagdagelijkse materies die hun leven op school rechtstreeks aangaan en beïnvloeden kan de voorgestelde structuur wel erg stroef worden.

Het Kinderrechtencommissariaat verwachtte dat in dit ontwerp van decreet meer aangestuurd zou worden op 'participatie' van de actoren (leerlingen in het bijzonder) in al zijn diversiteit. Dit betekent dat er naast het voorgestelde vertegenwoordigingsmodel (leerlingenraad en schoolraad) ook de vereiste bepalingen worden in opgenomen omtrent het maximaliseren van een participatieve schoolcultuur. Op die manier zouden dan ook andere instrumenten

⁹ Uit onderzoek (cfr. De Groof) en ervaring (cfr. KRC project en Steunpunt Leerlingenparticipatie) blijkt nochtans hoe belangrijk ook de informele en semi-formele participatie is voor de leerlingen.

¹⁰ VANDERPOORTEN, M., *Onderwijsbeleid in Vlaanderen. Een bank vooruit*. Houtekiet, Antwerpen, 2002, p. 79.

¹¹ Zie ook DE GROOF, S., *o.c.*, p.29

en kanalen, inclusief deze op initiatief van de leerlingen, een plaats kunnen krijgen binnen de school.

De keuze voor dit specifieke model zal zo bijvoorbeeld ook andere consequenties hebben op het vlak van uitvoering binnen het buitengewoon onderwijs. Dit model is met name niet geschikt voor diverse types BO en opleidingsvormen.

Andere participatiemogelijkheden en –processen¹² worden in dit decreet niet aangehaald noch gestimuleerd.

Uit het jaarverslag van het Steunpunt Leerlingenparticipatie¹³ blijkt nochtans dat binnen de school de participatiebehoefte van leerlingen niet te vatten is onder uitsluitend leerlingenraden. Het steunpunt experimenteert met succes met tal van andere inspraakvormen waarbij het proces van 'mee stem geven en samen school maken' centraal staat. Immers niet de structuur (ideeënbuis, klankbordgroep, leerlingenraad, verbetergroep,...) is het object van participatie, wel de cultuur van overleg en actieve betrokkenheid.

In die zin dreigt dit ontwerp ook voorbij te gaan aan de diversiteit van behoeften en van de doelgroep van leerlingen.

Ook Onderwijsspiegel 2000-2001¹⁴ concludeert dat participatie vooral bepaald wordt door de heersende participatieve schoolcultuur en dat de leerlingenparticipatie het best gedijt op klasniveau door het initiatief van de leerkracht.

Over die participatieve schoolcultuur schrijft de onderwijsinspectie het volgende: *"Enerzijds kunnen leerlingen in een aantal scholen daadwerkelijk participeren zonder dat er formeel een leerlingenraad bestaat. Dergelijke scholen spelen meestal vrij snel in op vragen en suggesties van hun leerlingen en overleggen in themawerkgroepen. Anderzijds biedt het bestaan van een leerlingenraad niet noodzakelijk een garantie voor leerlingenparticipatie"*.¹⁵

Participatie heeft dus zeker ook nood aan een engagement, een handelswijze waarbij respect voor de mening van leerlingen aan de dag wordt gelegd. Het veronderstelt een constant proces en attitude van 'betrekken bij'. Kortom, men moet komen tot een participatiecultuur, vooraleer men van succesvolle structuren zal kunnen spreken.

¹² Vbn.: raadpleging van alle leerlingen, toetsing van geplande beslissingen, ideeënbuis, klasgesprekken, vertrouwensleerkrachten en – leerlingen...

¹³ STEUNPUNT LEERLINGENPARTICIPATIE, *Jaarverslag 2001-2002*, Steunpunt Leerlingenparticipatie, Brussel, p. 6-14.

¹⁴ MINISTERIE VLAAMSE GEMEENSCHAP, ONDERWIJSINSPECTIE, *Onderwijsspiegel. Verslag over de toestand van het onderwijs – Schooljaar 2000-2001*.

¹⁵ MINISTERIE VLAAMSE GEMEENSCHAP, ONDERWIJSINSPECTIE, *Onderwijsspiegel. Verslag over de toestand van het onderwijs – Schooljaar 2000-2001.*, p. 102.

Hoewel het allesbehalve eenvoudig is dit decretaal te bepalen, is het Kinderrechtencommissariaat toch voorstander van een meer expliciete verwijzing naar dit aspect. In artikel 4 (maatschappelijke opdracht van scholen) zou dan ook een volgende bepaling kunnen opgenomen worden:

'3° bij elk van de betrokken geledingen onder diverse vormen processen te stimuleren die inspraak en participatie bij het schoolgebeuren bevorderen, dit overeenkomstig de bepalingen in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind'.

a.2. Beperking van slagkracht van leerlingen

In de memorie van toelichting lezen we op p. 5 dat participatie zijn slagkracht verliest indien de verschillende actoren afzonderlijk hun zeg doen. De samenwerking, het overlegmodel en het delen van belangen zal inderdaad bijdragen tot een participatief en gedragen schoolleven.

