
DE VRIJHEID VAN ONDERWIJS IN BELGIË

Een vergelijkend onderzoek naar Vlaanderen en de Franse Gemeenschap
In opdracht van de Nederlandse Onderwijsraad

Dr. Johan Lievens
Universitair docent staatsrecht, VU Amsterdam
Onderzoeker onderwijsrecht, Leuven Centre for Public Law (KU Leuven)
j.lievens@vu.nl
+31 6 38 76 92 76

Inhoudsopgave

Inleiding	4
1. Grondwettelijk kader	5
1.1 Onderwijsvrijheid.....	5
1.2 Recht op onderwijs – Gelijkheidsbeginsel – Legaliteitsbeginsel	7
2. Onderwijslandschap	8
3. Vrijheid van onderwijs: thematische bespreking	9
3.1 Variëteit aan onderwijsconcepten.....	9
3.2 Kwaliteit	10
3.2.1 Kwaliteitscontrole via onderwijsdoelen	10
3.2.2 Kwaliteitscontrole via centrale toetsing	11
3.2.3 Controle op het huisonderwijs.....	13
3.3 Toegang tot onderwijs en inschrijvingsrecht.....	14
3.3.1 Vlaanderen.....	14
3.3.2 Franse Gemeenschap.....	16
3.4 De rol van levensbeschouwing in het onderwijs	17
3.4.1 Levensbeschouwelijke vakken	17
3.4.2 Neutraliteit: religieuze kentekens	19

Inleiding

Zowel in Nederland als in België is de vrijheid van onderwijs voorwerp van discussie. In beide landen is er debat over de relatie tussen de onderwijsvrijheid van de scholen en de rol van de overheid inzake onderwijsbeleid. Een vergelijkende blik over de landsgrenzen kan dat debat in een ruimer perspectief plaatsen en verrijken met nieuwe inzichten.

Onderhavig rapport bespreekt de Belgische situatie. De vrijheid van onderwijs werd al bij de onafhankelijkheid van België in de Grondwet ingeschreven – nota bene als reactie op het onderwijsbeleid van Willem I. In deze tekst is getracht, vertrekkend van een lijst vragen die door de Onderwijsraad werd aangereikt, inzicht te verschaffen in het bestaan en de functie van de vrijheid van onderwijs in België.

Bij de Belgische staatshervorming en grondwetswijziging van 1988 werd het merendeel van de bevoegdheden inzake onderwijs overgedragen aan de gemeenschappen. In dit rapport wordt niet alleen ingegaan op het gedeelde grondwettelijke kader, maar ook op het beleid dat zich in de afgelopen 30 jaar afzonderlijk in de Vlaamse Gemeenschap (“Vlaanderen”) en de Franse Gemeenschap heeft ontwikkeld.¹

Eerst wordt de onderwijsbepaling – artikel 24 – uit de Belgische Grondwet besproken. Daarbij wordt niet alleen de verankering van de vrijheid van onderwijs geschetst, maar ook kort ingegaan op enkele andere grondwettelijke beginselen: de passieve onderwijsvrijheid, het neutraliteitsbeginsel, het recht op onderwijs, het gelijkheidsbeginsel en het legaliteitsbeginsel (1. Grondwettelijk kader).

Aansluitend wordt in een tweede deel het onderwijslandschap geschetst dat zich op deze grondwettelijke fundamenten heeft ontwikkeld, zowel in Vlaanderen als in de Franse Gemeenschap (2. Onderwijslandschap).

In een derde deel worden vervolgens een aantal thema’s die nauw samenhangen met de onderwijsvrijheid nader besproken. We staan stil bij de mate waarin gevarieerde onderwijsconcepten zich kunnen ontplooiën (3.1), de nood aan kwaliteit in het onderwijs en de gehanteerde instrumenten om die te waarborgen (3.2), de toegang tot onderwijs en het inschrijvingsrecht (3.3), en de rol van levensbeschouwingen in het onderwijs (3.4).

¹ De derde, veel kleinere Duitstalige gemeenschap komt niet aan bod. Het Duitstalige onderwijsbeleid is een stuk minder gejuridiseerd, in die zin dat er geen grote, principiële arresten zijn; en het betreft een bevolking van slechts 80.000 inwoners.

1. Grondwettelijk kader

Dit eerste deel focust op het algemene grondwettelijke kader. De onderwijsvrijheid is verankerd in artikel 24 van de Belgische Grondwet. Dat artikel luidt (sinds 1988) als volgt:

- § 1. Het onderwijs is **vrij**; elke preventieve maatregel is verboden; de bestraffing van de misdrijven wordt alleen door de wet of het decreet geregeld.
De gemeenschap waarborgt de **keuzevrijheid** van de ouders.
De gemeenschap richt **neutraal** onderwijs in. De neutraliteit houdt onder meer in, de eerbied voor de filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen van de ouders en de leerlingen.
De scholen ingericht door openbare besturen bieden, tot het einde van de leerplicht, de **keuze** aan tussen onderricht in een der erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer.
- § 2. Zo een gemeenschap als inrichtende macht bevoegdheden wil opdragen aan een of meer autonome organen, kan dit slechts bij decreet, aangenomen met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen.
- § 3. 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**.
- § 4. Alle leerlingen of studenten, ouders, personeelsleden en onderwijsinstellingen zijn **gelijk voor de wet of het decreet**. De wet en het decreet houden rekening met objectieve verschillen, waaronder de eigen karakteristieken van iedere inrichtende macht, die een aangepaste behandeling verantwoorden.
- § 5. De inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap **wordt geregeld door de wet of het decreet**.

In wat volgt wordt eerst ingegaan op de onderwijsvrijheid zelf. Vervolgens worden ook kort de overige principes uit artikel 24 van duiding voorzien.

1.1 Onderwijsvrijheid

Artikel 24, §1 van de Grondwet vormt de verankering van **twee aspecten van de onderwijsvrijheid**, afhankelijk van wie de vrijheid toekomt: de actieve onderwijsvrijheid en de passieve onderwijsvrijheid. De actieve vrijheid van onderwijs is de vrijheid van *onderwijsverstrekkers* – verenigingen of particulieren – om onderwijs te organiseren en er inhoudelijk vorm aan te geven. Zij is sinds 1831 opgenomen in artikel 24 (oorspronkelijk artikel 17) van de Grondwet: “Het onderwijs is vrij.” De passieve vrijheid van onderwijs is de vrijheid van *onderwijsgebruikers* – ouders, leerlingen en studenten – om onderwijs te kiezen dat aansluit bij de eigen overtuigingen. Hoewel deze keuzevrijheid altijd de keerzijde is geweest van de actieve vrijheid is zij pas in 1988 geëxpliciteerd in artikel 24, §1, tweede en vierde lid van de Grondwet: “De gemeenschap waarborgt de keuzevrijheid van de ouders. [...] De scholen ingericht door openbare besturen bieden, tot het einde van de leerplicht, de keuze aan tussen onderricht in een der erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer.”

Binnen de **actieve vrijheid van onderwijs** worden in Vlaanderen drie componenten onderscheiden: de vrijheid van oprichting, de vrijheid van inrichting en de vrijheid van richting.² De vrijheid van oprichting overlapt in sterke mate met het verbod op preventieve maatregelen dat expliciet in de Grondwet is opgenomen: zij omvat het recht om, zonder voorafgaande toestemming en onder voorbehoud van de eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden, onderwijsinstellingen op te richten en er onderwijs te verstrekken. De vrijheid van inrichting omvat het recht van het schoolbestuur of de

² L. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, Die Keure, 2010, 110. In Nederland wordt dezelfde opdeling gehanteerd, zij het dat de driepartij er een wat andere invulling heeft. De vrijheid van oprichting wordt er “vrijheid van stichting” genoemd. Onder de “vrijheid van richting” vallen er doorgaans slechts aspecten met betrekking tot de (levensbeschouwelijke) identiteit van de school, inclusief weliswaar identiteitsgebonden aspecten van het personeels- en inschrijvingsbeleid (elementen die in Vlaanderen onder de “vrijheid van inrichting” vallen). De pedagogische vrijheid maakt in Nederland eerder deel uit van de “vrijheid van inrichting”.

inrichtende macht om de organisatie van het onderwijs en van de instelling te bepalen. Het gaat daarbij niet alleen om praktische aspecten zoals de grootte van de klassen, maar ook om personeels- en inschrijvingsbeleid, beleidsstructuren en participatie. De vrijheid van oprichting en van inrichting vertonen een zekere verwevenheid, in die zin dat zij beide organisatorische elementen omvatten. In de Franstalige rechtsleer, waarin de Vlaamse driedeling niet wordt gemaakt, wordt wel van de *liberté organisationnelle* gesproken of de *liberté d'organisation*, zij het dat daaronder ook pedagogische en inhoudelijke elementen worden besproken.³ De vrijheid van richting omvat tot slot het recht van de inrichtende macht of van het schoolbestuur om het onderwijs naar eigen levensbeschouwelijke, filosofische of pedagogische overtuiging te verstrekken. Het gaat daarbij zowel om de te onderwijzen inhoud als om de aangewende pedagogische methode. Vanwege dat laatste aspect wordt, vooral in de Franstalige rechtsleer, ook wel gesproken over de *liberté pédagogique* of de *pedagogische vrijheid*.

