

DE VRIJHEID VAN ONDERWIJS

EEN ONDERZOEK NAAR DE BETEKENIS VAN DE VRIJHEID
VAN RICHTING EN DE DOORWERKING ERVAN IN HET
VLAAMSE ONDERWIJSBELEID

Promotor: Prof. dr. S. Sottiaux

Co-promotor: Prof. dr. K. Willems

Examencommissie:

Em. prof. dr. F. Hutsebaut (voorzitter)

Prof. dr. M. Laemers

Prof. dr. K. Lemmens

Prof. dr. A. Overbeeke



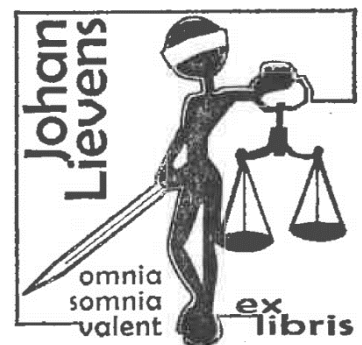
Johan Lievens

Proefschrift aangeboden tot het behalen van de
titel Doctor in de Rechten

September 2018

Dit manuscript werd afgerond op 1 september 2018

Elke droom telt



DANKWOORD

Omnia somnia valent. Elke droom telt. Dat de woorden een spreuk werden, dank ik aan mijn vader, die me bij het behalen van mijn diploma van master in de rechten een *ex-libris*-stempel schonk. De woorden vond hij in een artikel op de weblog die ik als tiener bijhield. De idee, gegroeid in een zomer vol jeugdwerk, was er een van bewondering: in een samenleving maakt elk engagement een verschil, telt elke stem, is elke warme droom het waard te worden nagestreefd.

Een doctoraatsproefschrift sluit aan bij die filosofie. Ondanks de ene naam op de kaft is doctoreren in wezen een ploegsport. Velen hebben hun stempel gedrukt op dit werk. Elk bemoedigend woord, elk duwtje in de rug, elke uitwisseling van ideeën is daarbij van tel geweest.

Ik ben in het bijzonder dankbaarheid verschuldigd aan mijn beide promotoren, die elkaar als een perfecte tandem hebben weten aan te vullen. Professor Stefan Sottiaux gaf me alle vertrouwen zelf het stuur in handen te nemen en mijn eigen weg te gaan – ook letterlijk, toen ik mijn plannen voor een LL.M. in de VS voorlegde – zonder dat ik er evenwel ooit alleen voor kwam te staan. Professor Kurt Willems heeft zich de hele route een bijzonder waardevolle tweede stuurman getoond: niet alleen beschikbaar voor onderwijsrechtelijk overleg, maar ook voor coachende ondersteuning wanneer het even bergop ging.

Ook de overige leden van de examencommissie wil ik bedanken. Professor Koen Lemmens, die me met zijn scherpe betogen steeds bij de les heeft gehouden, professor Miek Laemers, die bereid was een kritische blik van over de landsgrenzen te bieden en professor Adriaan Overbeeke, wiens betrokkenheid ik erg waardeer. Ook professor Frank Hutsebaut ben ik dankbaar voor zijn beschikbaarheid als voorzitter van de examencommissie.

Een doctoraat ontwikkelt zich niet in het luchtledige, maar steunt op de inzet van velen. Dit proefschrift steunt mede op de al te vaak onzichtbare dagdagelijkse ondersteuning van mensen als Marina, Sara, Jessica en Greet. Ook aan hen, en aan alle collega's die onze faculteit en bibliotheek dag in dag uit draaiende houden een oprecht woord van dank.

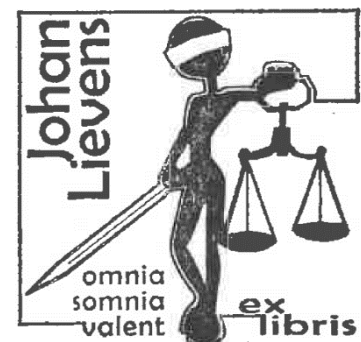
Ik heb het geluk gehad dat ik tijdens mijn verblijf aan De Valk het samenvloeien van verschillende instituten in een eengemaakt Leuven Centre for Public Law mocht meemaken. Professor Benoit Allemeersch, wiens voorzitterschap samen met dit proefschrift tot een einde kwam, ben ik erg dankbaar voor de constructieve en ambitieuze samenwerking. Zowel ten aanzien van de 'oude' collega's uit het Instituut voor

Constitutioneel Recht, als ten aanzien van de ‘nieuwe’ van de eengemaakte afdeling hoop ik oprecht dat mijn afzwaaien geen eindpunt is, maar slechts een komma die voorafgaat aan levenslange vriendschappen. Voor de lunches, de uitstapjes, de kantoordiscussies, het plannen van onderwijs- en onderzoeksprojecten, de steun, de vriendschap: bedankt.

I would not be where I am, nor who I am, had I not been able to spend a full year at Harvard Law School, where I met some of the most inspiring people. This PhD is as much rooted in that experience, as it is in my time in Leuven. Without my Frank Boas and Fulbright scholarships that dream would not have been possible. Without the friendship of Matilda, Anna, Ana-Maria and many others, it would not have been the dream it was.

Aan het eind van een dankwoord rest enkel liefde. Liefde voor mijn ouders. Liefde voor mijn broers en zussen, mijn neefjes en nichtjes. Liefde voor de warme groep vrienden waarop ik steeds kon en kan rekenen, ook als dit proefschrift of andere zorgen me wat te lang van de radar deden verdwijnen. Elke droom telt. Elk van jullie telt. Bedankt.

Leuven, 1 september 2018.



SAMENVATTING

Dit onderzoek gaat na in welke mate de vrijheid van richting, i.e. de vrijheid van onderwijsverstrekkers om de inhoud van hun onderwijs en de pedagogische methode te bepalen, als onderdeel van de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van onderwijs beperkingen oplegt aan de Vlaamse decreetgever wanneer die regulerend optreedt ten aanzien van het onderwijs.

In een eerste deel worden de historische wortels en ontwikkelingen van de onderwijsvrijheid blootgelegd op basis van rechtshistorisch onderzoek. De vrijheid van onderwijs werd in 1831 in de Belgische Grondwet ingeschreven als reactie op het activistisch en centralistisch onderwijsbeleid van de Nederlandse, Franse en Oostenrijkse heersers. De vrijheid om onderwijs aan te bieden, primeerde daarbij op het recht onderwijs te volgen en op de zogenaamde passieve onderwijsvrijheid om te kiezen wat voor onderwijs men voor zijn kinderen wenst. Het legaliteitsbeginsel dat een optreden van de wetgever vereist inzake onderwijsregulering versterkte de onderwijsvrijheid, doordat het een activistisch optreden van de monarch en de regering kon beletten. Zo overtuigd de constituanten in 1831 voor onderwijsvrijheid opteerde, zo groot was de verdeeldheid over de concretisering van het grondrecht eens een onderwijsbeleid moest worden uitgetekend.

In twee schoolstrijden (1879-1884, 1951-1958) stonden levensbeschouwelijk rechts (Katholieken, christendemocraten) en levensbeschouwelijk links (Liberalen, socialisten) lijnrecht tegenover elkaar over de rol van de overheid als onderwijsverstrekker, de plaats van levensbeschouwing in het (officieel) onderwijs en de mogelijke subsidiëring van het vrij onderwijs. Het compromis dat met het Schoolpact van 1958 uit de bus kwam, vertrok van de vrije keuze van de ouders (de passieve onderwijsvrijheid) en een gelijkere subsidiëring van het vrij onderwijs. De beginselen uit het Schoolpact zouden in 1988 grotendeels in de Grondwet worden opgenomen. Daarmee werd een resem nieuwe grondrechten op gelijke hoogte gebracht met de vrijheid van onderwijs, onder andere het recht op onderwijs. Een afweging tussen voortaan gelijke grondrechten is sindsdien noodzakelijk. Door het Grondwettelijk Hof (toen nog Arbitragehof) de bevoegdheid te verlenen over artikel 24 van de Grondwet is die balanceringsoefening gejuridiseerd.

In een tweede deel wordt stilgestaan bij de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de vrijheid van richting, zoals die zich sinds 1988 heeft ontwikkeld. Twee basislijnen komen daarin naar voren. Enerzijds blijkt hoe het Hof met betrekking tot het gefinancierde, gesubsidieerde en erkende onderwijs de invoering van dwingende minimumdoelstellingen (eindtermen, *socles de compétences*) aanvaardt om de kwaliteit en de gelijkwaardigheid van het met overheidsmiddelen verstrekte onderwijs te bewaken, evenals de waarde van de studiebewijzen die autonoom door de scholen kunnen worden uitgereikt. Gaan de doelen verder dan het absolute minimum, dan *raken* ze de onderwijsvrijheid evenwel en moet, om een *schending* van de Grondwet te vermijden in de mogelijkheid worden voorzien voor onderwijsverstrekkers met een specifiek

pedagogische of levensbeschouwelijke insteek om afwijkende eindtermen te laten aannemen die beter aansluiten bij het eigen project.