Toch blijft het, uitgerekend voor de leerlingengroep, van belang om ook als aparte geleding een stevige plaats en erkenning te hebben binnen de school. Het decreet beperkt in zekere zin de slagkracht die sommige leerlingenraden nu hebben door het invoeren van een soort bufferstructuur¹⁶ in de vorm van de schoolraad. Hierdoor wordt direct contact met de directie minder evident en moeten initiatieven, vragen of adviezen blijkbaar eerst de schoolraad passeren (zie art. 56), waarin de leerlingen per definitie een minderheid vormen, naast de andere geledingen. Door de inbreng van de leerlingen door te verwijzen naar het forum van de schoolraad, dreigt hun participatie enkel nog via dit 'getrapt' systeem mogelijk te zijn.

Nochtans zijn er voldoende argumenten om de leerlingen anders te beschouwen dan de andere geledingspecifieke raden :

- leerlingen zijn de eerste en belangrijkste gebruikers van onderwijs,
- leerlingen zijn echter zwakke gebruikers door hun handelingsonbekwaamheid als minderjarige en door hun beperkte mogelijkheden om zich te organiseren (dit i.t.t. bvb. de syndicaten voor volwassenen),
- de leerlingenraden kunnen een belangrijke rol spelen in de uitbouw van semi-formele en informele kanalen van participatie,

¹⁶ Term ontleend aan Jan Van Gils, o.c., p. 78

- de perceptie van leerlingen op het participatiegehalte in de school wijkt sterk af van dat van de overige – volwassen – betrokkenen¹⁷ en deze perceptie kan in de globale schoolraad minder geëxpliciteerd worden,
- leerlingen vormen de minderheid binnen de schoolraad en de leerlingenraad is dan ook het enige kanaal waar ze hun werkelijke verhaal kunnen doen.

a.3. Beperkte invulling van de mogelijkheden van toezicht

Het Kinderrechtencommissariaat is van mening dat dergelijke radenstructuur voor participatie binnen de scholen niet vrijblijvend mogen zijn en dat een controle moet mogelijk worden gemaakt op de inspanningen die worden geleverd om de leerlingen daadwerkelijk te laten participeren aan het schoolgebeuren, en dit in een veel ruimere context dan enkel via de radenstructuur.

De participatiecultuur, waarvan sprake, is echter moeilijk decretaal te bepalen. Toch kunnen stimulansen en ondersteuning geboden worden door de inspectie enerzijds en het Expertisecentrum anderzijds. En dit niet in een negatieve context van 'controle', maar eerder in de context van stimulerend screenen van de geboekte vooruitgang.

De inspectiediensten¹⁸ dienen dan aan de hand van te bepalen 'participatie indicatoren'¹⁹ de participatiegraad en –cultuur van de scholen te kunnen doorlichten. Elke school dient aan de inspectie te kunnen voorleggen hoe ze participatie binnen de schoolmuren hebben gestimuleerd en gerealiseerd. In de memorie van toelichting wordt hier bovendien naar verwezen²⁰: *“omdat participatie bijdraagt tot de kwaliteit van het onderwijs gaat de inspectie tijdens de schooldoorlichtingen ter plaatste na of en in welke mate de participatie wordt ingevuld”*. Het is hier ook aangewezen bij de leerlingen zelf te polsen naar de realiteit van participatie op hun school. Verder wordt daarin ook

¹⁷ DE GROOF, S. en ELCHARDUS, M., o.c., p. 19

¹⁸ Indien nodig zal ook de regelgeving hieromtrent aangepast moeten worden.

¹⁹ Als suggestie geven we hier al enkele voorbeelden mee:

- alle leerlingen krijgen de kans, via eigen participatievormen en binnen een redelijke termijn, om zich uit te spreken over een probleemstelling of voorgenomen beslissing,
- de directie activeert de leerlingen gebruik te maken van hun participatierechten,
- de leerlingen worden tijdig, voldoende en op een aangepaste wijze geïnformeerd,
- de directie kan aantonen dat ook op klasniveau participatiemogelijkheden geboden worden,
- ...

Andere voorbeelden hiervan zijn te vinden in VAN GILS, J., o.c., p. 91-108 en in MEERDINK, J. en HAMEETMAN, M., o.c., p. 67-95.

²⁰ MEMORIE VAN TOELICHTING, p.7

verwezen naar 'de zorgplicht' van de scholen ingevolge het actieplan van de VN²¹ om leerlingenparticipatie te waarborgen. De zorgplicht is volgens het Kinderrechtencommissariaat hier onvoldoende uitgeklaard en dient aldus omgezet te worden in een concrete bepaling via indicatoren. Dit alles wordt echter in het decreet niet verder uitgewerkt.

Het Expertisecentrum kan deze indicatoren nader uitwerken en verfijnen en biedt aan de scholen de nodige ondersteuning om steeds meer vooruitgang te boeken op het niveau en de kwaliteit van de participatie.

a.4. Beperking tot schoolniveau

Het Kinderrechtencommissariaat betreurt dat inspraak wordt beperkt tot het schoolniveau. Ook dit is een gevolg van de keuze voor het radenmodel en de centrale werking ervan. Door een sterk accent te leggen op het schoolraadorgaan als centraal vertegenwoordigingsmodel, wordt de meer informele vorm van participatie, zoals die vaak kan bestaan op klasniveau weggedrukt.