Traditioneel stelde de uitoefening van de onderwijsvrijheid op levensbeschouwelijke of filosofische overtuigingen. Evenwel valt ook onderwijs dat wortelt in specifieke pedagogische of onderwijskundige overtuigingen er onder.⁴ De vrijheidsgedachte – of de invulling van het Nederlandse “richtingsbegrip” – is in dat opzicht wat breder in België dan in Nederland.

Binnen de **passieve onderwijsvrijheid** kunnen een externe en een interne component worden onderscheiden. De externe keuzevrijheid, opgenomen in artikel 24, §1, tweede lid van de Grondwet, waarborgt ouders een keuze tussen onderwijsverstrekkers. Opdat ouders steeds een alternatief voor confessioneel geïnspireerd onderricht zouden hebben, is het officieel onderwijs – het onderwijs ingericht door de overheid – verplicht neutraal. Voor het gemeenschapsonderwijs is die verplichting uitdrukkelijk opgenomen in artikel 24, §1, derde lid van de Grondwet. Voor de andere scholen van het officieel onderwijs, in Vlaanderen voornamelijk scholen van het OVSG (gemeenten) en het POV (provincies)⁵, betreft het een toepassing van de algemene neutraliteitsverplichting die op de overheid rust.⁶

Is geen neutraal onderwijsaanbod voorhanden binnen een redelijke afstand van de woonplaats dan kunnen ouders de overheid verzoeken een nieuwe school op te richten, of wordt voorzien in gratis busvervoer naar een school van het officieel onderwijs.⁷ Omgekeerd geldt voor ouders die binnen een redelijke afstand van de woonplaats geen confessionele school aantreffen dat met een gunstnorm – een lager vereist aantal leerlingen – tot oprichting en subsidiëring van een nieuwe confessionele school kan worden besloten (“vrije keuzeschool”).⁸ Neutraliteit komt verder aan bod in deel 3.4 over de rol van levensbeschouwingen.

Daarnaast heeft de keuzevrijheid ook een interne component. In beginsel maakt levensbeschouwelijk onderricht deel uit van alle door de overheid gefinancierd onderwijs (cf. artikel 24, §3, tweede lid van de Grondwet). Binnen het officieel onderwijs hebben ouders daarbij, ingevolge artikel 24, §1, vierde lid van de Grondwet, de keuze tussen het onderricht in één der erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer. Ook daarop wordt ingegaan in deel 3.4.

³ Zie bv. M. EL BERHOUMI en L. VANCRAYEBECK, *Droit de l'enseignement en Communauté française*, Brussel, Bruylant, 2015, 35-52.

⁴ Zie bv. Arbitragehof 2 april 1992, nr.25/92, 4.B.1; Arbitragehof 2 april 1992, nr. 28/92, 6.B.3.; RvS 31 mei 1985, v.z.w. *Hiberniaschool en v.z.w. Centrum voor de Steinerpedagogie*, nr. 25.423, 5.6.1.

⁵ Onderwijssecretariaat van Steden en Gemeenten van de Vlaamse Gemeenschap (OVSG); Provinciaal Onderwijs Vlaanderen (POV).

⁶ Die neutraliteitsverplichting is weliswaar niet expliciet in de Grondwet opgenomen, maar hangt nauw samen met het discriminatieverbod in het algemeen en het beginsel van benuttingsgelijkheid van de openbare dienst in het bijzonder (Adv.RvS 12 juli 2011, nr. 49.738/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-2011, nr. 1024/2, 5; Arbitragehof 4 november 1998, nr. 110/98, B.5.3).

⁷ Voor Vlaanderen: artikel 25, §1 Decreet basisonderwijs en artikel 110, §2 Codex secundair onderwijs.

⁸ Voor Vlaanderen: artikel 100 Decreet basisonderwijs.

1.2 Recht op onderwijs – Gelijkheidsbeginsel – Legaliteitsbeginsel

De bepaling dat het onderwijs vrij diende te zijn werd in 1831 in de Grondwet ingeschreven als reactie op het gecentraliseerde en als te activistisch ervaren onderwijsbeleid van de Nederlandse (en voordien Franse en Habsburgse) ‘overheersers’. Tezelfdertijd werd ook in een **legaliteitsbeginsel** voorzien (nu artikel 24, §5 Grondwet) waarmee de essentie van het onderwijsbeleid aan de wetgever werd toevertrouwd. Ook die bepaling was in eerste instantie een reactie op Willem I, die zich als vorst rechtstreeks met het onderwijsbeleid bemoeide. Sindsdien komt het de volksvertegenwoordigers toe te bewaken dat het onderwijsbeleid voldoende ruimte laat aan lokaal en privaat initiatief.

Samen met de passieve vrijheid van onderwijs werden in 1988 ook het **recht op onderwijs** en een specifiek onderwijskundig **gelijkheidsbeginsel** in de Grondwet ingeschreven. De inschrijving van het recht op onderwijs weerspiegelt ook de gewijzigde rol van de overheid inzake onderwijs. Was onderwijs “[o]nce a privilege conferred on those fortunate enough to take advantage of it”, dan is het inmiddels “regarded as a right of a citizen and a duty enforced by compulsory education laws.”⁹ De nachtwakerstaat van 1831, die zich in lijn met het idee van de klassieke burgerlijke en politieke rechten diende te onthouden van een al te stringent vrijheidsbeperkend optreden, is geëvolueerd tot een sociale welvaartstaat waarin de overheid actief stappen moet ondernemen om de sociale, culturele en economische rechten van haar inwoners te realiseren. Het recht op onderwijs kan als een grondrecht uit die tweede categorie worden beschouwd dat eerst in verschillende internationale mensenrechtenverdragen werd opgenomen, alvorens het ook in de Belgische Grondwet werd verankerd. Nog in 1988 werd een nieuwe tweede paragraaf aan artikel 24 van de Grondwet toegevoegd, waarin de **verzelfstandiging van het gemeenschapsonderwijs** – het vroegere rijksonderwijs – mogelijk werd gemaakt. In uitvoering van die bepaling wordt het Vlaamse gemeenschapsonderwijs al sinds 1989 niet langer rechtstreeks aangestuurd door de Vlaamse minister van onderwijs, maar door een autonome raad.¹⁰ Voor de Franse Gemeenschap is recent besloten tot eenzelfde ontkoppeling – tot begin 2019 stond het onderwijs van de Franse Gemeenschap wel nog onder de directe bevoegdheid van de minister van onderwijs, die aldus in wezen twee petjes droeg: dat van inrichtende macht van één onderwijsnet, en dat van bevoegd minister voor het gehele onderwijs.¹¹

Tot slot verdient ook het **Grondwettelijk Hof** (tot 2007 “Arbitragehof”) vermelding. In 1988 werd dit Hof bevoegd gemaakt om wetten en decreten naast aan de bevoegdheidsverdelende regels en aan het gelijkheidsbeginsel ook aan de bepalingen van artikel 24 van de Grondwet te toetsen.¹² Daardoor kunnen tegen onderwijsdecreten beroepen tot vernietiging worden ingesteld bij het Hof; en kunnen andere rechtbanken grondwettigheidsvragen via een prejudiciële procedure aan het Grondwettelijk Hof doorspelen. De onderwijsvrijheid krijgt via dit mechanisme tanden: niet de wetgevers wil is wet, maar die van de grondwetgever, zoals getoetst door de rechters van het Grondwettelijk Hof.

⁹ Justice R. JACKSON, "Our decision does not end but begins the struggle over segregation." *Brown v. Board of Education*, 1954" in M. TUSHNET (ed.), *I Dissent: Great Opposing Opinions in Landmark Supreme Court Cases*, Boston, Beacon Press, 1954, (133) 145.

¹⁰ Nu: Bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs, *BS* 30 september 1998.

¹¹ Bijzonder decreet van 7 februari 2019 « portant création de l'organisme public chargé de la fonction de Pouvoir organisateur de l'Enseignement organisé par la Communauté française », *BS* 7 maart 2019.

¹² Artikel 142, tweede lid Grondwet en artikel 1 Bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof

2. Onderwijslandschap

Zowel in Vlaanderen als in de Franse Gemeenschap resulteert voorgaand grondwettelijk kader in een onderwijslandschap met **drie “onderwijsnetten”** met elk een eigen, specifieke juridische inbedding. De onderwijsnetten zijn het officieel onderwijs (in Vlaanderen: het “GO!, onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap”, kortweg: GO!), het officieel gesubsidieerd onderwijs (onderwijs van steden en gemeenten, en provincies¹³) en het vrij gesubsidieerd onderwijs.¹⁴ Die laatste categorie omvat confessionele scholen (zoals de gesubsidieerde katholieke, protestantse of joodse scholen), waarbinnen het Katholiek Onderwijs Vlaanderen de grootste koepel vormt. Daarnaast omvat deze categorie ook niet-confessionele methodescholen, zoals steiner-, freinet- en montessorischolen. De meeste schoolbesturen worden vertegenwoordigd en ondersteund door onderwijskoepels, die o.a. leerplannen opstellen.