Anderzijds aanvaardt het Hof een regulering van het huisonderwijs, het met eigen middelen verstrekte onderwijs in familiekring of in privéscholen. De Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap onderwerpen wie huisonderwijs volgt aan een controle van de onderwijsinspectie en aan een verplichte deelname aan centrale examens. Een tweevoudige negatieve inspectiecontrole of een tweevoudig niet slagen voor de examens resulteert in een gedwongen inschrijving in het reguliere onderwijs. Het Grondwettelijk Hof stoelde zijn verantwoording in enkele karig gemotiveerde arresten op het recht op onderwijs en het belang van het kind, dat een ingrijpen in de vrijheid van onderwijs zou rechtvaardigen. De vrijheid van onderwijs, in het bijzonder de vrijheid van richting, vervaagt daardoor.

De evoluerende rechtspraak van het Grondwettelijk Hof leidt tot de vaststelling dat de vrijheid van richting, als onderdeel van de actieve vrijheid van onderwijs, onder druk staat. Rechter en decreetgever evolueren in een richting, waarbij de overige grondrechten uit artikel 24 van de Grondwet lijken te primeren op de onderwijsvrijheid: het recht op onderwijs, de passieve vrijheid van onderwijs, het gelijkheidsbeginsel en het legaliteitsbeginsel. De overheid trekt het laken inzake onderwijs steeds strakker naar zich toe, ten koste van de inrichtende machten, onderwijskoepels en onderwijsnetten, onder het goedkeurende oog van de hoogste rechters – Grondwettelijk Hof en Raad van State. Dit proefschrift voorziet in verschillende interpretatiekaders om die evolutie als grondwettig, dan wel als ongrondwettig te evalueren. In de eerste plaats kan men ervan uitgaan dat de onderwijsvrijheid radicaal achterhaald is (opgegeten door de eigen kinderen en/of het primaat van de politiek, om pedagogische of politieke redenen die dit proefschrift overstijgen). Die evolutie kan men als een *onrechtmatige* lezing van de Grondwet kaderen. Voor een radicale betekenisverschuiving, is een wijziging van de Grondwet vereist, volgens een procedure die voldoende waarborgen biedt op het vlak van democratie en legitimiteit. Nochtans is ook een creatievere lezing mogelijk, die een radicale betekenisverschuiving van de onderwijsvrijheid middels de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof kan legitimeren. Ter verantwoording daarvan kan gesteund worden op een – weliswaar gewaagde – interpretatie van artikel 22*bis* van de Grondwet, waarvan de wijziging in 2008 *impliciet* ook artikel 24 van de Grondwet zou hebben gewijzigd: de onderwijsvrijheid is dan voortaan ondergeschikt aan “het belang van het kind” waarvan artikel 22*bis* van de Grondwet vereist dat het de primaire overweging is in elke beslissing die het kind aangaat. Beide voorgaande scenario’s gaan uit van een radicale betekenisverschuiving van de onderwijsvrijheid. Weliswaar is ook een derde scenario mogelijk, waarin de onderwijsvrijheid *niet* radicaal is veranderd. De huisonderwijsarresten waarin het Grondwettelijk Hof het belang van het kind schijnbaar automatisch en absoluut voorrang geeft op de onderwijsvrijheid zijn dan te klasseren als *accidents de parcours*. In de plaats van een radicale betekenisverschuiving is de onderwijsvrijheid slechts onderhevig aan een geleidelijke, teleologische herinterpretatie, waarbij rekening houdend met de

bedoeling van de grondwetgever (anno 1831 en anno 1988) en met gewijzigde omstandigheden de vrijheid van onderwijs als volwaardig en evenwaardig grondrecht moet worden afgewogen tegenover de andere grondrechten die inzake onderwijs spelen. De arresten inzake onderwijsdoelen zijn en blijven ter zake dan richtinggevend om de onderwijsvrijheid juridisch te vatten, eerder dan de huisonderwijsarresten.

Tot slot wordt met de in dit onderzoek ontwikkelde blik op de onderwijsvrijheid gekeken naar drie actuele ontwikkelingen. In elk van de drie *case studies* is ruim overheidsoptreden mogelijk als we zouden uitgaan van de flexibiliteit die het Grondwettelijk Hof aan de dag legde in het beoordelen van de grondwettigheid van de regulering van het huisonderwijs. Gaan we evenwel uit van de nood aan een balanceringsoefening tussen evenwaardige grondrechten – onderwijsvrijheid, keuzerecht, recht op onderwijs, gelijkheid en legaliteit – dan worden in elke *case study* enkele grenzen zichtbaar op basis van de proportionaliteitstoets. De eerste *case study* betreft de modernisering van het secundair onderwijs en de nieuwe generatie onderwijsdoelen. Beide laten zich vanuit de onderwijsvrijheid als gematigde, voorzichtige evoluties evalueren. De mogelijke invoering van centrale examens vormt een tweede actuele casus. Daarbij zijn verschillende toetsvormen op een continuüm te plaatsen. Waar gevalideerde *bottom up* ontwikkelde toetsen die enkel in het kader van de kwaliteitszorg worden gehanteerd als proportionele inperking op de onderwijsvrijheid kunnen worden beschouwd, vormt een centraal ontwikkelde, dwingende toets met een determinerende impact op de uitreiking van studiebewijzen een zware ingreep in de onderwijsvrijheid. Tot slot wordt stilgestaan bij de mogelijke inperking van de vrijheid van het levensbeschouwelijk onderricht en de eventuele invoering van een neutraal vak over burgerschap en filosofie. De mate waarin – zowel qua tijdsbestek als qua inhoud – de levensbeschouwelijke instanties meester blijven over de aan het levensbeschouwelijk onderricht voorbehouden lessen zijn daarbij determinerend, evenals de mate waarin eventuele onderwijsdoelen inzake burgerschap en ethiek waardegeladen zouden zijn. Hoe waardegerichter de doelen, hoe groter de geboden voorzichtigheid.

AFKORTINGEN

Aso: algemeen secundair onderwijs

ARGO: Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs (ARGO); nu “GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap”

Bso: beroepssecundair onderwijs

CE1D: *certificat du premier degré de l'enseignement secondaire*

CEB: *certificat d'études de base*

CESS: *certificat d'enseignement secondaire*

CPC: *cours de philosophie et de citoyenneté*

CSO: codex secundair onderwijs

DBO: decreet basisonderwijs

DVO: Dienst voor Onderwijsontwikkeling

ECRM: Europese Commissie voor de Rechten van de Mens

EHRM: Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EVRM: Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden

GO!: GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap; gemeenschapsonderwijs; voorheen “rijksonderwijs”

IPOC: Interprovinciaal Oudercomité

IVRK: Verdrag van 20 november 1989 inzake de rechten van het kind

Kso: kunstsecundair onderwijs

LEF: (vak over) levensbeschouwing, ethiek en filosofie

NCVD: Nationaal Comité voor Vrijheid en Democratie

NSKO: Nationaal Secretariaat voor Katholiek Onderwijs, later VSKO en SeGEC

OD: Onderwijsdecreet, decreet betreffende het onderwijs

OVSG: Onderwijskoepel van steden en gemeenten

POV: Provinciaal Onderwijs Vlaanderen

SeGEC: *Secrétariat Général de l'Enseignement Catholique*

SERV: Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Tso: technisch secundair onderwijs

Vlor: Vlaamse Onderwijsraad

VSKO: Vlaams Secretariaat van het Katholiek Onderwijs, sinds 31 juli 2015 “Katholiek Onderwijs Vlaanderen”