Uit onderzoek²² blijkt nochtans overduidelijk dat precies dit klasniveau het niveau bij uitstek is waarin leerlingen zich meer geroepen voelen om te participeren. Daar waar actief participeren via de leerlingenraad slechts een minderheid van leerlingen kan bekoren, stelt de meerderheid het belang van inspraak allerm minst in vraag.

Het is dus aangewezen om niet zozeer de vraag te stellen waarom zo weinig leerlingen zich engageren in een leerlingenraad, maar wel om de vraag te stellen welke modellen en vormen van participatie de leerlingen het meest aantrekken. Dit is ook zeker van belang in beroeps- en technisch onderwijs waar deelname aan leerlingenraden lager schijnt te liggen. Bovendien is het van belang daar zo vroeg mogelijk mee te beginnen.

a.5. Beperking naar leeftijd

Het Kinderrechtencommissariaat stelde bij het bestaande decreet betreffende de leerlingenraden reeds vragen bij de beperking van deze leerlingenraden tot het secundair onderwijs.²³

²¹ MEMORIE VAN TOELICHTING, huidig voorlopig ontwerp van decreet, p. 8.

²² DE GROOF S en ELCHARDUS M, o.c., p. 21 e.v.

²³ Zie advies van het Kinderrechtencommissariaat betreffende leerlingenparticipatie, *Parl.St.* VI.Parl., 1998-1999, nr. 1277/2, p. 13.

Het schoolparticipatieproject van het Kinderrechtencommissariaat²⁴ van 2000-2001 toont immers aan dat ook participatie in het basisonderwijs van wezenlijk belang is en voldoet aan behoeften van de leerlingen, ongeacht hun leeftijd. Het bewees tegelijk dat we de competentie van kinderen om een inbreng te doen nog al te vaak onderschatten. In de loop van dit project en uit de ervaringen van het Steunpunt Leerlingenparticipatie, is overduidelijk gebleken dat ook jongere leerlingen behoefte hebben aan gehoord en betrokken te worden.

Het is daarbij ook gebleken dat ze razend enthousiast zijn wanneer de participatieprocessen en –methodieken inderdaad rekening houden met hun draagkracht en eigen mogelijkheden zoals art. 5 van het ontwerpdecreet bepaalt.

Uit het onderzoek van S. De Groof²⁵ onthouden we bovendien dat '*het van belang is van reeds op jonge leeftijd te (beginnen) participeren.*' Blijkbaar geldt ook in deze de stelling, dat jong geleerd, oud gedaan is.

Wanneer inderdaad de opvoedende en ontplooiingsbevorderende effecten van participatie, samen met het fundamentele recht van de minderjarige op participatie (Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, art. 12) centraal dienen te staan, is er geen argument om bepaalde minderjarigen enkel op grond van leeftijd, hiervan uit te sluiten.

Opnieuw stellen we vast dat leerlingen op grond van leeftijd uitgesloten worden uit deze regeling.

Leerlingen in het basisonderwijs hebben geen plaats, zelfs geen vertegenwoordiging in de schoolraad.

Verder hangt de oprichting van een leerlingenraad in het basisonderwijs enkel af van de wens en de behoeften van de oudste leerlingen.

Ook dit vloeit voort uit de keuze voor het vertegenwoordigingsmodel met raden. Men kan de overtuiging aangedaan zijn dat dit geen geschikte modellen zijn voor jonge leerlingen. Het Kinderrechtencommissariaat pleit dan ook sterk voor het aanpassen van de modellen eerder dan voor het uitsluiten van leerlingen op grond van leeftijd.

b. Artikelsgewijze bespreking

b.1. Inleidende bepalingen (art. 1-2)

²⁴ Andere voorbeelden van geslaagde kinderpaticipatie vindt u in VAN GILS, o.c., p. 115-155. Deze behoefte is ook duidelijk merkbaar bij en af te leiden uit het succes van wedstrijden rond schoolparticipatie, zoals die georganiseerd worden door Kleurrijk Vlaanderen en de RAGO.

²⁵ DE GROOF, S. en ELCHARDUS, M., o.c., p. 22

In **artikel 2, 10°** wordt een omschrijving gegeven van de term 'ouders'. Het gaat om eenzelfde omschrijving als ook in andere decreten, zoals gelijke onderwijskansen-I, wordt gehanteerd²⁶. De bepaling 'of in rechte of in feite' schept verwarring en ruist in tegen principes uit zowel het Burgerlijk Wetboek als het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

Het ouderlijk gezag, zoals bepaald in het BW, en met begrip van alle prerogatieven, houdt namelijk niet op te bestaan enkel omdat het kind onder de feitelijke bewaring van een ander staat.

Zeker nu hierbij geen hiërarchie wordt aangegeven kan dit problematisch worden in de toepassing, gezien verschillende volwassenen tegelijk onder dit begrip 'ouder' gevat worden.

