

# Dossier: Jongeren en school

## Het leerlingenstatuut in de Vlaamse Gemeenschap

Em. prof. Raf Verstegen

*K.U.Leuven*

1. Is er wel een leerlingenstatuut in de Vlaamse Gemeenschap? Geen decreet met die naam, zo blijkt, maar wel een geheel van rechten en plichten verspreid over meerdere decreten. Of het beter anders zou zijn, is een eerste vraag die aan bod komt (I). Inhoudelijk worden een aantal aspecten van het fundamenteel recht op onderwijs onderzocht: de grondwettelijke en verdragsrechtelijke grondslag ervan, de regeling van de toegang tot het onderwijs, de ondersteuning van dat recht door enerzijds de invoering van een leerplicht en anderzijds de tegemoetkoming onder de vorm van studiefinanciering (II). Na de instap in het onderwijs zijn allerlei vragen van samenleven in groepsverband aan de orde. Daarbij gaat bijzondere aandacht naar collectief georganiseerde participatierechten en naar een aantal aspecten van het handhaven van orde en tucht (III). Het recht om voordeel te halen uit het genoten onderwijs wordt geconsacreerd in het al of niet toekennen van een diploma. De rechtsbescherming die de procedures voor het oplossen van examenbetwistingen bieden, staat daarbij centraal (IV)<sup>1</sup>.

### I. IS ER WEL EEN LEERLINGENSTATUUT OF KOMT HET NOG?

2. In zijn beleidsbrief 2006-2007 kondigde de minister van Onderwijs aan dat een apart decreet over het leerlingenstatuut zou worden gemaakt: “Tegen december 2006 bereiden we een voorontwerpdecreet over het leerlingenstatuut voor. Hierin proberen we de rechten en plichten van de leerlingen te definiëren in relatie tot de rechten en plichten van de andere schoolactoren.

Evaluaties, orde- en tuchtsancties en de mogelijke beroepsprocedures zullen daarbij aan bod komen. Bij de totstandkoming van het ontwerpdecreet zullen alle betrokken organisaties worden geconsulteerd.”<sup>2</sup> Daarmee ging de minister in op een wens die sinds enkele jaren werd en wordt geformuleerd onder meer door de Scholierenkoepel<sup>3</sup> en door het Kinderrechtencommissariaat<sup>4</sup>.

In 2006 richtte de Vlaamse Onderwijsraad een werkgroep op om zich over dit project te beraden. De eerste vaststelling van de werkgroep was dat er weliswaar geen apart Decreet leerlingenstatuut bestond, maar dat er wel degelijk over verschillende decreten verspreid een gedegen regeling voor de rechtspositie van de leerlingen bestaat. Op juridische gronden kwam de werkgroep, hierin bijgetreden door een unaniem advies van de Raad voor het basisonderwijs en de Raad voor het secundair onderwijs, tot het besluit dat het beter is om de verschillende delen van een leerlingenstatuut niet uit hun context te lichten. Het risico werd te groot geacht dat daarmee de interne samenhang van verschillende decreten zou worden verbroken<sup>5</sup>.

3. Deze bezorgdheid is niet moeilijk te illustreren. De regeling van het recht op inschrijving en vrije keuze van de vestigingsplaats en van het beroep bij de Commissie leerlingenrechten zijn kernstukken in het Decreet gelijke onderwijskansen-I van 28 juni 2002. Zij kunnen niet uit dat decreet worden gelicht zonder het fundamenteel uit te hollen. De procedures voor de rechtsbescherming bij klassenraadsbeslissingen zijn vastgelegd in het Organisatiebesluit secundair onderwijs van 19 juli

1. We maken gebruik, enigszins aangepast, van een driedeling voorgesteld door E. VERHELLEN, “Kinderrechten en onderwijs. Een driedubbele bindende taak”, *T.O.R.B.* 1997-98, 73-81: recht *op*, rechten *in*, rechten *door* onderwijs. Deze bijdrage is een herwerkte versie van een tekst die oorspronkelijk is opgesteld voor de “Opleiding advocaat gespecialiseerd in het jeugdrecht. 2006-2007” van de Orde van Vlaamse balies.
2. F. VANDENBROUCKE, *Voortbouwen en vooruitzien, Beleidsbrief Onderwijs en Vorming 2006-2007*, 50, nr. 3.2.6, [www.ond.vlaanderen.be/leren](http://www.ond.vlaanderen.be/leren).
3. M. MOMMAERTS, “De lange weg naar een betere rechtspositie van de leerling”, in *Kinderrechten in België*, Antwerpen/Oxford, Intersentia, 2008, 181-188.
4. KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT, *Jaarverslag 2006-2007*, 182-183, [www.kinderrechtencommissariaat.be](http://www.kinderrechtencommissariaat.be); over de voorgeschiedenis: L. VENY en B. VERBEECK, “De lange weg naar een Vlaams leerlingenstatuut”, *T.O.R.B.* 2003-04, 12-28; zie ook de andere bijdragen in datzelfde bijzonder nummer: “Een leerlingenstatuut: meer dan rechten en plichten?”, *T.O.R.B.* 2003-04, nr. 1-2. Fundamentele vragen die rijzen met betrekking tot het leerlingenstatuut – voor Nederland, maar ook hier toepasselijk – worden uitgediept in het doctoraal proefschrift van C.W. NOORLANDER, *Recht doen aan leerlingen en ouders. De rechtspositie van leerlingen en ouders in het primair en het voortgezet onderwijs*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2005.
5. VLOR, Advies over de rechten en plichten van leerlingen in het basis- en secundair onderwijs, Raad Secundair Onderwijs – Raad Basisonderwijs, 27-28 februari 2007, RSO/RLE/ADV/005. RBO/HDA/ADV/003, randnr. 3.2, [www.vlor.be](http://www.vlor.be).

2002. Het zou mogelijk zijn om het hoofdstuk VI dat handelt over de “Rechtspositie van de leerling”, in een leerlingenstatuut te isoleren. Maar uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat de bepalingen over de beoordelingscriteria en de beoordelingsmarges van de klassenraden in datzelfde besluit telkens weer van cruciaal belang zijn bij de beoordeling van de rechtmatigheid van een beslissing van een klassenraad. Eigenlijk moet rekening worden gehouden met het hele hoofdstuk IV over de “Bekrachtiging van de studies”<sup>6</sup>. Die bepalingen daarom overbrengen naar het leerlingenstatuut zou de coherente regeling van de werking van de klassenraden verminderen.

Na het toewijzen van de bevoegdheid voor onderwijs aan de gemeenschappen in 1988 heeft de Vlaamse overheid gekozen voor sluitende niveaudecreten. Koepeldecree ten ter vervanging van de Schoolpactwet van 1959 wilde men vermijden, in een poging de structuren van de regelgeving zo overzichtelijk mogelijk te houden. Deze ambitie is tot hiertoe vrij goed bewaakt en bewaard met betrekking tot het basisonderwijs waarvoor het Decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 omvattend en coherent is gebleven. De inspanningen om de diverse decreten waarmee het hoger onderwijs recent diepgaand werd hervormd, bijeen te brengen in één “Basisdecreet hoger onderwijs” getuigen van eenzelfde consequente ambitie. Van dat basisdecreet zal de rechtspositieregeling van de student een harmonisch onderdeel uitmaken. Het zou wel eens kunnen dat de vraag naar een apart leerlingenstatuut eigenlijk in grote mate het gevolg is van het uitblijven van een coherent-niveaudecreet voor het secundair onderwijs.

4. In de Beleidsbrief Onderwijs 2007-2008 sluit de minister zich aan bij het Vlor-advies. “Dit jaar zal ik de voorbereidende werkzaamheden voor het leerlingenstatuut afronden. Voor de rechten en plichten van de leerlingen komt er geen afzonderlijk decreet. Ik integreer dit liever in de bestaande regelgeving, zoals het Onderwijsdecreet II van 31 juli 1990 voor het secundair onderwijs, het Decreet gelijke onderwijskansen en het Participatiedecreet. [...] Tegen maart 2009 wil ik het besluitvormingsproces afronden.”<sup>7</sup>

5. Meer inhoudelijk wordt de vraag naar een apart leerlingenstatuut soms ook beïnvloed door een wat verengde visie op leerlingenrechten. De beste rechtsbe-

scherming ligt in goed georganiseerd onderwijs. Wat wel eens als rechtsbescherming wordt voorgesteld, namelijk de mogelijkheid om voor zijn rechten op te komen wanneer het fout loopt, is daar een belangrijk maar toch slechts secundair, dit wil zeggen op de tweede plaats komend, aspect van.