VVKSO: Vlaams Verbond van het Katholiek Secundair Onderwijs

INHOUD

Algemene inleiding	1
1. Situering van het onderzoek	1
2. Kadering en afbakening.....	3
2.1 De vrijheid van onderwijs in de Belgische Grondwet	3
2.2 Het ruimere grondwettelijk kader en het actuele onderwijslandschap	8
3. Onderzoeksvraag en onderzoeksmethode	12
4. Plan	14
Deel 1: een rechtshistorisch onderzoek.....	17
HOOFDSTUK 1. vóór 1830: van privaat initiatief tot ‘aanhoudende zorg voor de overheid’	18
1. Onder Oostenrijkse heerschappij (1715-1795)	19
2. Franse overheersing (1794-1815)	20
3. De Hollandse periode (1815-1830)	22
HOOFDSTUK 2. 1830-1879: “liberté en tout pour tous”	24
1. De grondwettelijke verankering van de vrijheid	24
2. De kwestie van de “ <i>surveillance</i> ”	26
3. Betekenis van de vrijheid	32
HOOFDSTUK 3. De Eerste Schoolstrijd: om de schone ziel van ‘t kind	33
1. De eerste wetgeving.....	33
2. De Liberale Partij aan de macht en de Eerste Schoolstrijd	41
3. De Katholieken aan de macht.....	52
3.1 De derde organieke wet op het onderwijs.....	52
3.2 De wet Schollaert	55
3.3 De schoolbon en de leerplicht	57
3.4 Terugblik op 30 jaar katholiek bewind	61
HOOFDSTUK 4. Stilte voor de (tweede) storm tijdens het interbellum	63
1. Nationale eenheid	63
2. Coalitieregeringen	65
3. 1940-1950: oorlog en koningskwestie.....	68

HOOFDSTUK 5. De Tweede Schoolstrijd, het Schoolpact, en de Schoolvrede (1950-1958)	70
1. De christendemocratische wetten Harmel I en II (1951-1952).....	70
2. De paarse wet Collard (1955).....	76
3. Het Schoolpact (1958) en de schoolpactwet (1959).....	81
3.1 Het Schoolpact: algemene beschouwingen.....	81
3.2 Krachtlijnen van het Schoolpact.....	84
3.3 Wetgeving na het Schoolpact.....	91
4. Evaluatie.....	95
 HOOFDSTUK 6. De grondwetswijziging van 1988.....	97
1. Defederalisering van de bevoegdheid voor onderwijs.....	97
2. Het nieuwe artikel 24 van de Grondwet.....	99
3. Een grondwettelijke waarborg ter vervanging van een politieke waarborg.....	108
Tussenbesluit: de vrijheid van onderwijs in historisch perspectief.....	110
 Deel 2: De vrijheid van richting onder druk?	114
HOOFDSTUK 7: Eindtermen en ontwikkelingsdoelen	115
1. De wortels van de eindtermen.....	116
1.1 De wortels van de eindtermen in het Schoolpact.....	116
1.1.1 Procedureel: goedkeuring leerplannen.....	117
1.1.2 Inhoudelijk: van minimumleerplan tot eindtermen.....	119
1.2 De kwaliteitsdriehoek.....	120
1.3 Flankerende evoluties.....	126
2. Eindtermen en ontwikkelingsdoelen.....	129
2.1 Eindtermen en ontwikkelingsdoelen voor het basisonderwijs (1995).....	130
2.1.1 Het concept van de eindtermen.....	130
2.1.2 De procedure van totstandkoming.....	149
2.1.3 Verantwoording: “Wie betaalt, bepaalt”.....	157
2.1.4 De vrijheid van onderwijs in het debat over de eindtermen basisonderwijs.....	159
2.2 Eindtermen en ontwikkelingsdoelen voor het secundair onderwijs (1996).....	170
2.2.1 Het concept van de eindtermen verfijnd.....	171
2.2.2 De procedure van totstandkoming.....	176
2.2.3 Verantwoording.....	179
2.2.4 Parallele bepalingen met betrekking tot de klassenraad en de leerplannen.....	180
2.2.5 De vrijheid van onderwijs in het debat over de eindtermen secundair onderwijs.....	182

2.3 Beroepen tot vernietiging bij het Arbitragehof	186
2.3.1 Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96: de eindtermen en ontwikkelingsdoelen voor het kleuteronderwijs en gewoon lager onderwijs	187
2.3.2 Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98: de eindtermen en ontwikkelingsdoelen voor de eerste graad van het gewoon secundair onderwijs	198
2.3.3 Afwijkingsmogelijkheid	204
2.4 Verdere evolutie.....	211
2.4.1 Decreet basisonderwijs (1997).....	212
2.4.2 Vakoverschrijdende en attitudinale eindtermen: volwaardige erkenningsvoorwaarden ...	214
2.4.3 Themadecreet van 18 januari 2002: de eindtermen in het secundair onderwijs.....	216
2.4.4 Kwalificatiedecreet van 30 april 2009: erkende beroepskwalificaties.....	222
3. De eindtermen getest: de concrete casus van Bais Rachel	234
4. In godsnaam: de positie van de levensbeschouwelijke vakken.....	239
5. Conclusie – et pour les francophones la même chose	242
 HOOFDSTUK 8: Huisonderwijs	 247
1. Leerplicht.....	249
2. De controle op het huisonderwijs	253
2.1 De eerste juridische instrumenten	253
2.1.1 Onderwijsdecreet XIV van 14 februari 2003	254
2.1.2 Besluit van de Franse Gemeenschapsregering van 21 mei 1999	258
2.2 Een tweeledige controle op het huisonderwijs.....	266
2.2.1 Toepassingsgebied.....	267
2.2.2 Tweeledig controlemechanisme	269
3. Beroepen tot vernietiging bij het Grondwettelijk Hof.....	272
3.1 Verzoekende partijen.....	272
3.2 Schorsingsberoep	273
3.3 Vernietigingsberoep	274
3.3.1 De vrijheid van onderwijs (en gerelateerde vrijheden)	275
3.3.2 Het gelijkheidsbeginsel	308
3.3.3 Bevoegdheidsdispuut en taaldiscussie	316
4. Conclusie	323

Deel 3. Case studies	329
HOOFDSTUK 9: Modernisering secundair onderwijs en nieuwe onderwijsdoelen	329
1. Modernisering secundair onderwijs: voornaamste wijzigingen	330
1.1 Basisonderwijs.....	331
1.2 Eerste graad secundair onderwijs	334
1.3 Tweede en derde graad secundair onderwijs	336
2. Modernisering secundair onderwijs: evaluatie.....	338
3. Onderwijsdoelen: voornaamste wijzigingen	345
3.1 Conceptueel.....	346
3.2 Procedure.....	349
3.3 Formulering.....	350
3.4 Kwaliteitscontrole en mogelijkheid tot afwijking.....	351
4. Onderwijsdoelen: evaluatie.....	352
4.1 Decreet onderwijsdoelen: algemeen.....	352
4.2 Conceptueel.....	355
4.2.1 Basisgeletterdheid	355
4.2.2 De uitbreidingsdoelen Nederlands	357
4.2.3 Specifieke eindtermen, andere doelen en het legaliteitsbeginsel.....	360
4.2.4 Leerplannen en eigen doelen	363
4.2.5 Curriculumdossier	365
4.3 Procedure en formulering.....	366
4.3.1 Procedure.....	366
4.3.2 Formulering eindtermen: competentiegericht en vakoverschrijdend	368
4.3.3 Formulering eindtermen: attitudes	369
4.3.4 Formulering eindtermen: expliciet, doch sober en evalueerbaar geformuleerd	371
4.4 Kwaliteitscontrole en mogelijkheid tot afwijking.....	373
4.4.1 Inspectie van de onderwijsdoelen, niet van de leerplannen.....	373
4.4.2 Inspectie <i>in abstracto</i>	374
4.4.3 Procedure voor afwijkende eindtermen.....	378
5. Conclusie: balanceren op een smalle richel.....	381
HOOFDSTUK 10: Centrale toetsing	383
1. De Vlaamse Gemeenschap: gevalideerde toetsen.....	384
2. De Franse Gemeenschap: certificatieve proeven	389
3. De toetsen getoetst	395
4. Conclusie	402

HOOFDSTUK 11: Levensbeschouwelijke doelen.....	404
1. Het statuut van het levensbeschouwelijk onderricht.....	405
2. Inperking van de levensbeschouwelijke vrije inhoud.....	411
2.1 Respect voor de mensenrechten en de onderwijsdoelen.....	412
2.2 Interlevensbeschouwelijke competenties	416
2.3 Vlaamse Gemeenschap: decreetvoorstel over godsdienstvergelijkende wetenschap.....	418
3. Inperking levensbeschouwelijke ruimte: een <i>Cours de Philosophie et de Citoyenneté</i>	420
4. Conclusie: onderwijs <i>over</i> levensbeschouwing en/of burgerschap, een kwestie van lef?.....	435
Conclusie	440
1. De vrijheid van onderwijs: fundament van de Belgische staat.....	440
2. De vrijheid begrensd: een paradoxale triptiek.....	443
3. Kroniek van een grondrecht.....	447
3.1 De vrijheid van onderwijs onttroond	447
3.2 De grondrechten als dekmantel.....	455
3.3 De dominantie van het Katholiek Onderwijs Vlaanderen in vraag gesteld.....	462
4. De onderwijsvrijheid: wat nu?	465
4.1 De betekenis van de onderwijsvrijheid.....	465
4.1.1 Scenario 1: een radicale betekenisverschuiving door middel van een grondwetswijziging ...	466
4.1.2 Scenario 2: een impliciete wijziging van de Grondwet.....	473
4.1.3 Scenario 3: een geleidelijke, teleologische evolutie	474
4.2 De actuele uitdagingen voor de onderwijsvrijheid: drie <i>case studies</i>	475
5. Zijn het Schoolpact en de Grondwet verjaard?.....	479
Bibliografie	482
Rechtspraak	482
Rechtsleer	484
Overheidshandelingen, adviezen en rapporten	502
Media en varia.....	504