Daarnaast stelt het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind in art. 5 dat de overheden verplicht zijn de verantwoordelijkheden, de rechten en de plichten van ouders en andere wettige vertegenwoordigers te respecteren. Tijdelijk zorgende volwassenen, zoals pleegouders bijvoorbeeld, zijn daarom nog geen wettige vertegenwoordigers. Personen zonder juridisch geregelde gezagsverhouding of verantwoordelijkheid kunnen dus niet zomaar in de plaats treden van de persoon met ouderlijk gezag.

Minstens dient hier een hiërarchie ingebouwd te worden of een bepaling dat de feitelijk zorgende volwassenen enkel in de plaats kan treden wanneer de wettige vertegenwoordiger (ouder, voogd) in de onmogelijkheid verkeert tussen te komen of verantwoordelijkheid op te nemen.

b.2. Algemene bepalingen (art. 3-6)

Het Kinderrechtencommissariaat is van oordeel dat op een meer specifieke wijze het recht van leerlingen op participatie aan het schoolgebeuren moet verwoord worden (zie hoger). In **art. 4** wordt dan ook best een 3^{de} punt toegevoegd:

'3° bij elk van de betrokken geledingen onder diverse vormen processen te stimuleren die inspraak en participatie bij het schoolgebeuren bevorderen, dit overeenkomstig de bepalingen van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind '

Bij **artikel 6, 2^{de} al.** kan men zich afvragen of het pedagogisch project geen al te gemakkelijke uitweg biedt om de participatierechten van leerlingen (en andere onderwijsbetrokkenen) te beknotten. Hierbij moet worden vermeld dat participeren een recht is van leerlingen dat vervat ligt in het Verdrag. Het

²⁶ Ook daar hebben we gewezen op de mogelijke verwarring en onduidelijkheid van deze definitie. Advies nr. 2001-2002/10 betreffende gelijke kansen in het onderwijs, *Parl.St.* VI.Parl., 2001-2002, nr. 1143/2, p. 8.

pedagogische project dient de principes van dit Verdrag te respecteren.²⁷ Het lijkt ons dus niet verenigbaar met het Verdrag dat een pedagogisch project participatie zou onmogelijk maken.

b.3. De schoolraad (art. 7-41)

Art. 8§2 kan de participatie van leerlingen verzwakken.

Er is nl. geen verplichting een schoolraad te hebben wanneer ouders en leerkrachten reeds voldoende vertegenwoordigd zijn in de inrichtende macht.

Hier wordt met geen woord over de leerlingen gerept. Een bijkomende garantie wordt vervolgens ingebouwd voor leerlingen van het secundair onderwijs, maar hier wordt enkel een raadgevende stem vermeld, terwijl ze in de schoolraad ook instemmingbevoegdheid zouden hebben rond bepaalde materies.

Voor de duidelijkheid en rechtszekerheid pleit het Kinderrechtencommissariaat dan ook voor de organisatie van een schoolraad in elke school, zonder meer.

Artikel 10§1 roept twee bedenkingen op.

Ten eerste worden bij de samenstelling van de schoolraad voor een basisschool de leerlingen volledig genegeerd. Veel uitleg voor deze keuze wordt niet gegeven. Indien het argument is een gebrek aan vertrouwen in de capaciteiten van leerlingen basisonderwijs om aan een dergelijke schoolraad deel te nemen, dan kan worden opgeworpen dat het aan de betrokken volwassenen is om de randvoorwaarden te creëren zodat deze deelname mogelijk is. Het Kinderrechtencommissariaat is van mening dat binnen de basisschool andere vormen van participatie meer aansluiten op de behoeften en capaciteiten van de leerlingen. Dit standpunt is trouwens gebaseerd op ervaringsgegevens van zowel het eigen schoolparticipatieproject²⁸ als van het Steunpunt Leerlingenparticipatie²⁹.

Een tweede opmerking betreft de zinsnede 'voor zover deze zich aandienen'. De schoolraad toch laten functioneren zonder aanwezigheid van bepaalde betrokkenen, geeft weinig blijk van een actieve opstelling voor het creëren van een participatief klimaat opdat alle betrokkenen ook gemotiveerd zijn om te

²⁷ Zie o.m. art. III.1, §2 van het Decr.VI.Parl. 28 juni 2002 betreffende gelijke onderwijskansen-I, B.S. 14 september 2002.

²⁸ KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT, *Jaarverslag 2001-2002*. Kinderrechtencommissariaat, Brussel, p. 69-73.

²⁹ STEUNPUNT LEERLINGENPARTICIPATIE, *Jaarverslag 2001-2002*, Steunpunt Leerlingenparticipatie, Brussel, p. 6-14.

participeren.³⁰ Men mag hier van de school een inspanning verwachten van degelijk informeren en stimuleren om deel te nemen aan de schoolraad. Het Kinderrechtencommissariaat is dan ook van oordeel dat deze zinsnede best wegvalt.