Verder is ook **huisonderwijs** mogelijk. De juridische noemer van het huisonderwijs (*sensu lato*) omvat twee concepten. Met individueel huisonderwijs, of huisonderwijs *sensu stricto*, wordt bedoeld op de situatie waarbij kinderen op individuele of gezinsbasis worden onderwezen, vaak in eigen huis onder begeleiding van een ouder of familielid. Collectief huisonderwijs is in wezen geen ‘huisonderwijs’ in de letterlijke zin van het woord, maar wordt zo genoemd omdat het onder hetzelfde juridische regime valt: het betreft het onderwijs in niet-gesubsidieerde privéscholen.

Op de grens van het vrij gesubsidieerd onderwijs en dit huisonderwijs vinden we tot slot enkele scholen die **wel erkend zijn, maar niet gesubsidieerd**. De wetgeving definieert “erkenning” als “de toekenning van de bevoegdheid aan het schoolbestuur om aan regelmatige leerlingen de van rechtswege geldende studiebewijzen toe te kennen.”¹⁵ De voorwaarden daartoe zijn beperkter dan die voor financiering of subsidiëring. Zo moet een school voor financiële ondersteuning *ook* aan de programmatie- en rationalisatienormen beantwoorden (i.e. een minimum aantal leerlingen om als gesubsidieerde school te kunnen starten resp. te mogen blijven bestaan), wat niet moet om erkend te worden.¹⁶

Onderstaande tabel geeft een schematisch overzicht van het Vlaamse onderwijslandschap. Binnen het basisonderwijs is het officieel onderwijs goed voor 38,5% van de leerlingen (16% GO! + 22,34% gemeentelijk onderwijs + 0,13% provinciaal onderwijs), terwijl 61,4% van de leerlingen naar een school van het vrij gesubsidieerd onderwijs gaat (bijna 57% naar een katholieke school). Het huisonderwijs vertegenwoordigt 0,16% van de leerlingen (1194 leerlingen, waarvan er 367 individueel huisonderwijs volgen en 827 naar privéscholen gaan). Voor het secundair onderwijs zakt het aandeel van het officieel onderwijs tot net onder de 28% (20,2% GO! + 4,5% gemeentelijk + 3,17% provinciaal), terwijl het vrij gesubsidieerd onderwijs er groeit naar 71,76% (zo goed als allemaal katholieke scholen). Het secundair huisonderwijs is goed voor 0,32% (1477 leerlingen, waarvan 616 uit het individueel huisonderwijs en 861 uit privéscholen).¹⁷

¹³ In Brussel treden ook de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de *Commission communautaire francophone* op als inrichtende macht. Hen laten we hier even buiten beschouwing.

¹⁴ De opdeling tussen officieel onderwijs en vrij onderwijs stemt in grote mate overeen met het Nederlandse onderscheid tussen openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs.

¹⁵ Artikel 13, eerste lid Codex secundair onderwijs.

¹⁶ Zie voor Vlaanderen: artikel 15, 13°-16° en 18°-19° Codex secundair onderwijs, *a contrario* verwijzing uit artikel 14, §1 Codex secundair onderwijs.

¹⁷ Cijfers voor 2018-2019 (Statistisch jaarboek van het Vlaams onderwijs 2018-2019, <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/nl/onderwijsstatistieken/statistisch-jaarboek/statistisch-jaarboek-van-het-vlaams-onderwijs-2018-2019-beperkt>; KATHOLIEK ONDERWIJS VLAANDEREN, Analyse septembertelling schooljaar 2018-2019, <https://docplayer.nl/116091636-Bijna-leerlingen-en-hun-ouders-kiezen-voor-katholiek-basis-en-secundair-onderwijs.html>), met uitzondering van het huisonderwijs, waarvoor de cijfers dateren van 2017-2018 (*Vr. en Antw. VI.Parl., Vr. nr. 327, bijlage 2, 6 maart 2018 (C. Genez, antw. H. Crevits)*).

Officieel onderwijs		Vrij onderwijs				
Gemeenschaps- onderwijs	Officieel gesubsidieerd onderwijs	Vrij gesubsidieerd onderwijs		Erkend onderwijs	Huisonderwijs <i>sensu lato</i>	
	 <small>PROVINCIAAL ONDERWIJS VLAANDEREN</small>	 Protestants, joods ... Islam?	Freinet, steiner, montessori ...		Collectief huis- onderwijs (Privé- scholen)	Huis- onderwijs <i>sensu stricto</i>

De Franse Gemeenschap kent een identieke structuur. Vooral in het basisonderwijs ligt het aandeel officieel onderwijs er wel een stuk hoger, met 50% gemeentelijk onderwijs en 8% gemeenschapsonderwijs, tegenover 40% confessioneel vrij onderwijs (waarvan het grootste aandeel katholiek) en bijna 1% niet-confessioneel vrij onderwijs. In het secundair onderwijs stijgt het aandeel van het vrij onderwijs tot boven de 60%, terwijl het officieel onderwijs daalt naar minder dan 40% (23,5% gemeenschapsonderwijs, 9,25% provinciaal onderwijs, en 6,4% gemeentelijk onderwijs). Het aantal leerlingen huisonderwijs bedraagt er – voor het basis- en secundair onderwijs samen – om en bij de 0,12%.¹⁸

3. Vrijheid van onderwijs: thematische bespreking

3.1 Variëteit aan onderwijsconcepten

In **theorie** laat de Belgische grondwet een brede waaier toe van onderwijsconcepten en -methoden. De onderwijsvrijheid waarborgt het bestaansrecht van scholen gefundeerd op verschillende levensbeschouwelijke opvattingen én van scholen op basis van een eigen pedagogische methode. Bovendien heeft het Grondwettelijk Hof expliciet erkend dat onderwijsinitiatieven – onder redelijke voorwaarden – aanspraak moeten kunnen maken op subsidies: zonder financiële middelen zou de onderwijsvrijheid een leeg begrip zijn, aldus het Hof.¹⁹

In de **praktijk** blijkt het echter moeilijk nieuwe scholen op te richten. De programmatienormen om voor subsidies in aanmerking te komen, blijken vrij scherp en nieuwe scholen moeten tot een jaar aan financiële middelen kunnen voorschieten (“prefinanciering”). De makkelijkste weg naar een “eigen” school met een specifieke pedagogische (of levensbeschouwelijke) insteek blijkt dan ook niet een oprichting uit het niets, maar steun te zoeken bij één van de bestaande netten/koepels die via onderlinge solidariteit nieuwe initiatieven kunnen prefinancieren.

Een bijzondere casus is die van het **Islamitisch onderwijs**. In de Franse Gemeenschap bestaan inmiddels een vijftal gesubsidieerde scholen met een islamitisch pedagogisch project. In Vlaanderen blijkt het (te) moeilijk. Eerdere initiatieven zijn een stille dood gestorven, mogelijk omdat te weinig leerlingen of financiële middelen konden worden aangetrokken. Vanuit de Turks-Belgische gemeenschap zijn wel enkele “Lucernascholen” opgericht. Die scholen (of hun oprichters) worden geassocieerd met de Turkse Gülenbeweging. Aanvankelijk draaiden zij volledig op private middelen als erkende, maar niet gesubsidieerde scholen. Inmiddels zijn ze ook erkend. Zij profileren zich uitdrukkelijk als pluralistisch.

¹⁸ Cijfers voor het basisonderwijs uit 2016-2017, voor het secundair onderwijs uit 2015-2016 (<http://www.etnic.be/actualites/statistiques/>).

¹⁹ Bv. Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.4.3.

Recent is ophef ontstaan rond een nieuw initiatief in Genk, waar het Selamcollege zou openen. Hoewel ook die school zichzelf als pluralistisch omschrijft, kreeg zij – omwille van (vermeende) banden met de Milli Görüş beweging – in mediaverslaggeving een islamitische (zelfs islamistische) stempel opgedrukt. De school was van plan op 1 september 2019 de deuren te openen, maar op advies van de Onderwijsinspectie en de Staatsveiligheid weigerde de minister van Onderwijs *last minute* de school een erkenning te geven omdat er risico's zouden zijn dat de school “een extremistische vector” in het Limburgse onderwijslandschap zou worden.²⁰ De school trok naar de Raad van State om die beslissing aan te vechten. De zaak is nu in behandeling, maar doet in ieder geval sterk denken aan die van het Haga Lyceum in Amsterdam.