ALGEMENE INLEIDING

1. SITUERING VAN HET ONDERZOEK

1. De voltooiing van dit proefschrift valt samen met twee historische verjaardagen. Op 20 november 2018 zal het precies zestig jaar geleden zijn dat de toen nog unitaire CVP, BSP en Liberale Partij het Schoolpact sloten, een breed gedragen compromis waarmee na twee erg intense “schoolstrijden” een duurzame schoolvrede zou worden gevestigd. Dat Schoolpact, bestendigd in de schoolpactwet van 29 mei 1959, zou ook de vrijheid van onderwijs, die van bij de Belgische Revolutie in 1830 één van de basisbeginselen van de Belgische staat vormde, herdefiniëren. Na meer dan een eeuw van politieke en maatschappelijke twisten, onderschreven de voornaamste politieke actoren het bestaansrecht van een autonoom en volwaardig rijksonderwijs enerzijds en het recht op subsidiëring en gelijke behandeling van het vrij – in essentie confessioneel – onderwijs anderzijds. Smeermiddel van het compromis waren zowel de democratische uitbreiding van het onderwijs, als de vrije keuze, waarbij het uiteindelijk aan de ouders zou toekomen een keuze te maken binnen het duale onderwijslandschap.

Op 1 januari 2019 zal het precies dertig jaar geleden zijn dat de gemeenschappen quasi volledig bevoegd werden voor het onderwijs. *In retrospect* lijkt met die bevoegdheidsoverdracht ook de dooi ingezet op het vlak van onderwijsbeleid.¹ Of het nu gaat om de verplichte inhoud van het onderwijs en de vraag of ook burgerschap, EHBO of zelfs huishoudelijke taken daar deel van moeten uitmaken²; over inclusief onderwijs voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften of ten aanzien van leerlingen met een bepaalde culturele of religieuze achtergrond³; of over het voortbestaan van de vrije keuze of zelfs van het katholiek onderwijs,

¹ J. DE GROOF en P. MAHIEU, *De school komt tot haar recht: de uitoefening van rechten in het onderwijs*, Leuven, Garant, 1993, 17. Tegelijkertijd is voorzichtigheid geboden bij het leggen van een causaal verband tussen de bevoegdheidsoverdracht en de toegenomen overheidsregulering. Ook buiten België lijkt zich een tendens voor te doen, waarbij de overheid zich sinds de jaren 1970-1990 breder met het onderwijs is gaan inlaten. Zie voor Nederland bijvoorbeeld: T. JOOSTEN, "Onderwijsvrijheid: een duurzame waarde" in M. LAEMERS (ed.), *De houdbaarheid van het duale bestel. Overeenkomsten en verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs 100 jaar na de Pacificatie*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2017, (51) 58 en 64; Adviescommissie Onderwijsstelsel, *Bevrijd de onderwijsdieren*, Bond KBO en Bond KBVO, Woerden, 2011, 43-44. Bovendien herinnert De Groof er ons aan dat er ook in de jaren 1970 en 1980 al kritiek te horen was op “de bemoeizucht van ministers en het detaillisme van regelgeving” (J. DE GROOF, "Het schoolpact van 1958. Algemeen kader. Enkele specifieke beschouwingen" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (627) 653).

² Dat laatste voorstel werd bijvoorbeeld gedaan door studenten uit de professionele bachelor secundair onderwijs van hogeschool Odisee, die onder meer “Wassen en koken” in de eindtermen wilden laten opnemen (*Derdejaars bacheloropleiding discussiëren over #eindtermen*, <http://www.onsonderwijs.be/news/112> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018)). Zie kritisch over de “overbevraging” van het onderwijs: R. STANDAERT, "De queeste naar een gedragen curriculum" in L. DE MAN en K. DENYS (eds.), *De toekomst van de eindtermen*, Brussel, Politeia, 2016, (35) 57.

³ Met betrekking tot de rechtspositie van de etnoculturele identiteit van leerlingen in het Vlaams secundair onderwijs, met inbegrip van taal en levensbeschouwing, is het uitkijken naar de resultaten van het doctoraatsonderzoek van collega Jonas Vernimmen (<https://www.law.kuleuven.be/pub/nl/personeel/00110065> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018)).

De positie van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, ter wille van wie het zogenaamde M-decreet van 21 maart 2014 werd aangenomen (BS 2 januari 2015), en het voor hen voorziene onderwijs vallen enigszins buiten de focus van dit proefschrift. Men

er gaat geen week voorbij of het onderwijs is voorwerp van breed maatschappelijk en politiek debat. Anders dan de federale wetgever, die op de (geflopte) introductie van het Vernieuwd Secundair Onderwijs in 1971 na, een eerder bescheiden schoolpolitiek voerde, leggen de Vlaamse regering en decreetgever een grote ijver aan de dag om aan de (vermeende) tekortkomingen van het onderwijs (of van de samenleving in haar geheel) tegemoet te komen. Dat een aantal knipperlichten op oranje staan wat de kwaliteit van het Vlaamse onderwijs betreft⁴, sterkt ons in de overtuiging dat de decreetgever ook in de nabije toekomst een centrale rol in het onderwijsdebat zal blijven opeisen.⁵

Zestig jaar na het Schoolpact en dertig jaar na de verankering van de schoolpactbeginselen in de Grondwet en de defederalisering van de bevoegdheid voor onderwijs staat de vrijheid van onderwijs andermaal centraal. Bepaalde overheidsmaatregelen of voorstellen staan op gespannen voet met de onderwijsvrijheid zoals zij in 1831 werd geconcipeerd. Of het nu gaat over de invoering van centrale examens voor het huisonderwijs, over levensbeschouwelijke eindtermen of over het verbieden van islamscholen, in het licht van de onderwijsvrijheid flirten heel wat voorstellen met de grenzen van het juridisch mogelijke. Op de vraag waar die grens precies ligt, ontbreekt evenwel een systematisch antwoord. Zo de vrijheid van onderwijs al wordt aangevoerd in het debat lijkt dat in essentie als retorische boutade, eerder dan als nauwkeurig juridisch instrument. Precies daar wil dit proefschrift aan tegemoet komen, niet vanuit de pretentie dat met een grondrechtelijke bril elk onderwijsdebat definitief kan worden beslecht, maar wel vanuit de overtuiging dat een goed begrip van de onderwijsvrijheid – in het bijzonder de pedagogische en inhoudelijk vrijheid – onontbeerlijk is om zicht te krijgen op het juridisch mogelijke, op de uiterste grenzen waarbinnen het politiek-pedagogische debat tot antwoorden moet komen voor de uitdagingen die zich stellen.

leze daaromtrent onder meer: A. D'ESPALLIER, "Tot de Mde macht - een evaluatie van het M-decreet", *TORB* 2016-2017, nr. 1-2, (26) 26-34; A. D'ESPALLIER, *Redelijke aanpassingen, evenredigheid en de rol van de rechter*, Brugge, die Keure, 2016, 312 p.; S. KEUNEN, "Het M-decreet: de M van meer inclusie?", *TORB* 2015, nr. 2, (100) 100-113; K. WILLEMS, "GON-begeleiding voor slechtzienden: de blinde vlek tussen redelijke aanpassingen en inclusief onderwijs", *TJK* 2018, nr. 1, (149) 149-156.