In de discussies van de Vlor-werkgroep is gebleken hoe het debat over het leerlingenstatuut ook diepgaand wordt beïnvloed door een enorme behoefte aan informatie. Telkens nieuwe generaties leerlingen en ouders gaan het onderwijsproces door en worden eventueel met conflictsituaties geconfronteerd. En dan begint de zoektocht naar correcte informatie. Uit het voorbeeld van de criteria voor de beslissingen van de klassenraden blijkt dat het dan niet volstaat om te verwijzen naar enkele procedurele regels. Het risico is groot dat een apart Decreet Leerlingenrechten de doorzichtigheid van de regelgeving voor de gebruikers slechts illusoir zou verbeteren. Het Vlor-advies stelt voor dat de overheid een grote inspanning zou doen om via een weldoordacht elektronisch programma gebruikers met veel voorkomende vragen te gidsen doorheen de regelgeving. Ook deze zorg wordt in de beleidsbrief 2007-2008 overgenomen<sup>8</sup>. Het probleem van het leerlingenstatuut is inderdaad in grote mate een probleem van informatie. Dat iedereen wordt geacht de wet te kennen, mag dan technisch-juridisch een onmisbaar uitgangspunt zijn, het kan de verschillende overheden niet ontslaan van de plicht om van goede informatie over de regelgeving een permanent aandachtspunt te maken.

6. Dat er een behoorlijk leerlingenstatuut terug te vinden is in het geheel van de regelgeving wil niet zeggen dat dit perfect is. De beleidsbrief 2007-2008 kondigt ook een aantal belangrijke bijstellingen aan, waarop verder nader wordt ingegaan<sup>9</sup>. Het betekent ook niet dat er aan een apart decreet geen positieve kanten of voordelen zouden kunnen zijn. Minstens tijdelijk zou het uitwerken van een dergelijk leerlingenstatuut voor een verhoogde dynamiek kunnen zorgen en een motor zijn om een aantal verbeteringen door te voeren. Het blijft hoe dan ook een evenwichtsoefening tussen correcte rechtsbescherming enerzijds en het risico voor te verregaand juridiseren van de pedagogische verhoudingen<sup>10</sup> anderzijds.

6. Art. 68-74 (hfdst. VI) en art. 36-59 (hfdst. IV), B. VI. Reg. 19 juli 2002 betreffende de organisatie van het voltijds secundair onderwijs.

7. F. VANDENBROUCKE, *Gelijke kansen op de hele onderwijsladder. Een tienkamp, Beleidsbrief onderwijs en vorming 2007-2008*, VR/2007/26.10/MED.12/31, 41, [www.ond.vlaanderen.be/beleid](http://www.ond.vlaanderen.be/beleid).

8. *Beleidsbrief onderwijs 2007-2008, l.c.*, 41: “Omdat het leerlingenstatuut moet bijdragen tot kansengelijkheid, moeten alle betrokkenen de daarin opgenomen rechten en plichten begrijpen en kennen. Ik zal de scholen dan ook stimuleren om hun communicatie af te stemmen op kansarme ouders en leerlingen. Het ministerie zal hiertoe bijdragen met een brochure en een website voor het brede publiek. Voortbouwend op de huidige Gids voor leerlingen zullen alle rechten en plichten van leerlingen bevattelijk worden weergegeven. Het Informatiepunt secundair onderwijs voor ouders en leerlingen in het Agentschap voor Onderwijsdiensten (AGODI) zal op vraag die rechten en plichten verduidelijken.”

9. *Beleidsbrief onderwijs 2007-2008, l.c.*, 41: “Ik wil me daarbij toespitsen op die zaken die momenteel niet of onvolledig geregeld zijn. De regelgeving rond evaluatie zal uitgewerkt worden en het verhaalrecht tegen uitsluitingen en betwiste eendeliberaties zal worden herzien.”

10. Vlor-advies, l.c.

## II. RECHT OP ONDERWIJS

### A. RECHT OP ONDERWIJS ALS SOCIAAL-CULTUREEL GRONDRECHT

7. Traditioneel wordt onderscheid gemaakt tussen de actieve vrijheid van onderwijs, zijnde het initiatiefrecht om onderwijs aan te bieden en de passieve vrijheid van onderwijs als het recht om onderwijs te ontvangen en dat ook zelf vrij te kiezen. Sinds de grondwetsherziening van 1988 is het sociaal-cultureel grondrecht op onderwijs expliciet opgenomen in artikel 24 § 3 G.W.: “Ieder heeft recht op onderwijs, met eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden. De toegang tot het onderwijs is kosteloos tot het einde van de leerplicht. Alle leerlingen die leerplichtig zijn, hebben ten laste van de gemeenschap recht op een morele of religieuze opvoeding.”

De plicht van de gemeenschappen om de vrije keuze te waarborgen is neergelegd in artikel 24 § 1 tweede lid G.W. Waarborgen voor de vrije keuze tussen neutraal of levensbeschouwelijk geëngageerd onderwijs zijn verder uitgewerkt in de Schoolpactwet van 29 mei 1959 en het Decreet basisonderwijs van 25 februari 1997<sup>11</sup>. Het recht op levensbeschouwelijke opvoeding was in de Schoolpactwet van 29 mei 1959 uitgewerkt als een verplichte keuze tussen het volgen van het vak niet-confessionele zedenleer of een vak godsdienst van een van de erkende erediensten. In de Vlaamse Gemeenschap is nu aanvaard dat de ouders, ook zonder daar een verantwoording voor te moeten geven, deze keuze kunnen weigeren en een vrijstelling vragen<sup>12</sup>.

Het Arbitragehof (voortaan Grondwettelijk Hof) heeft in meerdere arresten gesteld dat het waarborgen van de vrijheid van onderwijs een recht op subsidies van de overheid veronderstelt. Alleen een stelsel van overheidssubsidies maakt het voor private initiatiefnemers mogelijk om onderwijs aan te bieden onder vergelijkbare voorwaarden als de overheid. Het Hof verbindt het recht op subsidies ook aan artikel 24 § 4 G.W. dat een gelijke behandeling van alle leerlingen of studenten, ouders, personeelsleden en onderwijsinstellingen voorschrijft. Alleen objectieveerbare verschillen kunnen een verschil in behandeling verantwoorden. Als eindpunt van een lange ontwikkeling kondigde de Vlaamse regering in het voorjaar 2008 aan dat een nieuw finan-

cieringssysteem voor het leerplichtonderwijs wordt uitgewerkt waarin alle scholen, ongeacht het net waartoe ze behoren, volgens een zelfde stramen zullen worden behandeld voor het toekennen van de werkingsmiddelen<sup>13</sup>.

8. Internationale verdragen waarbij België partij is, waarborgen het recht op onderwijs. De meest bekende bepaling is het eerste lid van artikel 2 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM-Verdrag: “Niemand zal het recht op onderwijs worden ontnomen.” Deze bepaling houdt in dat wie aan de voorwaarden voldoet tot het bestaande onderwijs moet worden toegelaten, maar niet noodzakelijk in de instelling van zijn keuze. Verder waarborgen diverse verdragsbepalingen o.m. het recht van de ouders om vrij de levensbeschouwelijke oriëntatie van het onderwijs van hun kinderen te kiezen, eventueel door zelf onderwijs te organiseren<sup>14</sup>. De meest uitgewerkte waarborgen zijn terug te vinden in de artikelen 28 en 29 van het Kinderrechtenverdrag van 20 november 1989. Ook deze artikelen benaderen het recht op onderwijs nog als een recht van de ouders. In het licht van andere bepalingen van dit verdrag, o.m. het recht om gehoord te worden bij alle beslissingen die het kind aanbelangen, wordt ook steeds meer uitgegaan van een recht op onderwijs als een recht van het kind zelf.

De verdragsbepalingen vinden een directe neerslag in het Decreet gelijke onderwijskansen van 28 juni 2002 dat voorschrijft dat de schoolreglementen de internationaalrechtelijke en grondwettelijke beginselen betreffende de rechten van de mens en van het kind in het bijzonder eerbiedigen. Het bepaalt ook dat vanaf 12 jaar de school gekozen wordt door de ouders “in samenspraak met de leerling”<sup>15</sup>. De grootste juridische problemen doen zich voor wanneer er onenigheid is over de schoolkeuze<sup>16</sup>.