In **artikel 12, §1** wordt het principe geponeerd dat, indien er een pedagogische raad, leerlingenraad of ouderraad bestaat, dezen uit hun midden de afgevaardigden aanduiden voor de schoolraad. Het is niet zinvol om de vertegenwoordiging automatisch en verplicht te laten plaatsvinden vanuit de bestaande raden, aangezien hun engagementen meestal betrekking hebben op andere materies en dat die bovendien op andere wijzen worden ingevuld³¹. Slechts een relatief klein segment van leerlingen en van ouders voelt zich aangesproken om deel te nemen aan het schoolbeleid op de formele wijze die hier wordt voorgesteld. Bovendien verkrijgt men zo een klein aantal leerlingen dat heel sterk betrokken wordt bij de school, terwijl anderen die toegang en dat contact meer missen en niet bij machte zijn dat op een andere wijze in te vullen. Voor de schoolraad zou eenieder zich kandidaat moeten kunnen stellen, net zoals voor de geledingspecifieke raden. Daarnaast dient ook iedereen gebruik te kunnen maken van het recht om te stemmen, niet enkel de leden van de geledingspecifieke raden. Dit brengt dan ook afzonderlijke verkiezingen met zich mee.

In **artikel 15** wordt een algemeen informatierecht vermeld, maar niet verder uitgewerkt. Het Kinderrechtencommissariaat is van oordeel dat op dit punt duidelijk moet worden voorzien in een actieve informatieverplichting van de directeur of inrichtende macht. Het is aan de directeur of de inrichtende macht om actief informatie te verstrekken aan de schoolraad en dit dient duidelijk verwoord te worden in dit decreet.

Bovendien mag deze informatie niet beperkt blijven tot de materies waarbij de schoolraad een advies-, overleg- of instemmingsrecht heeft. Ook voor andere materies is dit recht op informatie van belang gezien de schoolraad steeds op eigen initiatief bijvoorbeeld een advies kan geven (art. 18, 2°). Dit recht kan

³⁰ Een analoge opmerking werd door het Kinderrechtencommissariaat geformuleerd met betrekking tot de werking van de Lokale Overlegplatform in het kader van het decreet gelijke onderwijskansen. Zie Advies nr. 2001-2002/10 betreffende gelijke kansen in het onderwijs, *Parl.St.* VI.Parl., 2001-2002, nr. 1143/2, p. 18-19. Het Vlaams Parlement heeft toen de stelling van het Kinderrechtencommissariaat gevolgd.

³¹ Volgens Onderwijsspiegel 2000-2001 ontplooiën bvb. ouderverenigingen 75% van hun activiteiten in de recreatieve sfeer en 89% van de activiteiten dient als materiële steun voor de school.

vanzelfsprekend slechts worden uitgeoefend indien men weet heeft van bepaalde gegevens.

Ten slotte mag dit recht niet beperkt blijven tot reeds genomen beslissingen. Wat is de inhoud van participatie indien men slechts betrokken wordt nadat de beslissing wordt genomen?

Het informatierecht opgenomen in artikel 15 moet zo worden geherformuleerd dat op de directeur of de inrichtende macht ondubbelzinnig een actieve informatieverplichting ten aanzien van de schoolraad rust, dat deze informatieplicht niet enkel betrekking heeft op materies die tot het advies-, overleg- of instemmingsrecht van de schoolraad behoren en niet noodzakelijk beperkt is tot reeds genomen beslissingen.

Voorstel:

'§1. De directeur of de inrichtende macht zijn gehouden de schoolraad en elk van zijn geledingen tijdig te informeren over de in artikel 19, 24 en 28 bedoelde aangelegenheden, of alle andere aangelegenheden die van belang zijn voor het schoolklimaat³².

§2. De schoolraad heeft het recht op eigen verzoek of op vraag te worden gehoord over de in artikel 19, 24 en 28 bedoelde aangelegenheden, of alle andere aangelegenheden die van belang zijn voor het schoolklimaat.'

Artikel 16 impliceert inzage in die aangelegenheden waar er reeds een beslissing is genomen. In het licht van wat hierboven werd gezegd, moet dit inzagerecht uitgebreid worden tot die materies waarin nog geen beslissing werd genomen. Slechts dan kan de schoolraad ten volle zijn participatierechten uitoefenen.

De directeur of de inrichtende macht kan de aanvraag tot inzage afwijzen in een aantal gevallen. Om te zorgen dat deze afwijzing niet vrijblijvend is, lijkt het aangewezen om een schriftelijke motivatieplicht toe te voegen aan dit weigeringrecht.

In **artikel 16,3°** wordt gesteld dat inzage kan geweigerd worden wanneer het documenten betreft die opgesteld worden uitsluitend ten behoeve van de toepassing van tuchtmaatregelen. Deze beperking is o.i. enkel gelegitimeerd wanneer het gaat om de bescherming van de privacy van de betrokkenen. Voor meer algemene toepassingen van tuchtmaatregelen kan o.i. deze weigering niet

³² Deze term is gebaseerd op art. 3, 2° van het ontwerp.

ingeroepen worden, gezien precies de belangrijke bevoegdheid – instemming - van de schoolraad in deze materie.

De weigeringsgrond in **artikel 16, 5°**, kennelijk geen betrekking hebbend op de in artikel 19, 24 en 28 bedoelde aangelegenheid, dient weg te vallen omdat deze de participatierechten danig uitholt.

Artikel 22 (idem in art. 26) bevat een zeer belangrijke bepaling omtrent de motiveringsplicht bij het niet volgen van een advies. Dit ontbrak tot op heden bij de huidige regeling van leerlingenraden en wordt nu terecht ingevoerd.