⁴ Zo bleek uit de PIRLS-studie van 2016 dat de Vlaamse leerlingen lager onderwijs zwak presteren op het vlak van begrijpend lezen (zie: K. TIELEMANS, M. VANDENBROECK, K. BELLENS, e.a., *Het Vlaams lager onderwijs in PIRLS 2016. Begrijpend lezen in internationaal perspectief en in vergelijking met 2006*, Leuven, Centrum voor Onderwijseffectiviteit en -evaluatie, 2017, 105 p.). Ook de Vlaamse PISA-score van 2015 toont een daling tegenover 2009 (daling voor wiskunde, stagnering voor leesvaardigheid, lichte daling voor wetenschappen), terwijl de kloof tussen zwakke en sterke leerlingen onveranderd groot blijft (X, *Wetenschappelijke geletterdheid bij 15-jarigen. Overzicht van de eerste Vlaamse resultaten van PISA2015*, Vakgroep onderwijskunde, UGent, 2016, 24 p.; Persbericht kabinet Vlaams minister van Onderwijs Hilde Crevits, "Vlaamse 15-jarigen internationaal sterk in wiskunde, wetenschappen en leesvaardigheid. Toch nog 17% laagpresteerders", 6 december 2016, <http://onderwijs.vlaanderen.be/nl/vlaamse-15-jarigen-internationaal-sterk-in-wiskunde-wetenschappen-en-leesvaardigheid> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018); J. DANHIER en D. JACOBS, *Segregatie in het onderwijs overstijgen: analyse van de resultaten van het PISA 2015-onderzoek in Vlaanderen en in de Federatie Wallonië-Brussel*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2017, 76 p.). Zie ook: B. EECKHOUT en R. AMKREUTZ, "'Er staan enkele knipperlichten op oranje'. Minister Hilde Crevits (CD&V) peilt de staat van het onderwijs", *De Morgen (Zeno)* 9 december 2017, (30) 30 e.v. Zie weliswaar kritisch over internationale testen: J. LAVRIJSEN, "Wat kunnen internationale scholientests ons (niet) leren over het Vlaamse onderwijs?", *TORB* 2016-2017, nr. 3, (204) 204-207; R. STANDAERT, "Pisa en zijn verregerende ambities", *TORB* 2016-2017, nr. 3, (193) 193-203. En dan hebben we het nog niet over welbevinden op school en de uitdagingen van een diverse samenleving. Zo blijkt bv. hoe jongeren met een migratieachtergrond vaker gepest worden én vaker zelf pesten. Zie: J. VAN DER AUWERA, *Pestgedrag, etniciteit en de rol van diversiteit. De verschillen tussen jongeren met en zonder een migratieachtergrond bij klassiek pesten en cyberpesten*, Antwerpen, Intersentia, 2018, 134 p.

⁵ Zie in dezelfde zin met betrekking tot de Franse Gemeenschap: D. DÉOM, "L'enseignement est libre: quel avenir pour une petite phrase riche de passé?", *En hommage à Francis Delpérée: itinéraires d'un constitutionnaliste*, Brussel, Bruylant, 2007, (437) 447.

2. KADERING EN AFBAKENING

2.1 DE VRIJHEID VAN ONDERWIJS IN DE BELGISCHE GRONDWET

2. Artikel 24 van de Grondwet 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 verantwoordt.

§ 5. De inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap **wordt geregeld door de wet of het decreet**.

3. Binnen de vrijheid van onderwijs, zoals verankerd in artikel 24, §1 van de Grondwet, worden traditioneel twee aspecten onderscheiden, afhankelijk van wie de vrijheid toekomt: de actieve onderwijsvrijheid en de passieve onderwijsvrijheid.⁶ De **actieve vrijheid van onderwijs** is de vrijheid van *onderwijsverstrekkers* – verenigingen of particulieren – om onderwijs te organiseren en er inhoudelijk vorm aan te geven.⁷ Zij is sinds 1831 opgenomen in artikel 24 (oorspronkelijk artikel 17) van de Grondwet: “Het onderwijs is vrij.”

⁶ In zekere zin kan nog een derde dimensie worden onderscheiden: de academische vrijheid, de vrijheid die lesgevers en onderzoekers toekomt bij het verstrekken van onderwijs en het voeren van onderzoek; en die zowel in de onderwijsvrijheid, als in de vrijheid van meningsuiting wortelt. Zie: Arbitragehof 23 november 2005, nr. 167/2005, B.18.1; Verklarende Nota bij het Voorstel van de regering, *Parl.St.* Senaat, BZ 1988, nr. 100-1/1, 3; P. MARTENS, "La Liberté académique" in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (153) 153-168; E. CLYBOUW, "Academische vrijheid", *CDPK* 2006, nr. 3, (672) 672-683, noot bij Arbitragehof 23 november 2005, nr. 167/2005; M. EL BERHOUMI en L. VANCRAYEBECK, *Droit de l'enseignement en Communauté française*, Brussel, Bruylant, 2015, 61-62; M. PÂQUES, "Liberté académique et Cour d'arbitrage", *Liber Amicorum Paul Martens. L'humanisme dans la résolution des conflits. Utopie ou réalité?*, Brussel, Larcier, 2007, (399) 399-418; X. DELGRANGE, "La liberté académique", *En hommage à Francis Delpérée: itinéraires d'un constitutionnaliste*, Brussel, Bruylant, 2007, (407) 407-424; M. NIHOUL, Q. VAN ENIS en R. VAN MELSEN, "Liberté et responsabilité académiques" in J. FIERENS (ed.), *Jérusalem, Athènes, Rome: Liber amicorum Xavier Dijon*, Brussel, Bruylant, 2012, (303) 303-342; E. TIMBERMONT, "Academische vrijheid: een onderzoek naar de juridische draagwijdte en een aantal arbeidsrechtelijke implicaties van het begrip", *TORB* 2014-2015, nr. 1-2, (56) 56-63.

⁷ In een nieuwe typologie, die het strikt juridische overstijgt, hebben Geerincx en Wouters het over de “vrijheid voor onderwijs”. Die is te onderscheiden van de “vrijheid in onderwijs”, waarmee bedoeld wordt op de ruimte om als leerling en leraar de (in)richting van het onderwijs (mee) te bepalen; en van de “vrijheid door onderwijs”, waarmee wordt verwezen naar onderwijs als middel of instrument om een bepaald doel te bereiken (I. GEERINCK en R. WOUTERS, "Vrijheid van onderwijs: vrijheid voor, in en door onderwijs" in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (12), 12-23; R. WOUTERS, I. GEERINCK en J. LIEVENS, "Waar spreken we (niet) over als we het over 'vrijheid van onderwijs' hebben? Een analyse van 'onderwijsvrijheid' als *sensitizing concept*", *TORB* 2016-2017, nr. 3, (125) 125-133).

De **passieve vrijheid van onderwijs** is de vrijheid van *onderwijsgebruikers* – ouders, leerlingen en studenten – om onderwijs te kiezen dat aansluit bij de eigen overtuigingen.⁸ 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.”

Traditioneel stelde de uitoefening van de onderwijsvrijheid op levensbeschouwelijke of filosofische overtuigingen. Evenwel valt ook onderwijs dat wortelt in specifieke pedagogische of onderwijskundige overtuigingen valt er onder.⁹

4. 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.¹⁰ 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

⁸ Zie bv. Arbitragehof 4 november 1998, nr. 110/98, B.3.2.: “De keuzevrijheid van de ouders houdt in dat zij voor hun kinderen het onderwijs kunnen kiezen dat het meest met hun levensopvatting overeenstemt.”

De passieve vrijheid sluit daarmee ook aan bij artikel 2, tweede zin Aanvullend Protocol EVRM: “Bij de uitoefening van alle functies die de Staat in verband met de opvoeding en het onderwijs op zich neemt, eerbiedigt de Staat het recht van ouders om zich van die opvoeding en van dat onderwijs te verzekeren, die overeenstemmen met hun eigen godsdienstige en filosofische overtuigingen.”

⁹ Zie bv. Arbitragehof 2 april 1992, nr.25/92, 4.B.1; Arbitragehof 2 april 1992, nr. 28/92, 6.B.3.; Arbitragehof 2 februari 2000, nr. 14/2000, B.3.1; Arbitragehof 11 januari 2006, nr. 2/2006, B.18.2; Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.4.2; RvS 23 maart 1982, *Verberg*, nr. 22.137, *Arr.RvS* 1982, 598-602; RvS 31 mei 1985, *v.z.w. Hiberniaschool en v.z.w. Centrum voor de Steinerpedagogie*, nr. 25.423, 5.6.1; *TBP* 1986, commentaar P. De GADT, “De vrijheid van onderwijs en de rationalisatie- en programmatiënormen van het secundair onderwijs met volledig leerplan” 87-97; RvS 2 mei 2000, nr. 86.984, 3.3.4; R. VERSTEGEN, “Kleine onderwijsverstrekkers onder de beschermende hand van de rechter”, *TORB* 2006-2007, nr. 2-4, (345) 345-367.

Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat onderwijs gebaseerd op een specifieke pedagogische overtuiging niet steeds dezelfde bescherming geniet als onderwijs dat wortelt in levensbeschouwelijke opvattingen. Zie: J. DE GROOF en C. NOORLANDER, “Nieuwe contouren van de vrijheid van onderwijs”, *TvCR* 2012, (54) 70-71; A. OVERBEEKE, “Segregatie, desegregatie, integratie? Het recht op schoolkeuze en –stichting, schoolkeuzegedrag en de gevolgen ervan voor de schoolsamenstelling”, *TORB* 2003-2004, nr. 4-5, (303) 305; B. WEEKERS, “De mijlpaal in Tongeren: de juridische positie van de ouder bij het oprichten van een methodeschool in de praktijk”, *TORB* 2007, nr. 2-4, (368) 371.