9. Met toepassing van artikel 191 G.W. geldt het recht op onderwijs voor al wie zich op het grondgebied bevindt “behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen”. Die zijn er voor het recht op onderwijs niet<sup>17</sup>. Bovendien moet worden aanvaard dat de wet op de leerplicht van 29 juni 1983 toepasselijk is ook voor vreemdelingen die niet wettelijk op het grondgebied verblijven. De omzendbrief die het inschrijvingsrecht van

11. Art. 4 Schoolpactwet 29 mei 1959 zoals gew. (nog toepasselijk op het secundair onderwijs) en art. 25 en 97-101 Decreet basisonderwijs 25 februari 1997.
12. Uitgebreide literatuur over dit onderwerp: A. OVERBEEKE, “Levensbeschouwelijk onderricht: keuzepalet en keuzevrijheid in Vlaanderen anno 2002”, *T.O.R.B.* 2002-03, 115-57; R. VERSTEGEN, “Een nieuw vak over levensbeschouwing en ethiek in het licht van art. 24 G.W. en de fundamentele rechten en vrijheden?”, *T.O.R.B.* 2002-03, 271-90 en reactie M. MAGITS en E. BORMS, “Ethiek en levensbeschouwing in het onderwijs”, *T.O.R.B.* 2003-04, 220-25.
13. “Vlaamse regering akkoord over decreet financiering leerplicht”. Persmededeling kabinet Vlaams minister van Onderwijs en Vorming 1 februari 2008, [www.ond.vlaanderen.be/nieuws](http://www.ond.vlaanderen.be/nieuws).
14. Art. 2 tweede lid Eerste Aanvullend Protocol EVRM; art. 18.4 BUPO 19 december 1966; art. 13 IVESCR 19 december 1966; art. 29.2 Kinderrechtenverdrag 20 november 1989.
15. Art. III.1 Decreet gelijke onderwijskansen 28 juni 2002.
16. A. DE WOLF, “De schoolkeuze voor het minderjarig kind”, noot onder Brussel 16 oktober 2001, *T.O.R.B.* 2002-03, 98-104.
17. Zie R. VERSTEGEN, “Migranten in het onderwijs”, in K. DE FEYTER (e.a.; red.), *Migratie- en migrantenrecht. Recente ontwikkelingen*. I, Brugge, die Keure, 1995, 483-89; R. VERSTEGEN, “Rechten van de student en rechtsbescherming”, in L. VAN HOESTENBERGHE en R. VERSTEGEN (red.), *Student en recht. Juridische en sociale gids voor het hoger onderwijs*, Leuven, Acco, 2007, 133-141 (“Recht op onderwijs en het probleem van het verblijfsrecht”).

kinderen zonder wettig verblijfsstatuut regelt, bepaalt wel dat een inschrijving in een school geen enkele garantie kan bieden en geen rechten creëert met betrekking tot de asielpcedure, het verblijfsrecht en de verdere toepassing van de regelgeving betreffende het verblijfsrecht, speciaal de Vreemdelingenwet van 15 december 1980<sup>18</sup>. Een omzendbrief van Binnenlandse Zaken maant de politiediensten aan bijzonder discreet op te treden in en rond de school, indien een verwijderingsmaatregel wordt uitgevoerd. De omzendbrief aanvaardt een tijdelijke schorsing van de verwijderingsmaatregel genomen in de periode vanaf het begin van de paasvakantie tot het einde van het schooljaar<sup>19</sup>.

## B. DE TOEGANG TOT HET ONDERWIJS

**10.** De Grondwet noch internationale verdragsbepalingen houden een recht in om te worden toegelaten tot een welbepaalde school van zijn keuze. Het Decreet gelijke onderwijskansen voert een versterkt keuzerecht in. Wie aan de voorwaarden voldoet en zich akkoord verklaart met het opvoedingsproject van de school, moet worden ingeschreven, met eerbiediging van de volgorde van aanmelding en instemming<sup>20</sup>. Aan een inschrijvingsrecht beantwoordt een aanvaardingsplicht. Voor het officieel onderwijs gold al de wet van de benuttingsgelijkheid van de openbare dienst. Het nieuwe decreet beperkt de contractuele vrijheid van een vrije onderwijsinstelling en zet daarmee een nieuwe stap in de verdere functionele inschakeling van het vrij onderwijs in het geheel van “de openbare dienst van het onderwijs”.

**11.** Er is wel eens gesproken van “een absoluut inschrijvingsrecht”. Dat was een motief om het centrale artikel van het Decreet gelijke onderwijskansen voor het Grondwettelijk Hof aan te vechten. Het Hof oordeelde echter dat het om meer dan een reden niet om een absoluut recht gaat en heeft het verzoek tot vernietiging van deze bepaling verworpen<sup>21</sup>. Met de grondige herziening door het decreet van 15 juni 2005 zijn de mogelijke beperkingen en nuanceringen van het inschrijvingsrecht nog verder uitgewerkt. De ouders moeten instemmen met het opvoedingsproject (III.1 § 2). De school kan weigeren om een zelf vastgestelde capaciteit te overschrijden (art. III.8). Een leerling die tijdens de twee voorafgaande schooljaren werd uitgesloten, moet niet heringeschreven worden. Er is ook een overlegprocedure binnen het lokaal overlegplatform voor het weigeren van leerlingen die tijdens het schooljaar elders zijn weggezonden (art. III.9).

Een apart gegeven is dat van de leerlingen met bijzondere onderwijsnoden. België heeft een sterk uitgebouwd net van buitengewoon onderwijs. Maar internationaal is er een trend naar “inclusief” of “geïntegreerd” onderwijs, waar ook Vlaanderen zich wil bij aansluiten<sup>22</sup>. Heel wat problemen doen zich voor bij de overgang tussen de twee modellen enerzijds, bij de beoordeling van de mogelijkheden van de leerling om gewoon onderwijs te volgen anderzijds. Het uitgangspunt is dat de ouders beslissen tot welke school zij zich richten. De school moet vanuit beide genoemde invalshoeken de eigen draagkracht beoordelen en kan de inschrijving weigeren na overleg met de ouders en het Centrum voor leerlingenbegeleiding. De school is wel verplicht om de leerling voorlopig onder ontbindende voorwaarde in te schrijven (art. III.10).

**12.** Een van de meest besproken aspecten van de inschrijvingsproblematiek is dat van het doorverwijzen of voorrang verlenen. Het oorspronkelijke decreet kende een systeem van doorverwijzen van leerlingen die het Nederlands onvoldoende beheersten. Dat is nu vervangen en verfijnd door een stelsel van voorrang bij inschrijving. De scholen moeten voorrang geven aan broers en zussen van eerder ingeschreven leerlingen (art. III.2). In Brussel-Hoofdstad kunnen de scholen voorrang geven aan kinderen van wie de thuistaal het Nederlands is. Het maximumpercentage wordt bepaald door het lokaal overlegplatform (art. III.3). Alle scholen kunnen voorrang verlenen aan leerlingen die beantwoorden aan een van de indicatoren in het decreet die wijzen op minder goede onderwijskansen (art. III.4). Als indicatoren gelden: een vervangingsinkomen, verblijf buiten gezinsverband, behoren tot de trekkende bevolking, moeder heeft geen diploma secundair onderwijs, de taal voor de gangbare communicatie is niet het Nederlands (art. VI.2). Andersom kunnen de scholen door het verlenen van voorrang ook een minimale aanwezigheid verzekeren van leerlingen die niet aan een van de gelijkheidsindicatoren beantwoorden (art. III.5) en op die manier het ontstaan van een zuivere “concentratieschool” tegengaan.

**13.** De inschrijvingsprocedures moeten de chronologie van de aanmelding registreren en respecteren. Een weigering van inschrijving moet met een aangetekend schrijven dat juridisch en feitelijk gemotiveerd is, aan de ouders worden meegedeeld (III.13). Ouders kunnen een klacht met betrekking tot het niet-inschrijven, na bemiddeling in het lokaal overlegplatform, voorleggen aan de Commissie leerlingrechten.

18. Omzendbrief “Het recht op onderwijs voor kinderen zonder wettig verblijfsstatuut”, GD/2003/03, 24 februari 2003, [www.ond.vlaanderen.be/edulex](http://www.ond.vlaanderen.be/edulex).

19. Omzendbrief betreffende de verwijdering van gezinnen met schoolgaand(e) kind(eren) van minder dan 18 jaar – Optreden van politiediensten in scholen, 29 april 2003, B.S. 13 juni 2003, bijgewerkt 3 december 2003, <[www.dofi.fgov.be/nl/reglementering/belgische/overige/omzendbrieven/29042003.pdf](http://www.dofi.fgov.be/nl/reglementering/belgische/overige/omzendbrieven/29042003.pdf)>.