3.2 Kwaliteit

Anders dan in Nederland voorziet de Belgische Grondwet niet in een expliciete opdracht voor de overheid om het onderwijs als “voorwerp van aanhoudende zorg” te benaderen. Aanvankelijk was het grondwettelijke raamwerk er net op gericht de inmenging van de overheid zo veel mogelijk te beperken. Hoewel de Grondwet geen expliciete *opdracht* bevat voor de overheid om op te treden, vinden de Vlaamse en Franse Gemeenschap (sinds 1988) wel steun in de Grondwet om een zekere kwaliteitsbewakingstaak op zich te nemen. De gronden daarvoor zijn artikel 24, § 3 van de Grondwet, dat het recht op onderwijs bevat, en artikel 22*bis* van de Grondwet, waarin het belang van het kind als primaire overweging wordt genoemd voor alle beslissingen die het kind aanbelangen. Die kwaliteitsbewaking kent een aantal vormen. Hierna wordt stilgestaan bij de formulering van onderwijsdoelen (3.2.1), het gebruik van centrale toetsen (3.2.2) en de specifieke controlemechanismen voor het huisonderwijs (3.2.3).

3.2.1 Kwaliteitscontrole via onderwijsdoelen

Het voornaamste instrument van kwaliteitscontrole vanuit de overheid is de verplichting om bepaalde, door het parlement goedgekeurde of bekrachtigde onderwijsdoelen te behalen. In Vlaanderen heten die “eindtermen” (of in het kleuter- en buitengewoon onderwijs: “ontwikkelingsdoelen”), in de Franse Gemeenschap “*socles de compétences*”. De controle op het bereiken van deze onderwijsdoelen komt in eerste instantie toe aan de onderwijsinspectie.

De grondwet verzet zich niet tegen de invoering van minimumdoelstellingen, maar belet de gemeenschappen wel al te stringente onderwijsdoelen te formuleren. In de woorden van het Grondwettelijk Hof: “De vrijheid van onderwijs is [...] aan grenzen gebonden en verzet er zich niet tegen dat de decreetgever voorwaarden van financiering of subsidiëring oplegt die de uitoefening van die vrijheid beperken, voor zover er niet wezenlijk afbreuk aan wordt gedaan”.²¹ De overheid mag bepaalde maatregelen nemen die de vrijheid van de onderwijsinstellingen enigszins beperken, met name omwille van de overheidsfinanciering, om de kwaliteit en de onderlinge gelijkwaardigheid van het met overheidsmiddelen verstrekte onderwijs te verzekeren, en om de waarde van studiebewijzen te bewaken nu (erkende) scholen *zelf* diploma's en getuigschriften mogen toekennen.²² Opdat de concrete beperkingen geen “wezenlijke afbreuk doen aan de onderwijsvrijheid” moeten zij evenwel adequaat en evenredig zijn ten aanzien van het nagestreefde doel (proportionaliteit). Te verregaande maatregelen schenden de actieve vrijheid van onderwijs.

²⁰ RvS 5 september 2019, nr. 245.375.

²¹ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.4.3.

²² Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.6; Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.8.4; Arbitragehof 18 april 2001, nr. 49/2001, B.8.

De rechtspraak van het Grondwettelijk Hof biedt enige houvast om onderwijsdoelen op een proportionele wijze vorm te geven. Tegen de allereerste set eindtermen, ontwikkeld halfweg de jaren 1990, werden vernietigingsberoepen ingesteld bij het Hof. In zijn arrest van 18 december 1996 stelde het Hof vast dat de bekrachtigde ontwikkelingsdoelen en eindtermen voor het basisonderwijs zo omvangrijk en gedetailleerd waren dat niet in redelijkheid kon worden aangehouden dat het om minimale doelstellingen ging, “derwijze dat zij onvoldoende ruimte laten om de doelstellingen van het eigen pedagogisch project te kunnen verwezenlijken. Aldus wordt aan de vrijheid van onderwijs geraakt.”²³

Op basis van die rechtspraak kan een eerste richtinggevend principe over de relatie kwaliteit-vrijheid worden geformuleerd: wanneer de concrete eindtermen het niveau van “minimale doelstellingen” overschrijden en niet langer ruimte laten voor “de doelstellingen van het eigen pedagogisch project” wordt aan de vrijheid van onderwijs “geraakt”, waardoor verder moet worden nagegaan of de vrijheid ook is “geschonden” en de aangevochten norm moet worden vernietigd. Dit vergt een afweging *in concreto*. De uiterste grens zijn de eindtermen en ontwikkelingsdoelen basisonderwijs waarover het Hof zich in 1996 uitsprak (en de *socles de compétences* waarover het Hof in 2001 in dezelfde zin oordeelde²⁴): onderwijsdoelen die even uitgebreid en stringent zijn, *raken* de vrijheid van onderwijs in ieder geval.

Het Hof stelde verder: “Door de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen onder voorbehoud van enkele wijzigingen te bekrachtigen, zonder zelf een procedure in te richten volgens welke beperkte afwijkingen kunnen worden toegestaan aan instellingen die, met eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden en zonder afbreuk te doen noch aan de kwaliteit van het onderwijs noch aan de vereiste inhoud ervan, een onderwijs verstrekken of wensen te verstrekken dat geïnspireerd is door bijzondere pedagogische opvattingen, schendt de decreetgever de vrijheid van onderwijs”.²⁵

Uit deze passage volgt een tweede principe: wanneer eindtermen verder gaan dan “minimale doelstellingen” is de vrijheid van onderwijs “geschonden”, *tenzij* een afwijkingsprocedure voorhanden is. Tegelijkertijd stelde het Arbitragehof daarmee *niet* dat de aanwezigheid van een afwijkingsprocedure elke vorm van onderwijsdoelen, hoe uitgebreid of stringent ook, grondwetsconform zou zijn. Ook de eindtermen *op zich* hadden mogelijk vernietigd kunnen worden wegens te uitgebreid of stringent. De afwijkingsmogelijkheid is immers geen wondermiddel die *elke* ongrondwettigheid, veroorzaakt door te ruime of te gedetailleerde onderwijsdoelen, kan remediëren.

Met betrekking tot de eindtermen die raken aan attitudes, waarden en ideologische of levensbeschouwelijke uitgangspunten benadrukte het Hof tot slot het belang van een zwakkere juridische binding. Zulke eindtermen moesten slechts worden *nagestreefd*. Waren ook die eindtermen *te bereiken* geweest, dan was het “geraakt” zijn aan de onderwijsvrijheid des te intenser; en mogelijk niet langer te compenseren met een afwijkingsprocedure.²⁶

3.2.2 Kwaliteitscontrole via centrale toetsing

Tot voor kort kende noch Vlaanderen noch de Franse Gemeenschap een vorm van centrale toetsing. De kwaliteit van het onderwijs werd enkel via de onderwijsinspectie bewaakt, die – ook vandaag nog – inschat in welke mate een school de onderwijsdoelen (eindtermen, *socles de compétences*) bereikt. Het uitreiken van getuigschriften en diploma’s maakt traditioneel deel uit van de autonomie van de (erkende)

²³ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.9 (eigen cursivering).

²⁴ Arbitragehof 18 april 2001, nr. 49/2001, B.9, B.11.

²⁵ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.10. Zie voor de Franse Gemeenschap: Arbitragehof 18 april 2001, nr. 49/2001, B.12.

²⁶ Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.10.2.

schoolbesturen. De Raad van State noemde die bevoegdheid in 2013 nog “een van de basiselementen van de onderwijsvrijheid”.²⁷ Recent zijn in beide gemeenschappen initiatieven genomen die toch een vorm van centrale toetsing organiseren.

In **Vlaanderen** geldt sinds 2017 een verplichting voor scholen om op het einde van het lager onderwijs van elke leerling een gevalideerde toets af te nemen voor drie leergebieden.²⁸ Die toetsen hebben tot doel de interne kwaliteitszorg van de basisscholen te vergroten. Hoewel het resultaat van een gevalideerde toets één van de elementen is waarmee de klassenraad rekening *mag* houden bij zijn beslissing over het al dan niet toekennen van het getuigschrift basisonderwijs aan een individuele leerling, zijn de toetsen er in eerste instantie op gericht informatie te verkrijgen over de mate waarin leerlingengroepen in een bepaalde school de eindtermen halen.²⁹ De toetsontwikkeling berust bij de onderwijsverstrekkers zelf en niet bij de overheid. Opdat de toetsen wel degelijk zouden meten wat ze beogen te meten – i.e. de mate waarin de eindtermen worden bereikt – is een validering vereist.

Hoewel dit systeem nog maar net in uitrol is, kondigt het Regeerakkoord van de nieuwe Vlaamse regering een hervorming van het systeem aan.³⁰ Er zouden “gevalideerde, gestandaardiseerde en genormeerde proeven” komen om (in eerste instantie) voor Nederlands en wiskunde het bereiken van de eindtermen, de leerwinst van de leerlingen, en de leerwinst op schoolniveau na te gaan. Die proeven zullen niet langer door onderwijsverstrekkers zelf ontwikkeld worden, maar door een onafhankelijke instantie. Momenten van afname worden: tweemaal tijdens het lager onderwijs, eenmaal aan het einde van de eerste graad van het secundair onderwijs en eenmaal bij het afronden van het secundair onderwijs.