¹⁰ L. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, Die Keure, 2010, 110; J. DE GROOF en K. WILLEMS, “Onderwijsvrijheid en het artikel 24 § 1, al. 1 Belgische Grondwet. 30 jaar interpretatie door het Grondwettelijk Hof en de Raad van State”, *TORB* 2017-2018, nr. 1-2, (5) 9-37.

In Nederland wordt dezelfde opdeling gehanteerd, zij het dat de driptiek 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 wij onder de “vrijheid van inrichting” situeren). De pedagogische vrijheid maakt er deel uit van de “vrijheid van inrichting” (Adviescommissie Onderwijsstelsel, *Bevrijd de onderwijsdieren*, Bond KBO en Bond KBVO, Woerden, 2011, 38-39; P. HUISMAN, “De vrijheden van het openbaar onderwijs” in M. LAEMERS (ed.), *De houdbaarheid van het duale bestel. Overeenkomsten en verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs 100 jaar na de Pacificatie*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2017, (31) 31, 38-39, 42; B. LATHOUWERS en R. VAN SCHOONHOVEN, “Het toelatingsrecht en de onderwijskundige inrichtingsvrijheid in het mbo: een voorwerp van aanhoudende spanning”, *NTOR* 2017, nr. 2, (98) 98-119). Er gaan ook in Nederland evenwel stemmen op om de pedagogische vrijheid onder de vrijheid van richting te categoriseren. Zie daarover met verwijzingen: P. AKKERMANS, “Schaalvergroting, decentralisatie en richting: een verenigbare verzameling?” in T. VAN DER PLOEG (ed.), *De vrijheid van onderwijs, de ontwikkeling van een bijzonder grondrecht*, Utrecht, Lemma, 2000, (159) 160-161; P. HUISMAN, *Richting als pluriform begrip in de onderwijswetgeving. Essay geschreven in het kader van het advies van de Onderwijsraad Artikel 23 Grondwet in maatschappelijke perspectief*, Onderwijsraad, 2002, 28 p.

te verstrekken.¹¹ **De vrijheid van inrichting** omvat het recht van het schoolbestuur of de 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.¹² 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.¹³ **De vrijheid van richting**, die centraal staat in dit onderzoek, 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*.¹⁴

5. 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.¹⁵ Opdat ouders steeds een alternatief voor confessioneel 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, voornamelijk scholen van het OVSG en het POV¹⁶, betreft het een toepassing van de algemene neutraliteitsverplichting die op de overheid rust.¹⁷ Daarnaast heeft de keuzevrijheid ook een **interne**

¹¹ Zie bv. Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.4.2.

¹² Zie nochtans L. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, Die Keure, 2010, 126-132, die – in lijn met de Nederlandse triptiek en vanwege de verbondenheid met de identiteit van de school – het personeelsbeleid situeert onder “vrijheid van richting”.

¹³ Zie bv. M. EL BERHOUMI en L. VANCRAVEBECK, *Droit de l'enseignement en Communauté française*, Brussel, Bruylant, 2015, 35-52. Ook in Vlaanderen wordt wel eens over “de vrijheid van organisatie” gesproken. Zie bijvoorbeeld Vlaams minister van Onderwijs Crevits in Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/2, 11.

¹⁴ Ook het Grondwettelijk Hof heeft het in bepaalde rechtspraak over de “inhoudelijk-pedagogische vrijheid” (Arbitragehof 11 januari 2006, nr. 2/2006, B.18.3) of over de “pedagogische vrijheid” (GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.18.3; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.7.3; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.12.3; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.15.3).

¹⁵ Die keuze komt, zeker wat hoger onderwijs betreft, eveneens de leerlingen of studenten toe. Zie: R. VERSTEGEN, “Rechtsbescherming in onderwijsverband”, *RW* 1988-1989, nr. 36, 1210.

¹⁶ Onderwijssecretariaat van Steden en Gemeenten van de Vlaamse Gemeenschap (OVSG); Provinciaal Onderwijs Vlaanderen (POV). Daarnaast treedt ook de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) in Brussel op als inrichtende macht voor twee scholen van buitengewoon onderwijs, voor het CLB N-Brussel, en – in samenwerking met de Scholengroep Brussel van het GO! – voor de onderwijscampus van COOVI (<http://www.vgc.be/aanbod/leren/vgc-scholen-buitengewoon-onderwijs>) (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018)). Ook deze ondergeschikte besturen genieten onderwijsvrijheid (Verslag, *Parl.St.* Senaat, BZ 1988, nr. 100-1/2, 32; A. MAST, *Administratief Lexicon. Vrijheid van Onderwijs*, Brugge, die Keure, 1956, 9, met verwijzing naar Tienjarig verslag over de toestand van het lager onderwijs van de jaren 1830-1840, *BS* 3 juli 1842; J. DE GROOF, *De grondwetsberziening van 1988 en het onderwijs. De schoolbrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 86 en 101). Aan de gemeenschappen komt daarentegen geen onderwijsvrijheid toe, zeker niet in die mate dat zij buiten de hun territoriaal toegekende bevoegdheden zouden kunnen optreden om in onderwijs te voorzien (Arbitragehof 22 januari 1986, nr. 8/86, B.3).

¹⁷ 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). De neutraliteitsverplichting is daardoor wel minder strikt (X. DELGRANGE, “La neutralité de l'enseignement en Communauté française”, *APT* 2007-2008, (119) 142-144. Zie *infra* nr. 113, vn. 610; L. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, Die Keure, 2010,

component. Binnen het officieel onderwijs hebben ouders, ingevolge artikel 24, §1, vierde lid van de Grondwet, de keuze tussen het onderricht in één der erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer. Eventueel kunnen zij ook een vrijstelling van levensbeschouwelijk onderricht bekomen.¹⁸

<i>Academische vrijheid</i>	Actieve vrijheid van onderwijs			Passieve vrijheid van onderwijs	
	Vrijheid van oprichting	Vrijheid van inrichting	Vrijheid van richting	Externe keuzevrijheid	Interne keuzevrijheid
	<i>Liberté organisationnelle</i>		<i>Liberté pédagogique</i>		

Figuur 1: schematisch overzicht van de vrijheid van onderwijs

6. In dit proefschrift ligt de focus op de vrijheid van richting, de *inhoudelijke* en *pedagogische* vrijheid van onderwijsverstrekkers. Twee redenen liggen aan de basis van die keuze. Ten eerste schijnt het ons toe dat het maatschappelijk en politiek debat zich sterk concentreert rond deze deelvrijheid. Zowel kwalitatief als kwantitatief vormen initiatieven met een weerslag op de inhoud en/of de methode van het onderwijs een belangrijk, zo niet het belangrijkste segment van de overheidsregulering inzake onderwijs. In het onderwijsdebat duiken vragen op over de plaats van godsdienst op school, de mate waarin ambitieuzere minimumdoelen of centrale toetsen het Vlaamse onderwijs (opnieuw) hoge toppen kunnen laten scheren, of we bijvoorbeeld seksuele opvoeding moeten verplichten en het ontkennen van de evolutieleer beter zouden verbieden. Een juridische analyse van de vrijheid van richting is daarvoor onontbeerlijk.

Ten tweede betreft de vrijheid van richting grotendeels braakliggend terrein. Er is in Vlaanderen ter zake geen recent, systematisch en comprehensief onderzoek verricht. Nochtans is daar duidelijk nood aan. Komen daarbij op de radar: de invoering van eindtermen, ontwikkelingsdoelen en andere onderwijsdoelen, ook met betrekking tot waarden, attitudes en burgerschap, de regulering van het huisonderwijs, de hervorming van het secundair onderwijs, al dan niet met een uitgestelde studiekeuze en een brede eerste graad, de mogelijke invoering van centrale examens, en de regulering of inperking van het levensbeschouwelijk onderricht.

Door de focus te leggen op de vrijheid van richting kan dit proefschrift niet alleen juridische klaarheid scheppen in deze aangelegenheden, het biedt ook de kans complementair te werken aan de recente onderzoeksprojecten van twee recent gepromoveerde collega-onderzoekers en zo hun werken aan te vullen

124-126; B. VERBEECK, "Neutraal en toch divers. Een te moeilijke evenwichtsoefening voor het onderwijs in Vlaanderen", *Ethiek en maatschappij* 2008, nr. 3, (13) 17.