20. Art. III.1 § 1 Decreet gelijke onderwijskansen 28 juni 2002.

21. Arbitragehof 8 oktober 2003, nr. 131/2003, *I.O.R.B.* 2003-04, 413-416; zie R. VERSTEGEN, “Gelijke onderwijskansen in de Vlaamse Gemeenschap. Verkenning van enkele principiële vragen”, *I.O.R.B.* 2003-04, 284-302.

22. F. VANDENBROUCKE, “Leerzorg. Ontwerp van conceptnota. 14 november 2006”, [www.ond.vlaanderen.be/beleid](http://www.ond.vlaanderen.be/beleid).

Deze commissie is een administratief en geen rechtsprekend orgaan. De uitspraken geven het standpunt van de overheid weer, die op zich een groot gezag hebben, maar geen dwingende rechtsgevolgen. Ze kunnen niet voor de Raad van State worden bestreden. Rechtsgevolgen treden eerst in wanneer de regering, op voorstel van de commissie, beslist een sanctie op te leggen onder de vorm van het inhouden van een gedeelte van de werkingsmiddelen<sup>23</sup>.

De jurisprudentie van de Commissie leerlingenrechten, blijkt in de praktijk richtinggevend te zijn voor de interpretatie van het Decreet gelijke onderwijskansen en het daarin gewaarborgde inschrijvingsrecht<sup>24</sup>.

### C. DE LEERPLICHT

**14.** Het recht op onderwijs van de kinderen wordt mede gewaarborgd door de invoering van een leerplicht gaande van ongeveer zes tot achttien jaar (deeltijds vanaf zestien jaar). Periodiek duiken voorstellen op voor een verlaging van de leerplicht omdat schoolse achterstand vroege wortels blijkt te hebben. De gemeenschappen kunnen wel het participeren aan het kleuteronderwijs stimuleren<sup>25</sup>. Het bepalen van het begin en het einde van de leerplicht is echter federale bevoegdheid<sup>26</sup>. De gemeenschappen zijn bevoegd voor alle andere aspecten, met inbegrip van het strafrechtelijk afdwingen van de naleving ervan<sup>27</sup>.

Het is een prioriteit voor de regering om de naleving van de leerplicht zo goed als mogelijk op te volgen. De Centra voor leerlingenbegeleiding (CLB) hebben daarin een belangrijke taak. In 2006 werd een actieplan opgesteld dat op diverse manieren de naleving wil bevorderen en de controle daarvan versterken<sup>28</sup>. Ook het effectief deelnemen aan het werkplekleren bij deeltijdse leerplicht wordt gecontroleerd<sup>29</sup>.

**15.** Er bestaat geen schoolplicht, wel leerplicht. Dat houdt in dat de ouders ook buiten de school de vorming van hun kinderen kunnen verzekeren. Juridisch

valt dit onder het begrip thuisonderwijs. De inspectie heeft als opdracht het effectief bestaan en de minimale kwaliteit van het thuisonderwijs te controleren<sup>30</sup>.

Te onderscheiden van het thuisonderwijs is het recht dat kinderen tijdens een ziekteperiode van een iets langere duur hebben op een zekere begeleiding aan huis, onderwijs aan huis genoemd<sup>31</sup>.

### D. KOSTELOOSHEID VAN HET LEERPLICHTONDERWIJS

**16.** De Grondwet waarborgt in artikel 24 § 3 de kosteloze toegang tot het leerplichtonderwijs. Dat houdt in dat geen direct of indirect schoolgeld kan worden gevraagd, maar niet dat het onderwijs kosteloos moet zijn, aldus ook het Grondwettelijk Hof<sup>32</sup>. Uit internationale verdragen volgt een verder dragende verplichting. In principe moet het leerplichtonderwijs op het niveau van het basisonderwijs kosteloos zijn. Voor het secundair en het hoger onderwijs interpreteren onze hoogste rechtscollleges de verdragsverplichting om te streven naar kosteloosheid als een *stand-still*-verplichting. De kosten mogen niet sneller stijgen dan, gemiddeld, de prijzen en de inkomens<sup>33</sup>.

**17.** De Vlaamse Gemeenschap heeft met het decreet van 6 juli 2007 de vereisten voor de kosteloosheid van het basisonderwijs nauwkeurig vastgelegd<sup>34</sup>. In het basisonderwijs kunnen geen bijdragen worden gevraagd voor onderwijsgebonden kosten die noodzakelijk zijn om een eindterm te realiseren of een ontwikkelingsdoel na te streven<sup>35</sup>. Het decreet somt de materialen op die kosteloos moeten worden ter beschikking gesteld. Een bron van veel onzekerheid ligt in het feit dat de scholen altijd nog mogen toelaten dat de kinderen hun eigen materiaal meebrengen. In beginsel zal vanaf het schooljaar 2008-2009 ook een "scherpe maximumfactuur" gelden (20 EUR voor kleuters, 60 EUR voor het lager onderwijs) voor materialen en activiteiten die door de school verplicht worden gesteld, maar die niet noodzakelijk zijn voor het berei-

23. B. STEEN, "De Commissie inzake Leerlingenrechten, (geen maat voor niets?" *T.O.R.B.* 2003-04, 439-450; S. PAUWELS, "De Commissie inzake leerlingenrechten, sluitstuk van de GOK-rechtsbescherming van de leerling. Beknopt overzicht van de oprichting en het eerste werkingsjaar", *T.O.R.B.* 2003-04, 319-27.
24. Zie de website van de Commissie inzake leerlingenrechten, met weergave van de uitspraken: [www.ond.vlaanderen.be/leerlingenrechten](http://www.ond.vlaanderen.be/leerlingenrechten).
25. Cf. art. 22 § 1 tweede lid Decreet basisonderwijs 25 februari 1997.
26. Art. 127 § 1 eerste lid, 2°, a G.W.
27. R. VERSTEGEN, "Ook alternatieve straffen. Over de grondslagen en de omvang van de strafrechtelijke bevoegdheid van de gemeenschappen inzake onderwijs", *T.O.R.B.* 2005-06, 153-172.
28. Zie het Spijbelactieplan van juni 2006: "Een sluitende aanpak voor spijbelen en schoolverzuim", [www.ond.vlaanderen.be/leerplicht/spijbelactieplan.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/leerplicht/spijbelactieplan.pdf).
29. Art. 3 § 5 Leerplichtwet 29 juni 1983, ingev. art. IX. Onderwijsdecreet XVII 22 juni 2007.
30. Art. 26-26quater Decreet basisonderwijs 25 februari 1997.
31. Art. 34-36 Decreet basisonderwijs 25 februari 1997.
32. Arbitragehof 2 april 1992, nr. 28/92, randnr. 6.B.2; zie nog J.-M. DERMAGNE, "La gratuité dans l'enseignement", in B. SCHEPENS (ed.), *Quels droits dans l'enseignement? Enseignants, Parents, Elèves*, Faculté de droit de Namur, Centre de droit régional, Brugge, die Keure, 1994, 29-47; L. VAN SLYCKEN, "Wie betaalt de kosten voor het leren zwemmen in het basisonderwijs? Een discussie over de kosteloosheid van het leerplichtonderwijs naar aanleiding van de beslissing van de Commissie Laakbare Praktijken voor het Basisonderwijs van 28 april 1998", *T.O.R.B.* 1999-2000, 227-34.
33. Arbitragehof 7 mei 1992, nr. 33/92, randnr. B.5.2 en 6.3.
34. Art. 27-27quater Decreet basisonderwijs 25 februari 1997, gew. Decr. 6 juli 2007, *B.S.* 24 augustus 2007.
35. Art. 27 tweede lid Decreet basisonderwijs 25 februari 1997 en bijlage 1 waarin wordt opgesomd waarvoor geen bijdrage van de ouders kan worden gevraagd: bewegingsmateriaal, constructiemateriaal, handboeken – schriften – werkboeken en werkblaadjes – fotokopieën – software, ICT-materiaal, informatiebronnen, kinderliteratuur, knutselmateriaal, leer- en ontwikkelingsmateriaal, meetmateriaal, multimediamateriaal, muziekinstrumenten, planningsmateriaal, schrijfgierief, tekengierief, atlas, globe, kaarten, kompas, passer, tweetalige alfabetische woordenlijst, zakrekenmachine.

ken van de eindtermen of het nastreven van de ontwikkelingsdoelen. Men denke o.m. aan tijdschriften, gymkledij, bezoeken, culturele uitstappen, zwemmen (met uitzondering van één verplicht jaar) en sport. Voor al deze kosten is overleg in de schoolraad vereist. Dat is ook het geval voor kosten die gemaakt worden voor niet verplichte activiteiten zoals schoolreizen.