Het toetsenarsenaal van de **Franse Gemeenschap** is een stuk uitgebreider en gedifferentieerder dan dat van de Vlaamse Gemeenschap.³¹

- Sinds 2006 bestaan er *évaluations externes non certificatives*.³² Die toetsen de door de overheid voorgeschreven minimumdoelen met het oog op interne kwaliteitsbewaking. Anders dan in Vlaanderen, worden de proeven opgesteld door een centrale werkgroep. De toetsen worden afgenomen in verschillende cycli, voor een bepaalde leeftijd en een bepaald thema. Ze worden niet gebruikt bij het beoordelen van de studievoortgang van individuele leerlingen.
- Daarnaast is er een *épreuve externe commune*, waarmee leerlingen van het zesde leerjaar het getuigschrift basisonderwijs verwerven (het *certificat d'études de base*, vandaar: “CEB-toets”).³³ Net als de niet-certificatieve evaluatieproeven, is ook deze CEB-toets uniform, voor alle leerlingen van het zesde (en laatste) leerjaar lager onderwijs. Anders dan de niet-certificatieve evaluatieproeven leidt de getuigschrift-proef wel tot toekenning van een studiebewijs aan de individuele leerling. Scholen verliezen ter zake dan ook een deel van hun vrijheid inzake studievoortgangsbeslissingen. Binnen elke school is wel een jury opgericht die leerlingen die niet geslaagd zijn voor of niet hebben deelgenomen aan de centrale proef alsnog het getuigschrift basisonderwijs kan toekennen.³⁴

²⁷ Adv.RvS 7 juni 2013, nr. 53.471/2, *Parl.St.* Fr.Gem. 2012-2013, nr. 523/1, (71) 74.

²⁸ Voor het schooljaar 2017-2018 volstonden twee toetsen. Zie art. 44ter Decreet basisonderwijs.

²⁹ Art. 44ter, tweede lid Decreet basisonderwijs.

³⁰ Regeerakkoord Vlaamse regering 2019-2024, <https://www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024>, p. 23 en 28.

³¹ Zie: Decreet Franse Gemeenschap 2 juni 2006 « *relatif à l'évaluation externe des acquis des élèves de l'enseignement obligatoire et au certificat d'études de base au terme de l'enseignement primaire* », BS 23 augustus 2006.

³² Zie art. 4 e.v. Decreet Franse Gemeenschap 2 juni 2006.

³³ Zie art. 19 e.v. Decreet Franse Gemeenschap 2 juni 2006.

³⁴ Art. 29 Decreet Franse Gemeenschap 2 juni 2006.

- Ook voor het einde van de eerste graad en het einde van het secundair onderwijs is in certificatieve proeven voorzien.³⁵ Daarbij gaat het weliswaar niet om één algemene proef, maar om domeinspecifieke proeven – in het meervoud. De certificatieve proeven voor het secundair onderwijs verschillen op enkele punten van die voor het basisonderwijs. Zo is de eventuele toekenning van het getuigschrift aan de leerlingen overgelaten aan de klassenraad, die ter zake enige beslissingsvrijheid heeft: de resultaten van de proeven worden *in rekening gebracht* door de klassenraad, terwijl de jury voor het basisonderwijs het getuigschrift basisonderwijs zonder verdere overweging *moet toekennen* aan elke geslaagde leerling.³⁶ Net als de jury voor het basisonderwijs kan ook de klassenraad leerlingen die niet slagen of niet kunnen deelnemen aan de certificatieve proeven alsnog een getuigschrift toekennen door zich te baseren op een uitgebreid dossier met de leerresultaten van de leerling in kwestie.

Voor alle toetsen geldt een verbod om de resultaten te gebruiken voor een rangschikking van scholen of van leerlingen.

3.2.3 Controle op het huisonderwijs

De vrijheid van onderwijs geldt niet alleen voor het gesubsidieerd en gefinancierd onderwijs, maar net zo goed voor het huisonderwijs. Dat heeft ook gevolgen voor het **leerplichtconcept**. We spreken net van *leerplicht* – en niet van *schoolplicht* – omdat er een mogelijkheid is af te zien van schools onderwijs en middels andere vormen van onderwijs aan de leerplicht te voldoen. Een volledige *opt-out* is evenwel niet mogelijk: men kan er wel voor opteren buiten het schoolsysteem te blijven, maar ook dan blijft een buitenschoolse plicht tot leren bestaan.

Sinds het begin van de 21^{ste} eeuw is, mede door het toenemende gebruik van huisonderwijs, in een verstrengd decretaal kader voorzien. Vlaanderen en de Franse Gemeenschap hebben daarbij een opvallend gelijklopend, tweeledig systeem van kwaliteitscontrole uitgerold.

Enerzijds is voorzien in een **controle vanwege de onderwijsinspectie**. In de Franse Gemeenschap gaat die na of het niveau van het verstrekte huisonderwijs gelijkwaardig is aan de *socles de compétences* (de onderwijsdoelen) en in overeenstemming is met de grondrechten uit de Grondwet en het EVRM.³⁷ In Vlaanderen controleert de inspectie ‘slechts’ of het huisonderwijs gericht is “op de ontplooiing van de volledige persoonlijkheid en de talenten van het kind en op de voorbereiding van het kind op een actief leven als volwassene” en of het respect voor de grondrechten bevordert. Bijkomend moeten ouders die opteren voor huisonderwijs wel een uitgebreide verklaring van huisonderwijs indienen, waarin onder meer de onderwijsdoelen zijn opgenomen die met het huisonderwijs zullen worden nagestreefd, evenals de afstemming van het huisonderwijs op de leerbehoeften van de leerplichtige, en de bronnen en leermiddelen die zullen worden gebruikt.³⁸

Anderzijds zijn leerlingen die huisonderwijs volgen verplicht deel te nemen aan en te slagen voor **centraal georganiseerde examens** voor het behalen van het getuigschrift basisonderwijs en de

³⁵ Decreet Franse Gemeenschap 30 april 2009 *visant au renforcement du dispositif d'évaluation externe des acquis des élèves de l'enseignement obligatoire*, BS 12 augustus 2009; Decreet Franse Gemeenschap 28 maart 2013 *modifiant diverses modalités d'épreuves externes prévues par le décret du 2 juin 2006 relatif à l'évaluation externe des acquis des élèves de l'enseignement obligatoire et au certificat d'études de base au terme de l'enseignement primaire*, BS 24 april 2013; Decreet Franse Gemeenschap 17 oktober 2013 *modifiant diverses dispositions en matière d'enseignement obligatoire et de promotion sociale*, BS 28 oktober 2013.

³⁶ Art. 36/1 e.v. en 36/11 Decreet Franse Gemeenschap 2 juni 2006.

³⁷ Art. 11 Decreet Franse Gemeenschap 25 april 2008 « fixant les conditions pour pouvoir satisfaire à l'obligation scolaire en dehors de l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française », BS 12 juni 2008.

³⁸ Art. 26bis en 26bis/1 Decreet basisonderwijs en art. 110/28 en 110/29 Codex secundair onderwijs.

getuigschriften van de eerste graad en – voor de Franse Gemeenschap ook – de tweede graad van het secundair onderwijs.³⁹

Voor beide controlemechanismen geldt dezelfde sanctie: twee opeenvolgende negatieve inspectiecontroles of het niet tijdig slagen voor de opgelegde examens resulteren in de verplichting de leerplichtige minderjarige in te schrijven in een reguliere onderwijsinstelling.

Hoewel deze regelingen werden aangevochten voor het Grondwettelijk Hof, zowel in Vlaanderen als in de Franse Gemeenschap, werden de decreten niet vernietigd.⁴⁰ Het Hof beschouwde de aantasting van de onderwijsvrijheid als proportioneel in het licht van het recht op (kwalitatief) onderwijs en het belang van het kind. Het optreden van de overheid was niet onverantwoord. De uitspraak van het Grondwettelijk Hof is fel bekritiseerd in de rechtsleer omdat het Hof de onderwijsvrijheid al te zeer zou uithollen.

3.3 Toegang tot onderwijs en inschrijvingsrecht

Naast de kwaliteit bewaakt de overheid ook de toegankelijkheid van het onderwijs. Zowel Vlaanderen als de Franse Gemeenschap hebben ter zake maatregelen genomen die de relatie tussen de onderwijsvrijheid en het gelijkheidsbeginsel op scherp (kunnen) zetten.

3.3.1 Vlaanderen

Vlaanderen introduceerde met het Decreet betreffende gelijke onderwijskansen-I van 28 juni 2002 (*BS* 14 september 2002), kortweg het GOK-decreet, een **principieel recht van inschrijving** in het gehele met overheidsmiddelen bekostigde onderwijs.

Vrije scholen (die contractsvrijheid genoten om een leerling al dan niet in te schrijven), mochten leerlingen voordien weigeren, zolang zij die weigering voldoende motiveerden.⁴¹ Zo kon een school met het oog op het behoud van haar levensbeschouwelijk karakter een leerling weigeren op grond van godsdienstige overtuigingen. Ook konden scholen gedurende lange tijd enkel jongens of enkel meisjes toelaten. Die contractsvrijheid gold weliswaar enkel voor het vrij onderwijs. Voor scholen van het officieel onderwijs gold in beginsel de verplichting elke burger gelijk te behandelen: enkel als niet aan de *wettelijke* toelatingsvoorwaarden (vooropleiding, ondertekening schoolreglement ...) was voldaan kon een leerling worden geweigerd.