¹⁸ Zie *infra* nr. 416.

tot een volwaardig drieluik. Enerzijds is er het doctoraatsonderzoek van Mathias El Berhoumi, inmiddels aangesteld als professor grondwettelijk recht aan de Université Saint-Louis (Brussel). In *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires* (2013) onderzoekt El Berhoumi de vrijheid van onderwijs met een sterke focus op de *liberté organisationnelle*, zij het dat daaronder ook pedagogische elementen worden besproken.¹⁹ Hij komt daarbij tot de vaststelling dat de decreetgever in de Franse Gemeenschap de vrijheid van onderwijs sterk heeft teruggedrongen, bijvoorbeeld op het vlak van inschrijvingsbeleid of door het hanteren van rationalisatie- en programmatienormen, waarbij het Grondwettelijk Hof de decreetgever ruim baan laat. In beperkte mate is daarbij ook het Vlaamse onderwijsbeleid bestudeerd, dat zich immers binnen hetzelfde constitutionele kader ontwikkelt en waarbinnen zich – zij het vaak minder ingrijpend – dezelfde evoluties aftekenen. Door de focus te verleggen naar de pedagogische en inhoudelijke aspecten van het onderwijsbeleid in de Vlaamse regelgeving en de evoluties die zich binnen het Vlaamse onderwijsdebat aandienen, wil dit proefschrift het werk van El Berhoumi aanvullen en actualiseren.

Anderzijds is er het doctoraatsproefschrift van Caroline Habets (UHasselt, Maastricht University), *Vrijheid van onderwijs: een juridische verkenning van inschrijvingsbeleid, neutraliteit en het keuzerecht van ouders* (2018), waarin wordt stilgestaan bij de passieve vrijheid van onderwijs in Vlaanderen.²⁰ De focus van het voorliggende proefschrift en van het doctoraatsonderzoek van El Berhoumi ligt voornamelijk op een spanningsveld tussen de overheid enerzijds en de onderwijsverstrekkers en gebruikers anderzijds.²¹ In het onderzoek van Habets komt daarentegen de spanning aan de oppervlakte tussen de belangen van onderwijsverstrekkers aan de ene kant en onderwijsgebruikers aan de andere kant, bijvoorbeeld wanneer ouders hun kind in een bepaalde school willen inschrijven, terwijl de school van oordeel is dat de kandidaat-leerling geen aansluiting zal vinden bij het pedagogisch project.

De tegenstelling tussen actieve en passieve vrijheid mag tegelijkertijd niet worden overdreven. Actieve vrijheid en passieve vrijheid zijn immers de keerzijde van dezelfde medaille.²² Waar de actieve vrijheid in het gedrang komt, vermindert immers ook (de verscheidenheid van) het onderwijsaanbod waaruit men kan kiezen. Hoewel de passieve vrijheid niet de kern uitmaakt van dit proefschrift komt zij aldus ook zijdelings aan bod als keerzijde van de actieve vrijheid.

¹⁹ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 808 p.

²⁰ C. HABETS, *Vrijheid van onderwijs: een juridische verkenning van inschrijvingsbeleid, neutraliteit en het keuzerecht van ouders*, Hasselt, UHasselt Doctoraatsproefschrift, 2018, 547 p.

²¹ Al wijdt ook El Berhoumi een onderdeel aan de *libre choix* en de verschillende inschrijvingsregimes die in de Franse Gemeenschap reeds zijn ingevoerd (M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 313-434).

²² Arbitragehof 2 april 1992, nr. 25/92, 4.B.3; Arbitragehof 2 april 1992, nr. 28/92, 6.B.4. Recenter: Arbitragehof 8 oktober 2003, nr. 131/2003, B.5.3.

7. Terwijl de focus op het Vlaamse onderwijsrecht ligt, waarbij ook het voor 1989 gemeenschappelijke Belgische onderwijsrecht uitgebreid wordt bestudeerd, evenals het beleid van de Franse Gemeenschap – regelmatig zijdelings en waar relevant zelfs uitgebreid – voor de periode nadien, zal de aandachtige lezer de afwezigheid van de Duitstalige Gemeenschap vaststellen. Daar zijn enkele redenen voor. Ten eerste is het de expliciete doelstelling van dit onderzoek het *Vlaamse* onderwijsdebat van een juridische houvast te voorzien. Hoewel dezelfde constitutionele principes gelden voor de Franse en de Duitstalige Gemeenschap, verschillen de specifieke beleidsinstrumenten en -prioriteiten van gemeenschap tot gemeenschap. Om de gevoeligheden uit de Duitstalige Gemeenschap te doorgronden zou bijkomend onderzoek zich opdringen. Het blootleggen van de specificiteit van de in omvang beperkte Duitstalige Gemeenschap (minder dan 80.000 inwoners) zou een relatief grote tijdsinvestering vragen, met een – zeker voor Vlaanderen – relatief beperkte *return on investment*. Ten tweede is het Duitstalige onderwijsbeleid een stuk minder gejuridiseerd, in die zin dat er minstens in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof geen grote, principiële arresten opduiken met betrekking tot het Duitstalig onderwijs. Ook de Duitstalige rechtsleer is bijzonder beperkt. Is onderwijsrecht reeds een smalle, zij het oplevende, niche binnen het publiekrecht, dan is de Duitstalige literatuur als het ware de niche binnen de niche.

2.2 HET RUIMERE GRONDWETTELIJK KADER EN HET ACTUELE ONDERWIJSLANDSCHAP

8. De vrijheid van onderwijs maakt deel uit van een ruimer grondwetsartikel met betrekking tot onderwijs. 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 Franse ‘overheersers’. Tezeldertijd werd ook in een **legaliteitsbeginsel** voorzien (nu artikel 24, §5 Grondwet) waarmee de essentie van het onderwijsbeleid aan de wetgever werd toevertrouwd.²³ Ook die bepaling was in eerste instantie een reactie op de onderwijspolitiek van Willem I, die zich als vorst rechtstreeks met het onderwijsbeleid had ingelaten. Voortaan zou het de volksvertegenwoordigers toekomen erover te waken dat het onderwijsbeleid voldoende ruimte liet aan lokaal en privaat initiatief.

In 1988 werd, zoals gezegd, de passieve vrijheid van onderwijs in de Grondwet ingeschreven. Daarnaast werden ook nog het **recht op onderwijs** en een specifiek onderwijskundig **gelijkheidsbeginsel** in de Grondwet opgenomen. Die inschrijving van het recht op onderwijs gaat gepaard met de gewijzigde rol van

²³ Zie daarover: X. DELGRANGE, "L'exigence de légalité en matière d'enseignement: la jurisprudence de la Cour d'arbitrage et du Conseil d'État relative à l'article 24, §5, de la Constitution", *APT* 2000, nr. 3, (203) 203-235; B. STEEN en L. VANCRAVEBECK, "L'exigence de légalité" in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (651) 651-676; B. STEEN, "Het legaliteitsbeginsel in onderwijsaangelegenheden (art. 24, § 5 G.W.): een stand van zaken", *TORB* 2000-2001, nr. 5-6, (347) 347-382.

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.”²⁴ De nachtwakerstaat van 1831, die zich in lijn met het idee van de klassieke burgerlijke en politieke rechten (de *libertés-franchises*, de eerste generatie grondrechten) 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 (de *droits-créances*, de tweede generatie grondrechten) van haar inwoners te realiseren.²⁵ Het recht op onderwijs kan als zo’n tweede generatierecht worden beschouwd dat eerst in verschillende internationale mensenrechtenverdragen werd opgenomen²⁶, alvorens het ook in de Grondwet zou worden verankerd.²⁷ Tot slot werd ook een nieuwe tweede paragraaf aan artikel 24 van de Grondwet toegevoegd, waarin de **verzelfstandiging van het gemeenschapsonderwijs** – het vroegere rijksonderwijs – mogelijk werd gemaakt.

9. Het resultaat van de wisselwerking tussen voornoemde principes – actieve en passieve onderwijsvrijheid, neutraliteitsbeginsel, recht op onderwijs en legaliteitsbeginsel – is een **Vlaams onderwijslandschap** dat bestaat uit drie onderwijsnetten met elk een eigen, specifieke juridische inbedding. De onderwijsnetten zijn het officieel onderwijs (het “GO!, onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap”, kortweg: GO!), het officieel gesubsidieerd onderwijs (onderwijs van provincies, steden en gemeenten) en het vrij gesubsidieerd onderwijs.²⁸ 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 de steiner-, freinet- en montessorischolen. De meeste schoolbesturen worden vertegenwoordigd en ondersteund door onderwijskoepels, die o.a. leerplannen opstellen. Naast de drie onderwijsnetten bestaat er privé- en huisonderwijs. Op de grens van het vrij gesubsidieerd onderwijs en het huisonderwijs vinden we tot slot enkele scholen die louter erkend zijn, doch niet gesubsidieerd. De codex secundair onderwijs (CSO)

²⁴ 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.