Ook in het secundair onderwijs mag geen direct of indirect inschrijvingsgeld worden gevraagd<sup>36</sup>. Het blijft in het secundair onderwijs wel mogelijk om de kostprijs van geïndividualiseerde leermiddelen ten laste te leggen van de ouders. Zowel in het basis- als het secundair onderwijs moeten bijkomende bijdragen in het participatieorgaan worden overlegd<sup>37</sup>.

Betwistingen over kosten die worden aangerekend, kunnen worden voorgelegd aan de Commissie zorgvuldig bestuur<sup>38</sup>. Alle belanghebbenden kunnen daarover aan de commissie advies vragen. Maar er kan ook een klacht worden ingediend. Beslissingen over klachten zijn in die zin bindend dat de commissie de mogelijkheid heeft om een sanctie op te leggen bestaande uit het inhouden van een deel van de werkingsmiddelen. Tegen een beslissing van de commissie kan een beroep worden aangetekend bij de Vlaamse regering. Nu al wordt vrij frequent een vraag of een klacht betreffende kosteloosheid aan de commissie voorgelegd<sup>39</sup>. Ook de naleving van de maximumfactuur is aan het toezicht van de Commissie zorgvuldig bestuur onderworpen.

**18.** Studiebeurzen zijn een instrument om de uitoefening van het recht op onderwijs voor minvermogenden te ondersteunen. Als onderdeel van het beleid om financiële drempels weg te werken, brengt het decreet van 18 juni 2007 betreffende de studiefinanciering van de Vlaamse Gemeenschap een aantal ingrijpende wijzigingen<sup>40</sup>. De voorwaarden voor het verkrijgen van een schooltoelage in het secundair onderwijs worden versoepeld. Een schooltoelage is zelfs mogelijk voor het basisonderwijs, inbegrepen dus het kleuteronderwijs (45 EUR voor kleuters; 60 tot 120 EUR lager onderwijs). Er wordt ook naar gestreefd, door een informatieplicht van de scholen naar het departement toe, om te vermijden dat rechthebbenden niet bereikt worden en niet de financiering ontvangen waar ze recht op hebben.

### III. RECHTEN IN HET ONDERWIJS

#### A. SAMENLEVEN IN GROEPSVERBAND

**19.** Elke school moet beschikken over een schoolreglement dat de rechten en plichten van de leerlingen vastlegt<sup>41</sup>. Het bevat een studiereglement met de krachtlijnen voor de organisatie van de studies en een orde- en tuchtreglement. Het schoolreglement moet worden meegedeeld vóór de inschrijving, zodat de ouders weten waartoe ze zich engageren<sup>42</sup>. Er bestaan schoolreglementen van zeer uiteenlopende types, afhankelijk van de schoolcultuur<sup>43</sup>.

Het schoolreglement regelt ook een aantal punten die voor het dagelijks samenleven van groot belang kunnen zijn en soms erg gevoelig liggen. Schoolreglementen of de bijlagen daarvan regelen zo uiteenlopende zaken als de bijdragen voor nevenactiviteiten, een elektronische kaart voor drankautomaten, roken op school en de onmiddellijke omgeving, elementen voor een drugsbeleid, principes voor het optreden bij pesten, voorschriften over kleding en haartooi, het dragen van hoofddeksels en piercings enz. Veel van die bepalingen zijn soms onvermijdelijk eerder vaag geformuleerd en worden door de directie geïnterpreteerd in concrete omstandigheden.

De vaagheid van sommige normen en de “soevereine” interpretatie daarvan door de schooldirecties is wel vaker bron van onvrede en conflict. Het open karakter van een aantal normen is onvermijdelijk, wil men niet terecht komen in een legalisme dat verstikt en daardoor vastloopt. De minister kondigt wel aan dat grotere inspanningen zullen moeten worden gedaan om de rechten en plichten van de leerlingen in het schoolreglement te omschrijven<sup>44</sup>. Ook wordt gezocht naar formules die in conflictsituaties een of andere vorm van externe bemiddeling of beroep zouden mogelijk maken, al blijkt het niet eenvoudig om hier een werkbaar concept uit te werken. In zijn Beleidsbrief Onderwijs 2007-2008 kondigt de minister aan “de beroepsprocedures” schooloverstijgend te organiseren op het niveau van de scholengemeenschappen<sup>45</sup>. Daarmee is nog niet gezegd dat het ook de bedoeling zou zijn om naast beroep tegen tuchtbeslissingen en klassenraadsbeslissingen ook beroep mogelijk te maken met betrekking tot de toepassing van het schoolreglement.

36. Art. V.13 Onderwijsdecreet XIII – Mozaïek 13 juli 2001.

37. Art. 27 § 3 Decreet basisonderwijs en art.V.13 Onderwijsdecreet XIII – Mozaïek.

38. Art. V.21-39 Onderwijsdecreet XIII – Mozaïek 13 juli 2001.

39. Zie website van de Commissie zorgvuldig bestuur, met adviezen en beslissingen: [www.ond.vlaanderen.be/zorgvuldigbestuur](http://www.ond.vlaanderen.be/zorgvuldigbestuur); ook W. VAN BELLEGHEM, “Commissie zorgvuldig bestuur: vier jaar ervaring”, *T.O.R.B.* 2006-07, 487-500.

40. *B.S.* 19 juli 2007.

41. Art. 37 Decreet basisonderwijs 25 februari 1997 en art. 74*octies-novies* Onderwijsdecreet II, 31 juli 1990 (sec. ond.).

42. Art. III.1 § 2 Decreet gelijke onderwijskansen 28 juni 2002.

43. Cf. J. DE GROOF EN P. MAHIEU, *De school komt tot haar recht*, Leuven-Apeldoorn, Garant, 1993.

44. *Beleidsbrief onderwijs en vorming 2007-2008, l.c.*, 41: “Daarom wil ik: – rechten en plichten voor de hele leerlingenpopulatie van een instelling laten vastleggen. Schoolbesturen zullen bij de concretisering zorgvuldig, objectief en doordacht te werk moeten gaan en daarbij rekening houden met de mogelijkheden tot inspraak van leerlingen.”

45. *Beleidsbrief onderwijs en vorming 2007-2008, l.c.*, 41.

20. Een bijzonder probleem dat ook een principiële draagwijdte heeft, is dat van het dragen van de hoofddoek op school. Het beleid van de opeenvolgende ministers van Onderwijs is geweest om deze aangelegenheid door elke school afzonderlijk te laten regelen. Het resultaat is een diversiteit aan benaderingen. Men stelt een kruipende toename van het verbod van het dragen van de hoofddoek vast. De Raad van State heeft wel vastgesteld dat binnen het gemeenschapsonderwijs een afzonderlijke school of scholengroep niet bevoegd is om een verbod tot het dragen van een hoofddoek in het schoolreglement op te nemen<sup>46</sup>.

Een dergelijk verbod neemt de neutrale vorm aan van het dragen van om het even welk hoofddeksel. Daarbij komt de principiële betekenis die het dragen van de hoofddoek voor sommige leerlingen heeft, wel enigszins in de verdrukking<sup>47</sup>.

### B. PARTICIPATIE

21. Een decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school regelt de inspraak van personeel, ouders en leerlingen in de organisatie van het onderwijs en het schoolleven<sup>48</sup>. Voor het gemeenschapsonderwijs moet ook rekening worden gehouden met de eigen participatieve bestuursstructuur, waardoor het Participatiedecreet daar slechts gedeeltelijk toepasselijk is<sup>49</sup>. De regeling van de collectieve inspraak kan wat de leerlingen betreft in zekere mate mede worden begrepen als een concretisering van de beginselen van het Kinderrechtenverdrag.

Elke school moet, voor zover het Participatiedecreet van toepassing is, een *schoolraad* oprichten, bestaande uit vertegenwoordigers van de ouders, het personeel en de lokale gemeenschap. In het secundair onderwijs zijn ook de leerlingen vertegenwoordigd. Personeel, ouders en leerlingen kiezen hun vertegenwoordigers rechtstreeks of onrechtstreeks. De schoolraad heeft, al naar gelang de materies, een facultatieve of een verplichte adviesbevoegdheid of een overlegbevoegdheid. Er is een verplichte overlegbevoegdheid voor onder meer het opstellen of wijzigen van het schoolreglement, het schoolwerkplan, het vastleggen van de bijdragen die aan de ouders worden gevraagd, de planning van *extra muros*-activiteiten en prescolaire activiteiten, het welzijns- en veiligheidsbeleid van de school.