Het GOK-decreet maakte aan die grote selectievrijheid van het vrij onderwijs een einde: zolang er plaatsen zijn, moet een school kandidaat-leerlingen sindsdien inschrijven.⁴² Zijn er meer kandidaten dan plaatsen, dan is de volgorde van aanmelding bepalend. Op die manier kan, met uitzondering van enkele specifieke voorrangscategorieën, niet langer voorrang worden gegeven aan een bepaald type leerlingen.

Tegen het GOK-decreet werd een beroep tot vernietiging ingesteld bij het Grondwettelijk Hof. Dat oordeelde ook hier dat “de vrijheid van onderwijs er niet aan in de weg staat dat de bevoegde wetgever, met het oog op het verzekeren van de kwaliteit en de onderlinge gelijkwaardigheid van het met

³⁹ Art. 26bis/2 Decreet basisonderwijs en art. 110/30 Codex secundair onderwijs; art. 18-20 Decreet Franse Gemeenschap 25 april 2008.

⁴⁰ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015.

⁴¹ Op basis van het eigen pedagogisch project en mits zij geen redenen aandroegen die “onbetamelijk zijn en waardoor de menselijke waardigheid in het gedrang komt” (Oud artikel 31 Decreet basisonderwijs; Arbitragehof 4 november 1998, nr. 110/98, B.3.2-3.3).

⁴² Inmiddels verankerd in: artikel 37bis e.v. Decreet basisonderwijs en artikel 110/1 e.v. Codex secundair onderwijs.

overheidsmiddelen verstrekte onderwijs, maatregelen neemt die op de onderwijsinstellingen van algemene toepassing zijn, ongeacht de eigenheid van het door hen verstrekte onderwijs.”⁴³ Het GOK-decreet diende een legitiem doel – het aanpakken van de kansenongelijkheid in het onderwijs – en de gekozen weg perkte de onderwijsvrijheid niet disproportioneel in. Het Hof wees het beroep tot vernietiging dan ook van de hand.

Sindsdien is de enige voorwaarde die aan ouders kan worden opgelegd de **ondertekening van het pedagogisch project en het schoolreglement**. Scholen hebben echter geen controlemiddelen om na te gaan of ouders die instemmen met het pedagogisch project de bepalingen ervan ook daadwerkelijk van plan zijn te eerbiedigen. De ouderlijke handtekening riskeert slechts een formaliteit te zijn. Het Grondwettelijk Hof verklaarde weliswaar dat bij niet-naleving van het pedagogisch project of het schoolreglement door ouders of leerlingen de school de inschrijving zou kunnen ontbinden wegens contractbreuk, maar de vraag is nog maar hoe makkelijk een school van die optie gebruik zou kunnen maken.⁴⁴ Eens een leerling ingeschreven is, vormt tuchtrecht (uitsluiting van de leerling) in de praktijk de meest realistische mogelijkheid om de leerling uit de school te verwijderen. Maar de motiveringsplicht hiervoor is (terecht) hoog, en uitsluiting van de leerling valt sowieso moeilijk toe te passen wanneer het de ouders zijn die zich weigeren neer te leggen bij het schoolbeleid, en niet de leerling zelf.

Het GOK-decreet voorzag in enkele **voorrangscategorieën**: leerlingen die – ook wanneer ze niet als eerste inschrijven – *toch* voorrang (mogen) krijgen. Het gaat om broers en zussen van bestaande leerlingen, om kinderen van schoolpersoneel, en om kinderen van Nederlandstalige ouders voor Vlaamse scholen in Brussel.⁴⁵ Daarnaast werd, in het kader van de gelijke onderwijskansen, ook een systeem van ‘dubbele contingentering’ ingevoerd: de aanmelding van leerlingen gebeurt in twee afzonderlijke contingenten. Leerlingen uit een gezin met een beperkt inkomen of met een moeder zonder diploma secundair onderwijs worden ingeschreven in een afzonderlijk contingent, waarvoor een vast aandeel plaatsen wordt voorzien.⁴⁶ Die plaatsen kunnen niet worden ingenomen door ‘kansrijkere’ kinderen (en omgekeerd kunnen kinderen met een kwetsbare achtergrond de plaatsen van de ‘kansrijke’ kinderen niet innemen). Op die manier is getracht een einde te maken aan ‘zwarte’ en ‘witte’ ‘concentratiescholen’. De vorige Vlaamse regering heeft dit systeem inmiddels afgeschaft voor het secundair onderwijs. Het Regeerakkoord van de nieuwe Vlaamse regering bevat een voornemen om de dubbele contingentering ook voor basisscholen af te schaffen om de vrije keuze van ouders te maximaliseren. In de plaats komt een volledig vrijblijvende mogelijkheid voor scholen om op vrijwillige basis voorrang te verlenen voor maximum 20% aan een ondervertegenwoordigde groep.⁴⁷

Het systeem waarbij inschrijvingen in volgorde van aanmelding moeten worden gehonoreerd had als neveneffect dat voorafgaand aan het inschrijvingsmoment ouders – soms zelfs dagen op voorhand – post vatten voor de schoolpoort om zich ervan te verzekeren dat hun kind eerst is en dus zeker kan worden ingeschreven. Om dit te remediëren wordt gewerkt met digitale centrale aanmeldingssystemen die niet op basis van chronologie, maar met een algoritme leerlingen aan een school van hun voorkeur trachten toe te wijzen. De decreetgeving hierrond staat evenwel nog niet volledig op punt.

⁴³ Arbitragehof 8 oktober 2003, nr. 131/2003, B.5.5 (e.v.).

⁴⁴ Arbitragehof 8 oktober 2003, nr. 131/2003, B.5.6, laatste alinea.

⁴⁵ Artikel 37/22 Decreet basisonderwijs en 110/2-110/5 Codex secundair onderwijs.

⁴⁶ Artikel 37/24 Decreet basisonderwijs en artikel 110/7 Codex secundair onderwijs.

⁴⁷ Artikel 253/15 Codex secundair onderwijs en Regeerakkoord Vlaamse regering 2019-2024, <https://www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024>, p. 30.

Kan via **financiële drempels** alsnog aan selectie van leerlingen worden gedaan? Vlaanderen verbiedt door de gemeenschap bekostigde scholen om inschrijvingsgeld te vragen.⁴⁸ Daarnaast geldt voor het basisonderwijs dat de materialen en activiteiten die strikt noodzakelijk zijn voor de eindtermen en ontwikkelingsdoelen gratis zijn, net als zwemlessen tijdens één schooljaar. Voor materialen en activiteiten die niet strikt noodzakelijk zijn voor de eindtermen en ontwikkelingsdoelen geldt een maximumfactuur: per schooljaar kan slechts 45 of 90 euro bijdrage aan ouders worden gevraagd (voor het kleuter- respectievelijk lager onderwijs).⁴⁹ In tegenstelling tot in het basisonderwijs is er in het secundair onderwijs geen lijst met kosteloze materialen, noch een maximumbedrag voor de bijdragen van de ouders. De school moet wel afspraken op papier zetten in een uitgewerkte bijdrageregeling.⁵⁰

3.3.2 Franse Gemeenschap

Ook de Franse Gemeenschap heeft een eigen **decretale inschrijvingsregeling** waarin een evenwicht tussen de vrijheid van onderwijs en het gelijkheidsbeginsel wordt nagestreefd. De Franse Gemeenschap koppelt de inschrijving eveneens aan een goedkeuring door de leerling en/of ouders van het pedagogisch project en het schoolreglement.⁵¹

Specifiek voor inschrijving in het eerste jaar van het secundair onderwijs is een vrij ingewikkelde, stapsgewijze procedure gecreëerd.⁵² Aanvankelijk wordt getracht leerlingen in te schrijven in hun school van voorkeur. Daarbij wordt in eerste instantie in alle scholen 20,4% van de beschikbare plaatsen gereserveerd voor leerlingen uit “minder gefavoriseerde” basisscholen. Vervolgens geldt een voorrangregeling voor een resem categorieën leerlingen. In volgorde van prioriteit: kinderen met broers of zussen in dezelfde school, kinderen uit pleeggezinnen en gelijkaardige situaties, kinderen met specifieke onderwijsbehoeften (nood aan passend onderwijs), kinderen die al in een met de school verbonden internaat verblijven, en kinderen die naar een met de middelbare school verbonden basisschool gaan.⁵³ In een derde fase kunnen leerlingen zonder voorrangpositie worden ingeschreven. In die laatste groep en binnen elke voorrangscategorie wordt de volgorde van de leerlingen bepaald door een “*indice composite*”, een waardenummer dat per leerling wordt vastgelegd op basis van onder meer de afstand van de woonplaats tot de school.⁵⁴

Wanneer een school meer kandidaat-leerlingen aantrekt dan er plaatsen zijn, wordt aanvankelijk slechts 80% van de beschikbare plaatsen toegekend (volgens voorgaand systeem). De overige plaatsen worden samen met de nog-beschikbare plaatsen in minder populaire scholen toegewezen door een netoverschrijdende inschrijvingscommissie. Die tracht de voorkeur van de leerlingen en ouders maximaal te honoreren.⁵⁵

Ook de Franse Gemeenschap kent een verbod op **inschrijvingsgelden**.⁵⁶ De *toegang* tot onderwijs is er gratis. Voor het basisonderwijs is – net als in Vlaanderen – voorzien in een beperking van de overige schoolkosten. In beginsel mogen geen schoolkosten op ouders worden verhaald. Een uitzondering geldt voor boekentassen, pennenzakken en kleding; en voor de toegang tot en verplaatsing naar het zwembad, deelname aan culturele activiteiten, sportactiviteiten en pedagogische uitstappen met overnachting. De regering bepaalt daarvoor wel een maximumbedrag. Voor het secundair onderwijs mogen bijkomend

⁴⁸ Artikel 27 Decreet basisonderwijs en artikel 35 Codex secundair onderwijs.