In **artikel 24, 7°** dient toegevoegd te worden dat het niet enkel omtrent de duur van de stages gaat maar tevens omtrent de modaliteiten ervan³³.

Artikel 27 - 30 regelen het instemmingsrecht met ontwerpbeslissingen.

Twee van deze aangelegenheden (het orde- en tuchtreglement en de bijdrageregeling voor de ouders) betreffen echter beslissingen die niet regelmatig of jaarlijks terug aan bod komen. Indien in deze aangelegenheden een instemming van de schoolraad is vereist kan men zich afvragen of aan de schoolraad ook niet het recht moet worden toegekend om het initiatief te nemen om deze regelingen te wijzigen.

Artikel 28, 1° verwijst inzake orde en tucht naar het pedagogisch project. Een verwijzing naar het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, meer bepaald de artn. 12, 13, 19 en 28.2 en 29 lijken ons hier beter op hun plaats. Het pedagogisch project kan namelijk deze fundamentele principes niet omzeilen. De verwijzing naar het pedagogisch project kan hier dan ook weggelaten worden.

De in **artikel 30** vermelde termijn van 14 kalenderdagen (10 werkdagen) lijkt zeer kort voor de uitoefening van een dergelijke fundamentele bevoegdheid als een medebeslissingsrecht. Deze korte termijn verhindert bijvoorbeeld dat op een constructieve wijze overleg wordt gepleegd met de directeur of de inrichtende macht of dat de 'achterban' wordt geconsulteerd. Gezien de beslissing in werking treedt bij gebrek aan kenbaar gemaakte (niet-)instemming, moet deze termijn worden verlengd tot minstens 21 kalenderdagen.

Deze artikelen regelen de belangrijkste en meest inspraakbiedende bevoegdheid van de schoolraad.

³³ Het Kinderrechtencommissariaat ontving reeds enkele klachten over slechte arbeidsmodaliteiten tijdens stages of over opdrachten die duidelijk buiten de stageopdracht vallen.

Hoewel we begrip kunnen hebben voor de optie om de inrichtende macht, na twee negatief beoordeelde voorstellen, zelf te laten beslissen, lijkt dit een te makkelijke uitweg. Uitgerekend bij materies waar de schoolraad een dermate belangrijke rol speelt dat hem een instemmingbevoegdheid verleend wordt, dient deze bevoegdheid beter gerespecteerd te worden.

In geval de voorstellen van de schoolraad en de inrichtende macht niet overeen te stemmen zijn, zou deze regeling in praktijk dus leiden naar beslissingen die absoluut niet gedragen zijn door de schoolraad, hetgeen bijzonder contraproductief is voor het hele schoolklimaat. Op zijn minst dient hier dan voorzien te worden in een expliciete motivatieplicht van de inrichtende macht.

Indien dit terecht vereist wordt bij de advies- en overlegmateries, is dit zeker zo bij materies waar de schoolraad instemmingsrecht voor heeft.

Artikel 36 toont duidelijk aan dat de bepalingen in dit decreet inderdaad minimumbepalingen zijn en dat de scholen verder kunnen gaan in de toepassing van participatierechten van alle betrokkenen.

Artikel 39 (idem voor art. 52) dient voor de duidelijkheid eveneens een verwijzing te bevatten naar ordemaatregelen, zoals het ook in de memorie van toelichting staat (p. 20). Tucht- en ordemaatregelen gaan vaak hand in hand en het onderscheid is niet steeds duidelijk.

De verwijzing in **artikel 41** naar de Commissie Zorgvuldig Bestuur wordt positief geacht, gezien hieruit blijkt dat participatie inderdaad als criterium van zorgvuldig school maken beschouwd wordt.

b.4. De leerlingenraad (art 50-52)

Artikel 50 heeft betrekking op de oprichting van een leerlingenraad.

In het secundair onderwijs is dit verplicht, in het basisonderwijs is het verplicht indien 10 % van de leerlingen van 11 tot 13 jaar hierom vragen.

Hoger maakten we al bedenkingen bij het verplichte karakter van de leerlingenraad voor het secundair onderwijs. Op het eerste gezicht kan men aanhalen dat deze verplichting de inspraakrechten van de leerlingen kan veiligstellen. Het Kinderrechtencommissariaat is echter geen voorstander van een absolute verplichting, zeker niet omdat men één model oplegt.

De leerlingenraad is immers niet het enige zaligmakende model voor participatief werken met leerlingen. Bovendien zou deze verplichting wel eens voor sommige scholen een bruikbaar argument kunnen zijn om zich te ontslaan van werkelijke leerlingenparticipatie. Uit het onderzoek van het VSK naar het functioneren van

Gewijzigde veldcode

de leerlingenraden in Vlaanderen³⁴ blijkt dat slechts ongeveer een kwart van de bestaande leerlingenraden effectief functioneert en inspraak krijgt op domeinen die de leerling echt aanbelangen.

Daarom is het Kinderrechtencommissariaat veeleer voorstander van het invoeren van een lage drempel in het kader van de oprichting van een leerlingenraad.

Bij de afwijkingen op de verplichting wordt bijvoorbeeld het percentage van 10% aangehaald. Vanuit het Kinderrechtencommissariaat lijkt dit beter als algemene regel, zeker nu art 50§1, 1° al een deur openzet naar andere, mogelijks meer informele participatie.