Een akkoord wordt uitgevoerd door de inrichtende macht. In geval van niet-akkoord neemt de inrichtende macht een eindbeslissing. Er is voorzien in een bemiddelingsprocedure. Bij niet-naleven van de verplichtin-

gen uit het Participatiedecreet kan klacht worden ingediend bij de Commissie zorgvuldig bestuur. Afgevaardigden van het personeel en van de leerlingen kunnen geen tuchtstraf oplopen voor standpunten ingenomen in de schoolraad.

22. Naast de schoolraad moet ook een *leerlingenraad* worden opgericht indien een voldoende representatieve groep leerlingen (10 %) daarom vraagt. Indien de betrokkenheid van de leerlingen bij het schoolbeleid op een andere manier geregeld is, is de leerlingenraad niet verplicht. Een *ouderraad* wordt opgericht op vraag van 10 % van de ouders.

Leerlingenraad, ouderraad en pedagogische raad (leerkrachten) zijn te beschouwen als adviesorganen waarin de afgevaardigden de werking van de schoolraad voorbereiden en ondersteunen.

### C. TUCHT

23. De basisregels voor de uitoefening van het tucht-recht in het secundair onderwijs zijn opgenomen in de artikelen 74*octies*-74*undecies* van Onderwijsdecreet II van 31 juli 1990. Bij het overbrengen in 2006 van deze bepalingen uit het Organisatiebesluit secundair onderwijs naar het decreet werd de regeling ook enigszins aangepast<sup>50</sup>. Voor het basisonderwijs, waar zo goed als nooit tuchtprocedures voorkomen, gelden de artikelen 32 en 33 van het Decreet basisonderwijs van 25 februari 1997.

Het decreet maakt onderscheid tussen ordemaatregelen en tuchtmaatregelen. *Ordemaatregelen* worden genomen als de leerling het normale verloop van het onderwijs of het vormingsgebeuren hindert. Ze worden genomen door al wie daartoe door de inrichtende macht is gemandateerd. Ze zijn niet aan strikte procedures onderworpen en kunnen ook niet voor de rechter worden aangevochten. Ook de Commissie leerlingenrechten is niet bevoegd. *Tuchtmaatregelen* worden genomen als het gedrag van de leerling een gevaar gaat vormen voor het onderwijs- of vormingsgebeuren. Het opleggen van een tuchtsanctie is voorbehouden aan de inrichtende macht of haar afgevaardigde of aan de directeur. Hier gelden een aantal precieze procedurevoorschriften. Het decreet vermeldt als tuchtsanctie de tijdelijke en de definitieve uitsluiting. De lijst is niet limitatief. Bijvoorbeeld ook een blaam is mogelijk. Bij definitieve uitsluiting is het advies van de klassenraad vereist.

De rechten van de verdediging vragen dat inzage wordt gegeven van het tuchtdossier, dat de betrokkenen wor-

46. R.v.St. 18 oktober 2007, nr. 175.886 en 175.887.

47. Zie R. LAMRABET, "School zonder hoofddoek", *TJK* 2004, 285-298; M.-Cl. FOBLETS en J. VELAERS, "De hoofddoek, het onderwijs en de antidiscriminatiewet", *R.W.* 2006-07, 122-132. Verdere literatuur ook over de context van het EVRM-Verdrag, waaronder een verbod in de universiteiten van de Turkse staat aanvaardbaar wordt geacht: E. BREMS, "Het recht van leerlingen om een hoofddoek te dragen op school: recente ontwikkelingen", *C.D.P.K.* 2006, 406-414.

48. *B.S.* 6 augustus 2004.

49. Zie o.m. art. 7 Bijz. Decr. 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs. Het Participatiedecreet is ook slechts beperkt toepasselijk op scholen met een vrij gekozen participatief bestuur (art. 8 Decr. 2 april 2004).

50. Zie art. III.16 Onderwijsdecreet XVI, 7 juli 2006.

den gehoord en dat de ouders en de leerling zich kunnen laten bijstaan door een raadsman. De beslissing moet schriftelijk gemotiveerd ter kennis worden gebracht vooraleer die van kracht kan zijn. Een ordemaatregel kan collectief zijn, maar een tuchtmaatregel is noodzakelijk individueel en moet in verhouding staan tot de ingeroepen feiten.

**24.** Als de definitieve uitsluiting ingaat vóór 30 juni blijft de leerling ingeschreven tot hij een andere school gevonden heeft. De school moet daarbij actief helpen zoeken. Ouders en leerling kunnen ondertussen een actieve begeleiding voor de leerling vragen, maar de school kan die gemotiveerd weigeren.

Het decreet bepaalt dat enkel de zwaarste tuchtstraf van de definitieve uitsluiting vatbaar is voor beroep. Het schoolreglement moet voorzien in een interne beroepsprocedure. De indruk bestaat dat de werking van deze interne procedure op vele plaatsen, zacht gezegd, voor grote verbetering vatbaar is. Zoals gezegd, is het de bedoeling om in de komende herziening van het “leerlingenstatuut” de beroepsprocedure op het niveau van de scholengemeenschap te brengen<sup>51</sup>.

De tuchtbeslissing kan ook voor de rechter worden aangevochten. Voor officiële instellingen die optreden als administratieve overheden is de Raad van State de bevoegde rechter. Met een vrije instelling staan de leerlingen en hun ouders in een contractuele relatie. Hier blijft de burgerlijke rechtbank of de voorzitter zetelend in kort geding bevoegd<sup>52</sup>. Het is bijzonder moeilijk om een goed zicht te krijgen op de frequentie van tuchtmaatregelen en de gerechtelijke betwistingen daarvan. Er worden zeer weinig uitspraken op dit terrein gepubliceerd. Een aantal aspecten van deze geschillen komen aan het licht in de rechtspraak van de Commissie leerlingenrechten<sup>53</sup>.

**25.** Het lijkt nog altijd voor te komen dat een leerling wordt uitgesloten of dat een tuchtstraf wordt opgelegd zonder dat een passende tuchtprocedure wordt gevolgd. Soms wordt met een leerling die aanhoudend blijf geeft van probleemgedrag, een “contract” gesloten. Daarin wordt aangekondigd dat elke tekortkoming aan de strikte bepalingen daarvan met een soort “zero-tolerance” zal leiden tot de wegzending van de

school. Deze pedagogisch dikwijls zinvolle maatregel mag juridisch echter niet worden begrepen als een machtiging om zonder disciplinaire maatregel over te gaan tot een disciplinaire wegzending. Het ligt niet in de bevoegdheid van scholen, ouders of leerlingen om de rechtsbescherming die in de tuchtprocedure besloten ligt door onderlinge overeenkomst buiten werking te stellen.

Om een tuchtprocedure te vermijden, grijpen sommige scholen naar een weigering van inschrijving in het volgende schooljaar. Dergelijke weigering op disciplinaire gronden moet ons inziens ook de rechtsbescherming bieden die voor een tuchtmaatregel is voorgeschreven. Wellicht zal ook dat nader worden geregeld. Een “verzoek niet meer terug te keren” is dan weer moeilijker grijpbaar.

Niemand blijkt een goed zicht te hebben op de omvang van het fenomeen van de disciplinaire wegzending of de weigering van inschrijving. Dit is nog wel een zwak punt in de uitwerking van de leerlingenrechten. Uit een persbericht valt op te maken dat het de bedoeling zou zijn om in het kader van de herziening van de leerlingenrechten of nog eerder aan de scholen de verplichting op te leggen om dergelijke beslissingen aan het departement te melden<sup>54</sup>.

#### IV. RECHTEN PUTTEN UIT HET ONDERWIJS

**26.** Na een onbehaaglijke periode van “welles – nietes” staat nu vast dat de Raad van State bevoegd is om zich uit te spreken over examenbetwistingen in het secundair (en basis)onderwijs, ook als de beslissing genomen is door een klassenraad van een vrije onderwijsinstelling<sup>55</sup>. Beslissen over het al of niet toekennen van een diploma dat ook tegenover derden rechtsgevolgen in het leven roept, wordt beschouwd als eenzijdig bindend handelen, kenmerk voor het overheidsoptreden. Voor het hoger onderwijs heeft de decreetgever dit contentieux echter toegewezen aan een zelfstandig administratief rechtscollege: de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen<sup>56</sup>.