⁴⁹ Artikel 27bis Decreet basisonderwijs.

⁵⁰ Artikel 35, tweede lid Codex secundair onderwijs.

⁵¹ Artikel 76, vierde lid Decreet Franse Gemeenschap 24 juli 1997 « définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre », BS 23 september 1997.

⁵² Artikel 79/19 Decreet Franse Gemeenschap 24 juli 1997.

⁵³ Artikel 79/10, §1 Decreet Franse Gemeenschap 24 juli 1997.

⁵⁴ Artikel 79/17 Decreet Franse Gemeenschap 24 juli 1997.

⁵⁵ Artikel 79/21 Decreet Franse Gemeenschap 24 juli 1997.

⁵⁶ Artikel 100 Decreet Franse Gemeenschap 24 juli 1997.

ook kosten gevraagd worden voor fotokopieën en huur van schoolboeken, persoonlijke uitrusting en materieel.

3.4 De rol van levensbeschouwing in het onderwijs

In dit laatste subonderdeel wordt kort ingegaan op twee elementen waarin de rol van levensbeschouwing in het onderwijs speelt, enerzijds de ruimte voor onderwijs vanuit een specifieke levensbeschouwing (3.4.1), anderzijds het beleid rond levensbeschouwelijke kentekens (3.4.2).

3.4.1 Levensbeschouwelijke vakken

Hoger is al kort aangestipt dat levensbeschouwelijk onderricht in beginsel deel uitmaakt van alle door de overheid gefinancierd onderwijs. **Vrije scholen** kunnen kiezen hoe ze het levensbeschouwelijk deel van het curriculum invullen. Zo kunnen ze besluiten onderricht in een erkende godsdienst aan te bieden, wat de meeste confessionele vrije scholen doen. Zij kunnen naast of in de plaats van de ‘eigen’ religie (bv. rooms-katholieke godsdienst in scholen van het Katholiek Onderwijs Vlaanderen) ook andere erkende levensbeschouwingen aanbieden of aan bod laten komen.⁵⁷ Scholen kunnen in plaats van een specifieke levensbeschouwing ook “cultuurbeschouwing” of “eigen cultuur en religie” voorzien.⁵⁸ Voor levens- of cultuurbeschouwing in vrije gesubsidieerde scholen bestaat geen vrijstellingsregeling. De grondwettelijke verplichting tot neutraliteit is er niet van toepassing. Scholen zijn bovendien (decretaal) verplicht *een* vorm van levens- of cultuurbeschouwing aan te bieden, zij het dat zij er zelf voor kunnen opteren die (zo) neutraal (mogelijk) in te vullen. Onderwijsgebruikers die het oneens zijn met het levensbeschouwelijk aanbod kunnen in principe terecht in scholen van het officieel onderwijs.

In het **officieel onderwijs** vertaalt de verplichting voor de overheid uit artikel 24, §1, vierde lid van de Grondwet vertaalt zich in een divers vakkenpallet. Kinderen en ouders kunnen er kiezen tussen onderricht *vanuit* een van de zes erkende levensbeschouwingen: de rooms-katholieke, de orthodoxe, de israëlitische, de anglicaanse, de protestants-evangelische en de islamitische. Op vraag van de vrijzinnige gemeenschap, werd voor kinderen die geen van deze levensbeschouwingen aanhangen, het vak *niet-confessionele zedenleer* uitgewerkt.

Voor ouders en leerlingen uit het officieel onderwijs die zich niet kunnen vinden in het aanbod van levensbeschouwelijke vakken stelde zich een probleem. Gedurende jaren was er geen enkele mogelijkheid om, als men noch één van de godsdienstvakken, noch het vak niet-confessionele zedenleer wenste te volgen, **te worden vrijgesteld van het levensbeschouwelijk onderricht**. De niet-confessionele zedenleer werd beschouwd als een levensbeschouwelijk niet-geëngageerd vak, voor wie niet in één van de godsdienstvakken terecht kon. Ouders en kinderen moesten dus kiezen tussen één van de zes levensbeschouwelijke vakken of zedenleer. Dat principe kwam vanaf de jaren 1980, onder invloed van rechtspraak van de Raad van State, onder druk te staan omdat het vak zedenleer niet neutraal was, maar uiting gaf aan een specifieke, nl. vrijzinnige, levensbeschouwelijke opvatting.⁵⁹

In **Vlaanderen** werd daarom halfweg de jaren 1990 al een vrijstellingsregeling opgezet, waarbij ouders en leerlingen op eenvoudig verzoek konden worden vrijgesteld van één van de zeven levensbeschouwelijke vakken.⁶⁰ Tijdens de lessen waarvoor de vrijstelling wordt verleend, moeten de betrokken leerlingen op school opdrachten uitvoeren die aansluiten bij de eigen

⁵⁷ Uitdrukkelijk in die zin: art. 42, eerste lid Decreet basisonderwijs.

⁵⁸ Art. 42 Decreet basisonderwijs; art. 153, §5 Codex secundair onderwijs.

⁵⁹ Cf. RvS 14 mei 1985, *Sluijs*, nr. 25.326, *TBP* 1985, 396, *RW* 1985-1986, 39.

⁶⁰ Art. 29, tweede lid Decreet basisonderwijs; art. 98, §1, tweede lid Codex secundair onderwijs.

levensbeschouwing of het eigen levensbeschouwelijk project. De invulling van die opdrachten wordt toevertrouwd aan de ouders zelf. De klassenraad ziet toe op de naleving van deze verplichting.

De *Franse Gemeenschap* bleef de kat uit de boom kijken tot het Grondwettelijk Hof in 2015 oordeelde dat ook daar het vak niet-confessionele zedenleer niet langer kon doorgaan als niet-geëngageerd.⁶¹ Intussen geldt ook daar een vrijstellingsregeling.

De levensbeschouwelijke instanties genieten van een **tweeledige autonomie**. Enerzijds zijn zij (en niet de overheid) *inhoudelijk* meester van de ‘eigen’ cursus en leerplannen. De levensbeschouwelijke vakken zijn uitgesloten van het systeem van eindtermen en ontwikkelingsdoelen. De onderwijsinspectie is ter zake niet bevoegd. Anderzijds genieten de levensbeschouwelijke instanties ook een *procedurele* autonomie. Zij staan zelf in voor de controle op de naleving van de levensbeschouwelijke leerplannen; hebben eigen levensbeschouwelijke inspecteurs⁶²; en spelen een sleutelrol inzake aanstelling, benoeming en ontslag van de leerkrachten.⁶³

Aan beide zijden van de taalgrens zijn de laatste jaren initiatieven genomen die **de autonomie en/of de ruimte van het levensbeschouwelijk onderwijs inperken**.

Vlaanderen voerde in 2013 de decretale verplichting in dat de leerplannen van levensbeschouwelijke vakken in overeenstemming moeten zijn met de rechten van de mens en van het kind in het bijzonder, en dat ze de bekrachtigde eindtermen en ontwikkelingsdoelen moeten respecteren.⁶⁴ De controle daarop bleef aanvankelijk bij de levensbeschouwelijke inspecteur liggen. In 2018 werden twee elementen toegevoegd/geëxpliciteerd. Voortaan kan de schooldirecteur – of een ander als evaluator aangesteld personeelslid – de levensbeschouwelijke lessen bijwonen om niet-vakinhoudelijke en niet-vaktechnische aspecten te evalueren. Daarnaast moet de levensbeschouwelijke inspectie jaarlijks rapporteren aan het Vlaams Parlement over het in overeenstemming zijn van de leerplannen godsdienst en niet-confessionele zedenleer met de mensenrechten.⁶⁵

Nog in *Vlaanderen* moet tijdens de levensbeschouwelijke lessen sinds kort gewerkt worden rond “interlevensbeschouwelijke competenties”.⁶⁶ Dat zijn onderwijsdoelen die aanvankelijk door de levensbeschouwelijke verenigingen zelf werden geïntroduceerd, maar inmiddels door de decreetgever verplicht zijn voor *alle* levensbeschouwelijke vakken, inclusief cultuurbeschouwing en eigen cultuur en religie.⁶⁷ Hoewel de concrete levensbeschouwelijke competenties weliswaar tot stand komen op conventionele basis⁶⁸, i.e. in onderling overleg tussen de verschillende levensbeschouwelijke verenigingen, kan men er niet aan voorbijgaan dat ze vervolgens decretaal en algemeen verplicht worden gesteld, zodat er kritische bedenkingen zijn te formuleren, enerzijds vanuit het legaliteitsbeginsel (omdat niet het parlement maar particuliere instanties normen aan het

⁶¹ GwH 12 maart 2015, nr. 34/2015 (prejudiciële vraag), bevestigd met tijdelijke handhaving van de gevolgen in GwH 11 mei 2016, nr. 66/2016.