Wat betreft het basisonderwijs kan men zich afvragen waarom een oprichting enkel is verplicht indien de oudere leerlingen dit vragen. Waarom hebben andere leerjaren hier geen inspraak in? Precies om dergelijke uitsluiting te vermijden stuurt het Kinderrechtencommissariaat dan ook aan op het stimuleren van andere, meer informele, meer kindgerichte participatievormen. We verwijzen hiervoor naar de eerder gemaakte opmerkingen.

Artikel 51 voert voor de leerlingen een stemplicht in (deze i.t.t. de ouders die hier een stemrecht hebben). Gezien participatie een recht is en geen plicht, en gezien het Kinderrechtencommissariaat ook voor de oprichting van een leerlingenraad geen heil ziet in een verplichting, dient deze redenering ook hier doorgetrokken te worden. Het Kinderrechtencommissariaat is principieel voorstander van de invoering van een stemrecht in plaats van een stemplicht op te leggen.

Omtrent art. 50 en 51 is de actieve informatieplicht vanuit de directie/ inrichtende macht cruciaal. De leerlingen moeten op een dermate wijze ingelicht worden dat ze begrijpen wat participatie is en hoe zij, indien ze dat wensen, hun eigen participatierechten kunnen uitoefenen. Dit houdt een positiever en inhoudelijk sterkere benadering in dan het louter verplichtend opleggen van één participatiemodel.

In **artikel 52** dient eenzelfde toevoeging te gebeuren als in art. 39 m.b.t. ordemaatregelen.

Artikel 59 behandelt de ondersteuning van diverse raden door de inrichtende macht. Naast infrastructurele ondersteuning dient ook logistieke steun vermeld

³⁴ VLAAMSE SCHOLIERENKOEPEL, *Leerlingenraden in Vlaanderen. Een onderzoek naar leerlingenparticipatie in het Vlaamse secundair onderwijs*. 1999, VSK, Brussel. Gelijkaardige conclusies werden recent getrokken uit een vervolgonderzoek door het VSK. De resultaten hiervan zijn te raadplegen op www.vsk.be

te worden. Dit is om te vermijden dat men zich beperkt tot het ter beschikking stellen van een lokaal.

Artikel 56 kadert de werking en de bevoegdheden van de geleidingspecifieke raden binnen het ruimer kader van de schoolraad. Verwijzend naar de opmerkingen hierboven, kan hier gevreesd worden dat hiermee een omslachtige werkwijze gecreëerd wordt voor de leerlingenraden. Indien we het goed begrijpen dient de leerlingenraad in dit decreet alles via de schoolraad te gaan doen: info en inzage vragen en adviezen indienen.

Hierbij dreigen ze de onmiddellijke band met de directie en/of inrichtende macht te verliezen. Bovendien verliezen ze aan bevoegdheden gezien ze enkel nog kunnen optreden inzake die materies waar de schoolraad niet bevoegd voor is. Zo valt de regeling van orde en tucht niet langer binnen de bevoegdheid van de leerlingenraad als apart orgaan, maar dienen de leerlingenbelangen hieromtrent binnen de ruimere schoolraad verdedigd te worden. Dit houdt een ernstig risico op verzwakking in.

b.5. Het Expertisecentrum (art 68-73)

Het Kinderrechtencommissariaat is voorstander van een Expertisecentrum van de overheid voor alle onderwijsinstellingen dat ook scholen van alle netten kan bedienen en ondersteunen.

Het Kinderrechtencommissariaat is van oordeel dat het Expertisecentrum zoals hier uitgewerkt een zeer ruime opdracht heeft. Dit Expertisecentrum dient immers deze opdracht te realiseren ten aanzien van diverse doelgroepen: directeurs, personeel, leerlingen, ouders en de lokale gemeenschap. Dit is een aanzienlijke wijziging van de huidige taakomschrijving van het steunpunt³⁵.

Het Kinderrechtencommissariaat heeft enkele inhoudelijke bedenkingen met betrekking tot dergelijke ruime omschrijving van doelgroep en opdracht.

Er is de expliciete bezorgdheid over het voldoende kunnen bedienen van de leerlingen als doelgroep. Ook in de huidige werking bleek het geen éenvoudige opgave om deze doelgroep effectief vraaggestuurd te bereiken. Hier schuilt ook een duidelijke overlapping met de kernopdrachten van de Vlaamse Scholierenkoepel.

De uitbreiding naar meerdere doelgroepen, o.m. 'ouders', is erg zinvol, maar zal van het Expertisecentrum de nodige middelen en omkadering hebben om een

³⁵ KONING BOUDEWIJNSTICHTING, *Ontwerpnota Steunpunt Leerlingenparticipatie*. Koning Boudewijnstichting, 2000, Brussel.

evenwichtige benadering van de diverse (uiteenlopende?) belangen te kunnen garanderen?