Er bestaan goede publicaties die een overzicht bieden van de voornaamste knelpunten die bij examengeschilden opduiken<sup>57</sup>. Hierna volgt een kort overzicht van enkele belangrijke aandachtspunten zonder detailverwijzingen.

51. *Beleidsbrief onderwijs en vorming 2007-2008, l.c.*, 41: “Daarom wil ik: [...] – de beroepsprocedures schooloverstijgend, op het niveau van de scholengemeenschappen laten verlopen. Daarmee wordt een extra garantie voor neutraliteit en objectiviteit ingebouwd.”
52. Zie R. VERSTEGEN, “Oud en nieuw over de bevoegde rechter. Het (vrij) onderwijs als proeftuin voor juristen”, *R.W.* 2004-05, 1570-73.
53. [www.ond.vlaanderen.be/leerlingenrechtencommissie](http://www.ond.vlaanderen.be/leerlingenrechtencommissie).
54. Verklaring van een medewerker van de minister van Onderwijs, die spreekt van een verplichting “vanaf volgend jaar”, *De Standaard*, 24 april 2008, 15.
55. S. LUST en B. STEEN, “Welles, nietes over vrije onderwijsinstellingen, administratieve overheden en rechtsbescherming”, *T.O.R.B.* 2002-03, 315-53; R. VERSTEGEN, “Wanneer treden privaatrechtelijke (onderwijs)instellingen op als administratieve overheid?”, *R.W.* 2002-03, 801-14.
56. J. DERIDDER, “De Raad voor Betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen en zijn eerste jaar rechtspraak”, *T.B.P.* 2006, 131-45; K. VAN LINT, De Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen. Een analyse na twee werkjaren”, *T.O.R.B.* 2006-07, 454-472.
57. Naast de bijdragen onder vorige noot ook: J. GORIS, “Georganiseerde bestuurlijke beroepen tegen examenbeslissingen in het secundair en het hoger onderwijs in Vlaanderen”, *R.W.* 2006-07, 82-94; J. NEUTS, “Het administratief beroep inzake beslissingen van de delibererende klassenraad”, *T.B.P.* 2002, 600-617; J. NEUTS en B. VERBEECK, “De Raad van State en examenbeslissingen (2002-2005): *une liaison dangereuse*”, *T.O.R.B.* 2006-07, 431-450; zie ook nog: L. VENVY, *Rechtsbescherming in het onderwijs (Administratief Lexicon)*, Brugge, die Keure, 1990, 97-122; R. VERSTEGEN, “Rechtsbescherming in onderwijsverband”, *R.W.* 1988-89, 1209-25 en 1396-98 (aanvulling en *errata*).



**27.** De essentie van de regelgeving ter zake bestaat uit enerzijds het artikel 6<sup>quater</sup> van de Schoolpactwet van 29 mei 1959 dat bepaalt dat de klassenraad het enige bevoegde orgaan is om de studieresultaten (secundair onderwijs) te beoordelen en anderzijds de artikelen 68-74 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 juli 2002 betreffende de organisatie van het voltijds secundair onderwijs waarin de interne beroepsprocedure wordt geregeld.

In overeenstemming met vaste rechtspraak van de Raad van State is een beroep bij de Raad van State niet ontvankelijk indien de interne procedure niet is gevolgd. De termijn voor het inzetten van de interne procedure start bij het meedelen van de rapporten. Meer dan één dossier loopt vast omdat de termijnen die aan de verzoeker zijn opgelegd, niet zijn gerespecteerd. Anderzijds zijn geen termijnen voorzien voor de organen van de school die de klacht moeten behandelen. Dat leidt meer dan eens tot onredelijke vertraging van de procedure. Met respect voor het recht op vakantie van de schooldirecteur lijkt hier toch nog verbetering mogelijk.

**28.** Het intern beroep start met een informeel overleg met de afgevaardigde van de inrichtende macht (veelal een directeur) of de voorzitter van de klassenraad, dat al of niet leidt tot het bijeenroepen van de klassenraad voor een nieuw beraad. Voor een minderjarige is de tussenkomst van een ouder essentieel. Leidt het beraad niet tot een gunstige beslissing, dan kan een formele klacht worden ingediend bij een beroepscommissie opgericht door de inrichtende macht. De beroepscommissie stelt een advies op dat wordt voorgelegd aan de inrichtende macht. Het is de inrichtende macht en niet de beroepscommissie die beslist of de klassenraad al of niet wordt bijeengeroepen om een nieuwe beslissing te nemen. In de Beleidsbrief Onderwijs 2007-2008 is aangekondigd dat de beroepsprocedures op het niveau van de scholengemeenschap zullen moeten worden georganiseerd<sup>58</sup>.

**29.** De leerling wordt in principe “gehoord” op het examen. Hij moet niet voor de deliberatie individueel worden gehoord. Hierop kan een uitzondering worden gemaakt in geval van fraude. Omdat een beslissing die gebaseerd is op fraude toch ook het karakter van een sanctie aanneemt, kan worden gesteld dat altijd de versie van de betrokkene moet worden gehoord vooraleer over een fraude wordt beslist. Er wordt aangenomen dat dit horen niet noodzakelijk door de klassenraad moet gebeuren.

De interne procedure start met overleg. Dit veronderstelt dat de verzoeker wordt gehoord. In de verdere procedure is geen formele hoorplicht meer voorzien. De beroepscommissie, de inrichtende macht, noch de klassenraad bij nieuwe deliberatie moeten de betrokke-

nen horen. In feite schrijven heel wat interne reglementen voor dat de beroepscommissie de verzoeker hoort. Maar in elk geval moet de verzoeker de kans hebben om zijn argumenten schriftelijk voor te leggen aan de beroepscommissie en hij moet in het dossier uiteindelijk antwoord krijgen op de door hem geuite bezwaren. Al te dikwijls wordt hieraan nog onvoldoende aandacht besteed en blijft de school of de klassenraad bij de in eerste instantie gegeven argumenten zonder voldoende inspanning om op de aangevoerde bezwaren te antwoorden.

**30.** De Raad van State hecht een bijzonder groot belang aan de motivering in de loop van de interne procedure. Vooreerst heeft de Raad uitgemaakt dat het beroep bij de Raad ingesteld wordt tegen ofwel de nieuwe beslissing van de klassenraad ofwel de weigering van de inrichtende macht om de klassenraad opnieuw bijeen te roepen. In dit laatste geval kunnen alle argumenten die tegen de oorspronkelijke beslissing van de klassenraad kunnen worden aangevoerd, ook worden ingebracht tegen de weigering van de inrichtende macht. De Raad is namelijk van oordeel dat wanneer er door de klassenraad een onregelmatigheid is begaan, dit voor de inrichtende macht een motief moet zijn om de klassenraad opnieuw bijeen te roepen.

**31.** De beslissing van de klassenraad moet gemotiveerd zijn. De motieven van de beslissing moeten in de beslissing van de klassenraad zelf terug te vinden zijn. Meer dan eens ontwikkelt de beroepscommissie een aantal argumenten ter verantwoording van de beslissing van de klassenraad die in de beslissing zelf niet zijn terug te vinden. Dit is voor de Raad van State onaanvaardbaar. De inrichtende macht moet de klassenraad opnieuw bijeenroepen indien zij van oordeel is dat de oorspronkelijke beslissing moet worden herzien, maar ook wanneer een terecht bevonden beslissing zelf onvoldoende gemotiveerd is. Enkel de klassenraad kan immers de motieven voor zijn eigen beslissing meedelen. De Raad van State neemt aan dat niet elke beslissing vanaf het begin tot in het detail kan worden verantwoord en beschouwt de interne procedure dan ook als een geschikt instrument om te voorkomen dat bij de deliberatie voor elke leerling “een boek” moet worden geschreven. Het intern beroep maakt het mogelijk om de genomen beslissing te verantwoorden, eventueel de verantwoording ervan bij te sturen of de beslissing te herzien. Indien het advies van de beroepscommissie, ingaand op de argumenten van de verzoeker, aantoonde waarom de beslissing van de klassenraad terecht werd genomen, dan moet dit advies in de weigeringsbeslissing van de inrichtende macht worden opgenomen of eraan gehecht zijn. In elk geval moeten aan de verzoeker de argumenten worden meegedeeld waarom op

58. Cf. *supra*, randnr. 24.

zijn ernstige bezwaren niet wordt ingegaan. De Raad beschouwt de mogelijkheid om antwoord te krijgen op ernstige bezwaren als een essentiële doelstelling van de interne procedure.