⁶² Art. 6 decreet 1 december 1993.

⁶³ Zie o.a. artt. 17, §5; 31, §2; 37, §1, tweede lid; 41, §2; 61, §1, tweede lid; 73ter, §8; en 86, 9° decreet 27 maart 1991 rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs, BS 25 mei 1991; artt. 4, §3; 47ter, §9; 60, 9°; 64, derde lid decreet 27 maart 1991 rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs, BS 25 mei 1991.

⁶⁴ Oude bepalingen: art. 45, §3 en 46, vijfde lid Decreet basisonderwijs en art. 146, §3, tweede lid, 266, §2, zevende lid en 266, §4, tweede lid Codex secundair onderwijs. Nieuwe bepalingen: art. 45, §2, eerste lid en 46, vijfde lid Decreet basisonderwijs en art. 147/3, §3 en 266 Codex secundair onderwijs.

⁶⁵ Art. 45, §4 Decreet basisonderwijs en art. 147/3, §4 Codex secundair onderwijs.

⁶⁶ Zie voor de lijst: <https://www.levensbeschouwelijkevakken.be/interlevensbeschouwelijke-competenties/>.

⁶⁷ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/1, 7.

⁶⁸ Cf. Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/3, §9.

onderwijs opleggen), anderzijds vanuit de onderwijsvrijheid (omdat die normen verplichtingen met zich meebrengen voor de inhoud van het levensbeschouwelijk onderwijs).⁶⁹

Het Regeerakkoord van de nieuwe Vlaamse regering voorziet in de *mogelijkheid* voor het gemeenschapsonderwijs om in de derde graad van het secundair onderwijs over te schakelen van twee uur levensbeschouwing naar een uur levensbeschouwing en een uur interlevensbeschouwelijke dialoog.⁷⁰ Hoe dat systeem er zal uitzien, is nog onbekend.

Voor de scholen van het officieel onderwijs van *de Franse Gemeenschap* is recent besloten één van de twee uren levensbeschouwing te vervangen door een algemeen vak over burgerschap en filosofie.⁷¹ De levensbeschouwelijke leerkrachten en inspectie zijn ter zake niet langer bevoegd. Voor het andere uur blijven de leerlingen opgesplitst per levensbeschouwing, al kan wie dat wil ook voor een tweede ‘seculier’ uur over burgerschap en filosofie kiezen (als “vrijstelling”). De regeling is beperkt tot het officieel onderwijs.

Het volledig afschaffen van het levensbeschouwelijk onderricht – dus ook het tweede uur – lijkt zonder grondwetswijziging niet mogelijk.

3.4.2 Neutraliteit: religieuze kentekens

Naast de levensbeschouwelijke vakken brengt ook de discussie over levensbeschouwelijke kentekens in scholen de rol van levensbeschouwing in het onderwijs nadrukkelijk op de voorgrond.

Het **officieel onderwijs** is verplicht neutraal (artikel 24, §1, derde lid Grondwet). Scholen die rechtstreeks door de overheid worden georganiseerd mogen niet vertrekken vanuit een specifieke levensbeschouwing of wereldbeeld. Neutraliteit betekent evenwel geen absolute onthouding of een ontkennen van levensbeschouwelijke diversiteit. Het officieel onderwijs is actief pluralistisch: het dient de levensbeschouwelijke diversiteit van haar leerlingenpubliek te respecteren en te faciliteren; zeker in het licht van dat andere grondrecht: de vrijheid van religie (artikel 19 Grondwet; artikel 9 EVRM).

De Raad van State oordeelde in dat licht dat het (Vlaamse) gemeenschapsonderwijs leerlingen niet mag verbieden levensbeschouwelijke kentekens te dragen.⁷² Enkel “*indien de bewuste kentekens ostentatief worden gedragen als een daad van agressie of om druk uit te oefenen, om een reactie te provoceren, uit indoctrinatie, proselitisme of voor propagandadoeleinden en ze aldus van aard zijn om de overtuigingen van de andere te ondermijnen*” is een verbod te rechtvaardigen. Dan komen immers de overtuigingen – en dus de rechten en vrijheden – van anderen in het gedrang. Een verbod op religieuze kentekens moet, aldus de Raad van State, evenwel als een *measure of last resort* gebruikt worden: slechts wanneer klassieke orde- en tuchtmaatregelen ten aanzien van de individuele betrokken leerlingen hun effect missen, kan een algemener verbod op schoolniveau worden overwogen. Een nationaal verbod in alle scholen van een net kan enkel in zeer uitzonderlijke omstandigheden. Hoewel het GO! zijn nationaal verbod vooralsnog handhaaft, lijken die zeer uitzonderlijke omstandigheden zich er niet voor te doen.

Voor leerkrachten ligt de situatie anders: zij zijn niet de gebruikers, maar de verstrekkers van het neutrale onderwijs. Scholen van officieel onderwijs zijn niet verplicht hen te verbieden religieuze kentekens te dragen, maar het kan wel worden verantwoord: omdat ze vanuit een gezagspositie opereren, mag een

⁶⁹ Zie ook: Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/3.

⁷⁰ Regeerakkoord Vlaamse regering 2019-2024, <https://www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024>, p. 23.

⁷¹ Decr.Fr. 22 oktober 2015 *relatif à l'organisation d'un cours et d'une éducation à la philosophie et à la citoyenneté*, BS 9 december 2015.

⁷² RvS 14 oktober 2014, nrs. 228.748, 228.751 en 228.752.

inrichtende macht oordelen dat een school haar neutrale rol beter kan vervullen door leerkrachten geen levensbeschouwelijke kentekens te laten dragen.⁷³

Voor leerkrachten levensbeschouwelijke vakken is de situatie nog anders. De Raad van State oordeelde dat het dragen van levensbeschouwelijke kentekens voor dergelijke leerkrachten “*een manifestatie van hun geloof [is] inherent aan het door hen gegeven onderwijs waarin zij hun ambt uitoefenen*” en dat “*de uitoefening van dit ambt geenszins beperkt [is] tot de loutere uren van de lessen en de lokalen waarin zij die verstrekken.*”⁷⁴ Leerkrachten levensbeschouwelijke vakken mag, met andere woorden, niet worden verboden religieuze kentekens te dragen – ook niet bij het uitoefenen van andere, bv. administratieve, taken binnen de school; althans niet in het officieel onderwijs.

Voor het **vrij gesubsidieerd onderwijs**, in merendeel katholieke scholen, liggen de zaken in beginsel anders. De analyse van de Raad van State is zeer sterk geënt op de verplichting voor de overheid om de keuzevrijheid voor ouders te waarborgen door neutraal onderwijs te organiseren, waarbinnen de filosofische en levensbeschouwelijke opvattingen van alle ouders worden geëerbiedigd. Voor het vrij onderwijs geldt de verplichting neutraal op te treden niet. De godsdienstvrijheid staat daar tegenover de actieve vrijheid van onderwijs die scholen net toelaat een eigen pedagogisch project te ontwikkelen, gebaseerd op levensbeschouwelijke, filosofische of pedagogische opvattingen.⁷⁵ Er bestaat vooralsnog geen Belgische rechtspraak met betrekking tot deze spanning tussen de vrijheid van onderwijs en de vrijheid van godsdienst, maar het lijkt aannemelijk dat eenzelfde analyse geldt als in Nederland: het is niet ondenkbaar de actieve onderwijsvrijheid te laten primeren op de godsdienstvrijheid van ouders en leerlingen, althans voor zover het schoolbeleid inzake religieuze kentekens aansluit bij een consequent uitgevoerd pedagogisch project.⁷⁶

⁷³ RvS 27 maart 2013, nr. 223.042.

⁷⁴ RvS 5 februari 2014, nr. 226.345, 28.

⁷⁵ Artikel 24, §1, eerste lid Grondwet. Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bv. GwH 18 februari 1998, nr. 19/98, B.8.3; GwH 8 oktober 2003, nr. 131/2003, B.5.1.

⁷⁶ Cf. Gerechtshof Amsterdam 6 september 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BR6764.