Wat betreft de opdracht, **artikel 71**, dreigt het Expertisecentrum de voeling met de praktijk zelf kwijt te raken. Immers het huidige Steunpunt ontwikkelde haar inhoudelijke kracht vanuit de schoolpraktijk. De ontwikkeling van nieuwe vormen van participatie (voor de verschillende doelgroepen) ontstaan net vanuit die experimenteerruimte binnen de scholen. Het Kinderrechtencommissariaat pleit er dan ook voor dat het Expertisecentrum over voldoende personele middelen zal kunnen beschikken om die opdracht zelf te blijven waar maken.

Het coördineren van een vormingsaanbod en het subsidiëren van vormen die de kwaliteitstoets doorstaan, wordt in het ontwerp van decreet als kernopdracht opgegeven.

Dit houdt in dat het Expertisecentrum zelf die ervaring op het veld zal gaan missen. Bovendien wijst de ervaring van het Steunpunt Leerlingenparticipatie nu net uit dat er een zwaar tekort is aan deze kwaliteitsvolle vormingsinitiatieven.³⁶ Aan dit pijnpunt kan volgens het Kinderrechtencommissariaat enkel maar verholpen worden indien het Expertisecentrum zelf nog voldoende kan optreden binnen scholen én indien in een eerste fase voldoende personele en financiële middelen beschikbaar zijn om te werken aan opleiding en nascholing van externen.

Het is tevens belangrijk dat het Expertisecentrum daartoe ook de nodige personele middelen ter beschikking heeft. De minimum personeelsformatie opgenomen in **artikel 70** lijkt dan ook zeer mager. Het Kinderrechtencommissariaat is van oordeel dat de verruimde opdracht dient weerspiegeld te worden in de samenstelling en organisatie van dit Expertisecentrum.

Artikel 71§1 bepaalt dat er een kwaliteitshandvest moet worden opgesteld voor de selectie van vormingsinitiatieven. Dit handvest wordt opgesteld door de regering. Het Kinderrechtencommissariaat vindt dit een eigenaardige wending. Enerzijds richt men een Expertisecentrum op, maar anderzijds wordt de uitwerking van een kwaliteitshandvest toevertrouwd aan de regering... Het is o.i. logischer dat dit handvest wordt opgesteld door het Expertisecentrum, eventueel in samenspraak met andere deskundige organisaties. Het handvest kan dan bekrachtigd worden door de regering.

³⁶ STEUNPUNT LEERLINGENPARTICIPATIE, *Jaarverslag 2001-2002*, Steunpunt Leerlingenparticipatie, Brussel, p. 26.

III ADVIES VAN HET KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT

- Het Kinderrechtencommissariaat ondersteunt in wezen de inhoud van dit decreet en beoordeelt diverse principes ervan positief: de uniforme regeling van een participatiestructuur voor alle geledingen binnen de school, de invoering van de motiveringsplicht, de bescherming van de leden van de raden e.d.
- Het Kinderrechtencommissariaat wijst er wel op dat de oprichting van participatieraden enkel een noodzakelijke doch geen voldoende voorwaarde is voor een echt participatief schoolklimaat. Er dient dan ook nauw toegezien te worden op de uitvoering opdat dit decreet in de praktijk geen lege doos zou worden. In die zin is dit decreet slechts het beginpunt.
- Het Kinderrechtencommissariaat wijst er tevens op dat participeren een recht is en geen plicht. Leerlingenraden moeten dus gewenst en gedragen worden door de leerlingen en er wordt bij voorkeur niet met stemplicht maar met stemrecht gewerkt.
- Vooral de meer informele participatie, erg belangrijk bevonden door de leerlingen zelf, en de participatieve cultuur dient veeleer in de schoolpraktijk vorm te krijgen en wordt maar moeilijk per decreet afdwingbaar gemaakt. De belangrijke rol van inspectie en het Expertisecentrum dienen dan ook duidelijk erkend en ondersteund te worden. Zonder waarlijk participatief schoolklimaat en – cultuur, dragen de louter formele structuren weinig bij tot het gevoel van betrokkenheid en het recht op participatie, wat nu net door dit decreet beoogd wordt.
- Het Kinderrechtencommissariaat betreurt enkel belangrijke beperkingen en/of tekortkomingen bij dit decreet. Hier denken we vooral aan het gebrek van participatieregels op klasniveau, de uitsluiting van jonge leerlingen, de te krappe termijnen ... (zie hiervoor tevens de artikelsgewijze bespreking)
- Het Kinderrechtencommissariaat pleit nadrukkelijk voor het (her)invoeren van een rechtstreeks communicatie-, overleg- en advieskanaal tussen de leerlingenraden en de inrichtende macht/directie/leerkrachten.
- Inzake de materies waarvoor een instemmingbevoegdheid ingevoerd wordt, is het aangewezen dat hiervoor ook een initiatiefrecht en het recht om wijzigingen voor te stellen toegevoegd wordt.

Gewijzigde veldcode

- Het Kinderrechtencommissariaat pleit voor voldoende middelen en personele omkadering van het Expertisecentrum opdat de diverse doelgroepen bediend kunnen worden en de ruime opdracht uitgevoerd kan worden. Daarnaast pleiten we ervoor dat het Expertisecentrum zelf ook nog activiteiten en ondersteuning kan aanbieden op het veld.

Ankie Vandekerckhove
Kinderrechtencommissaris
november 2003