**32.** Het beroep bij de Raad van State wordt ingesteld door de “ouders” van een minderjarige leerling, maar de ondertussen meerderjarig geworden leerling moet overnemen wanneer nieuwe stappen moeten worden gezet in de loop van de procedure.

**33.** In examengeschillen wordt aanvaard dat een examencijfer op zich een passende verantwoording is voor de gegeven beoordeling. Het is aan de verzoeker om elementen aan te brengen die aannemelijk maken dat dit cijfer niet terecht werd toegekend. Er kan onzorgvuldigheid in de procedure worden aangevoerd, onregelmatigheid in de samenstelling van de klassenraad, tegenspraak tussen de gegevens van het dossier dat in de loop van het jaar is opgebouwd en de eindbeslissing van de klassenraad enz. Artistieke prestaties, stages en eindwerken, waar het om meer dan kennisvragen gaat, vereisen een iets meer uitgewerkte beoordeling dan enkel maar het blote cijfer. In uitzonderlijke gevallen zou een expert kunnen worden ingeschakeld.

De Raad is echt wel streng wanneer een C-attest (niet geslaagd) wordt toegekend wegens één onvoldoend cijfer. De Raad verwijst naar de regelgeving die bepaalt dat met alle gegevens in het dossier van de leerling rekening moet worden gehouden. Dat is ook zo wanneer een onvoldoend cijfer wordt behaald op een uitgestelde proef. De Raad benadrukt telkens weer de verantwoordelijkheid van de klassenraad om elk dossier in zijn geheel te beoordelen en aanvaardt niet dat de klassenraad zich gebonden acht door vooraf opgestelde deliberatieregels die *in abstracto* worden toegepast<sup>59</sup>. Zo eist de Raad ook dat, wanneer het dossier daar aanleiding toe geeft, de klassenraad verantwoordt waarom er geen tweede kans in de vorm van een uitgestelde proef werd toegestaan, ook al bevat het schoolreglement strikt beperkende bepalingen wat dat betreft<sup>60</sup>.

**34.** Een frequent ingeroepen argument is dat van de ongelijke behandeling. In principe gaat het volgens de Raad van State niet om vergelijkende examens die tot een rangschikking met rechtsgevolgen leiden. Daarom heeft het gelijkheidsbeginsel in het onderwijs niet hetzelfde gewicht als voor examens bij de overheid. Maar een ongelijke behandeling kan worden ingeroepen als een bewijs van het feit dat de beoordeling niet met de vereiste zorgvuldigheid is totstandgekomen. Het is wel aan de verzoeker om vergelijkende elementen aan te

brengen die de klassenraad verplichten op dat punt meer precieze informatie te geven. Hij kan niet zomaar vragen dat de resultaten van (de) andere leerlingen worden voorgelegd om te zien of er ongelijkheid is.

**35.** De klassenraad oordeelt autonoom en discretionair. Dit heeft niets met willekeur te maken. De Raad van State stelt in meerdere arresten dat hij niemand kan beschermen tegen een strenge beoordeling. Wanneer echter de beslissing kennelijk onredelijk wordt, dat wil zeggen van dien aard dat kan worden aangenomen dat geen enkele andere klassenraad in redelijkheid oordelend tot een dergelijke beslissing zou zijn gekomen, dan wordt de beslissing geschorst of vernietigd.

**36.** De Raad van State neemt aan dat de behandeling van een examenbetwisting een dringend karakter heeft en aanvaardt in principe het bestaan van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel. De examendossiers worden meestal als hoogdringend behandeld. Een schorsing houdt voor de inrichtende macht de uitnodiging in om de zaak opnieuw te onderzoeken en een nieuwe beslissing te nemen. In de overgrote meerderheid van de gevallen is de voorlopige procedure in kort geding definitief, omdat de klassenraad zich schikt naar de uitspraak<sup>61</sup>. Maar het gebeurt ook meer dan eens dat de klassenraad zijn beslissing handhaaft maar nu beter of anders motiveert. Wie een beslissing na beroep aanvecht moet volgens de rechtspraak van de Raad van State niet opnieuw intern beroep instellen, maar kan rechtstreeks terug naar de Raad van State.

In uitzonderlijke gevallen gaat het dossier tot drie, een enkele keer tot vier keer toe over en weer. Het dossier is beëindigd wanneer de Raad van State vrede neemt met een nieuwe motivering. In een zaak die voor wat beroering zorgde, heeft de Raad geoordeeld dat na een vierde schorsing kon worden aangenomen dat de klassenraad geen goede argumenten meer kon aanbrengen en dat de verzoeker moest worden geacht een recht te hebben op het toekennen van zijn diploma. Na eerst nog onder voorwaarde het diploma te hebben toegekend, heeft de klassenraad uiteindelijk, als gevolg van interne druk binnen de school, het diploma definitief toegekend<sup>62</sup>.

De Raad van State kan ook voorlopige maatregelen nemen: een bijeenkomst van de klassenraad bevelen onder verbeurte van een dwangsom, een nieuw examen opleggen, bevelen dat de leerling voorlopig wordt toegelaten tot het volgende jaar of tot het eerste jaar hoger onderwijs. De Raad is bijzonder terughoudend in het toestaan van dergelijke maatregelen.

59. Zie bv. de uitspraak van de Raad van State (R.v.St. 2 oktober 2007), gepubliceerd verder in dit nummer, met noot J. FIERS.

60. R. VERSTEGEN, “Al of niet herexamens in het secundair onderwijs? Over de autonomie van de klassenraad en de grenzen daarvan”, *T.O.R.B.* 2005-06, 566-76.

61. R. VERSTEGEN, “Prima facie of hoe definitief voorlopig kan zijn”, in *Liber amicorum Frans Vanistendael*, Herentals, Knops Publishing, 2007, 503-507.

62. J. NEUTS, “Rechtsbescherming bij examenbeslissingen. En wat als de duivel er mee gemoeid is?”, noot onder R.v.St. 6 oktober 2005, nr. 149.871, 8 november 2005, nr. 151.060, 1 december 2005, nr. 152.126, 22 december 2005, nr. 153.126 en Kort Ged. Hasselt 19 januari 2006, *T.O.R.B.* 2005-06, 577-604.

37. Volledigheidshalve kan nog worden vermeld dat soms ook een beroep wordt gedaan op de burgerlijke rechtbank<sup>63</sup>. De burgerlijke rechtbank kan zich bevoegd verklaren wanneer de vordering gebaseerd is op een subjectief recht op onderwijs dat gestoord wordt. Men wendt zich uitzonderlijk tot de voorzitter zetelend in kort geding om een bijeenkomst van de klassenraad te bevelen, of om de voorlopige toelating tot een volgend schooljaar te vragen. Uit een aantal precedentes blijkt dat de burgerlijke rechtbank ook een examengeschil ten gronde kan behandelen.

Eveneens vrij uitzonderlijk zijn de procedures om op grond van artikel 1382 B.W schadevergoeding te vorderen, bijvoorbeeld wegens verlies van een schooljaar als gevolg van een onterechte examenbeslissing. Uit Nederland zijn een aantal procedures bekend waarin

schadevergoeding wordt geëist wegens een onvoldoende kwaliteit van het geboden onderwijs of een gebrekkige organisatie daarvan. De bewijslast van het oorzakelijk verband tussen beweerde fout en het falen van de leerling of van het bestaan van schade is wel bijzonder zwaar. Erg succesvol zijn deze procedures niet. Maar ze zouden ook bij ons kunnen voorkomen<sup>64</sup>.

Wie als leerling of ouder bij het lezen van deze laatste bedenking op al te drieste gedachten zou komen, kan zich toch nog even bedenken. Wie als schoolverantwoordelijke het moede hoofd buigt bij zoveel prangende jurisdisering moet misschien niet helemaal wanhopig (of juist wel). Ook in Nederland zijn al enkele malen met succes procedures ingezet tegen al te lastige ouders...<sup>65</sup>

63. Cf. R. VERSTEGEN, "Er is nog leven na de Raad van State", *T.O.R.B.* 2000-01, 423-428.

64. Zie P.W.A. HUISMAN, "Rechten en plichten van leerlingen, ouders en studenten: een stand van zaken", *NTOR Jaarboek 2005-2006*, 51-67.

65. P. HUISMAN, "Rechten en plichten", *I.c.*, 63-64.