²⁵ L. VÉNY, *The Right to Education According to the Case-Law of the European Court of Human Rights*, Extended written report of a keynote speech delivered at the fourth international seminar Dimitri Cantemir (Law Faculty Cluj-Napoca), UGent-VUB, 2015, 6; F. DELPÉRÉE, "Constitution et enseignement", *APT* 1989, nr. 4, (213) 224. Al argumenteert Craenen dat ook anno 1831 al een sociaaleconomische dimensie inzake onderwijs aanwezig was in het denken over onderwijs en onderwijsvrijheid (G. CRAENEN, "Vrijheid en recht volgens artikel 17 van de Grondwet", *TBP* 1990, nr. 1, (36) 38. Zie ook: J. DE GROOF en P. MAHIEU, *De school komt tot haar recht: de uitoefening van rechten in het onderwijs*, Leuven, Garant, 1993, 22-25. Zie over de generaties grondrechten: S. SMIS, C. JANSSENS, S. MIRGAUX, e.a., *Handboek mensenrechten: De internationale bescherming van de rechten van de mens*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 18-25.

²⁶ Art. 2 Aanvullend Protocol EVRM; art. 13 IVESCR; art. 28 IVRK; art. 14 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Met betrekking tot specifieke doelgroepen: art. 24 VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap; art. 5, v) Internationaal Verdrag van 7 maart 1966 inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie; art. 10 Verdrag inzake de Uitbanning van alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen. Zie voor een bespreking: K.D. BEITER, *The Protection of the Right to Education by International Law*, Leiden, Nijhoff, 2006, 85-154.

²⁷ De Groof noemt het recht op onderwijs en op onderwijsvrijheid “cross-sectoral [...], simultaneously civil, political, economic, social and cultural” (J. DE GROOF, "Legal Framework for Freedom of Education" in C. GLENN en J. DE GROOF (eds.), *Balancing Freedom, Autonomy and Accountability in Education*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2012, (25) 37).

²⁸ De opdeling tussen officieel onderwijs en vrij onderwijs stemt in grote mate overeen met het Nederlandse onderscheid tussen openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs.

definieert “erkenning” als volgt: “Erkenning is de toekenning van de bevoegdheid aan het schoolbestuur om aan regelmatige leerlingen de van rechtswege geldende studiebewijzen toe te kennen.”²⁹ De voorwaarden daartoe zijn beperkter dan die voor financiering of subsidiëring. De groep scholen die *ook* een financiële tegemoetkoming ontvangt is als het ware een deelverzameling van de erkende scholen.³⁰ Zo moet een school voor financiële ondersteuning *ook* aan de programmatie- en rationalisatienormen beantwoorden, wat niet moet om erkend te worden. Evenmin moet een inrichtende macht die louter de erkenning nastreeft voldoen aan de voorwaarden met betrekking tot deelname aan een lokaal overlegplatform, participatiestructuren etc.³¹

Officieel onderwijs		Vrij onderwijs				
Gemeenschaps- onderwijs	Officieel gesubsidieerd onderwijs	Vrij gesubsidieerd onderwijs		Erkend onderwijs	Huisonderwijs <i>sensu lato</i>	
	 PROVINCIAAL ONDERWIJS VLAANDEREN		Freinet, steiner, montessori	Bv. Lucerna- colleges	Privé- scholen	Huis- onderwijs <i>sensu stricto</i>
		Protestants, joods ... Islam?		

Figuur 2: het Vlaams onderwijslandschap

10. De vrijheid van onderwijs is niet beperkt tot één bepaald onderwijsniveau. Zij geldt net zo goed voor het kleuteronderwijs en het leerplichtonderwijs (lager onderwijs en secundair onderwijs) zoals weergegeven in Figuur 2, als voor het volwassenenonderwijs en het hoger onderwijs. Vanwege de specificiteit van die laatste categorieën is ervoor geopteerd het onderwijs aan de hogescholen en universiteiten en het volwassenenonderwijs buiten dit onderzoek te houden.³² Het universitair onderwijs

²⁹ Artikel 13, eerste lid CSO, ingevoegd in artikel 24*bis*, §4, tweede lid schoolpactwet bij artikel III.5 Decreet betreffende het onderwijs XVI, BS 31 augustus 2006.

³⁰ Artikel 13, tweede lid CSO: “Financiering of subsidiëring impliceert een erkenning.” ingevoegd in artikel 24*bis*, §4, eerste lid schoolpactwet bij artikel III.5 Decreet betreffende het onderwijs XVI, BS 31 augustus 2006.

³¹ Artikel 15, 13°-16° en 18°-19° CSO, *a contrario* verwijzing uit artikel 14, §1 CSO. Zie ook: A. DE BRABANDERE, "Overheidsbeleid en toezicht versus onderwijsvrijheid" in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (87) 91.

³² Dat neemt niet weg dat ook voor elementen van het hoger onderwijs een evaluatie vanuit de vrijheid van onderwijs waardevol kan zijn. Zie bijvoorbeeld met betrekking tot de participatiestructuren: C. BROCAL, "Le sort du 'décret participation' scellé par la Cour d'arbitrage. Comment concilier la participation estudiantine avec la liberté d'enseignement et la liberté d'association?", *CDPK* 2005, nr. 2, (329) 329-341; E. CLYBOUW, "Studentparticipatie. Over het onderscheid tussen onderwijsinrichtende en onderwijsflankerende bevoegdheden", *RW* 2005-2006, nr. 17, (657) 657-660; E. MAES, "De verplichte inspraak in de onderwijsinstelling in de Vlaamse en Franse Gemeenschap: een dialoog tussen de decreetgever, de Raad van State en het Arbitragehof", *TORB* 2006-2007, nr. 2-4, (374) 374-384.

heeft steeds een bijzondere positie ingenomen.³³ Hoewel de reglementering van het hogeschoolonderwijs (zeker het hoger onderwijs van het korte type) en het volwassenenonderwijs gedurende lange tijd op de leest van de regulering van het leerplichtonderwijs was geschoeid – zo werd overwogen ter zake eveneens gebruik te maken van eindtermen – zijn beide onderwijsvormen, zeker het hogeschoolonderwijs, de laatste dertig jaar nauwer bij het universitair onderwijs gaan aanleunen, waardoor de verschillen met het leerplichtonderwijs dusdanig groot zijn dat een gemeenschappelijke analyse ons als niet opportuun voorkomt. Bovendien spelen inzake hoger onderwijs ook belangrijke Europeesrechtelijke aspecten, waartoe in dit onderzoek de ruimte ontbreekt.

Het is rond het lager – en later ook secundair – onderwijs dat zich de twee schoolstrijden hebben ontwikkeld en dat zich – in het Schoolpact – een specifieke aanscherping van de onderwijsvrijheid heeft aangediend. Dat “schoolpactonderwijs” stond ook centraal bij de wijziging van artikel 24 van de Grondwet in 1988 en vormt de kern van dit proefschrift. Die “schoolpactfocus” is evenwel op tweeërlei wijze verbreed in dit proefschrift. Enerzijds maakt ook het huisonderwijs *sensu lato* – het onderwijs in familiale kring of individueel huisonderwijs en het niet-gesubsidieerd onderwijs in privéscholen of collectief huisonderwijs – deel uit van het onderzoek. Onder de gedeelde paraplu van de leerplicht hebben zich in de laatste decennia, parallel aan het reguliere onderwijs, decretale initiatieven en rechtspraak ontwikkeld met betrekking tot het huisonderwijs en de vrijheid van onderwijs die ons als essentieel voorkomen voor een goed begrip van de vrijheid van richting. Anderzijds is ook het kleuteronderwijs deel van onze focus. Niet alleen zijn formeel de voornaamste regels met betrekking tot het kleuteronderwijs verankerd in het met het lager onderwijs gedeelde decreet basisonderwijs (DBO), ook inhoudelijk is er een gedeeld regelgevend kader, bijvoorbeeld met betrekking tot de eindtermen. In het licht daarvan is het logisch het kleuteronderwijs mee aan boord te nemen. Bovendien circuleren er voorstellen om de leerplicht met één of meerdere jaren te vervroegen, waardoor het kleuteronderwijs *nog meer* aansluiting zou vinden bij het lager en het secundair onderwijs.³⁴

³³ Zie bv. de organieke wet van 27 september 1835 op het universitair onderwijs, *Bulletin officiel*, nr. LIII, *Pas.* 1835, V, 291-300. Zie over het hoger onderwijs bv.: L. VENY, *De regelgeving op het academisch onderwijs: de rechtspositie van de Vlaamse universiteiten en van hun personeel*, Brussel, VUB Faculteit der rechtsgeleerdheid, 1994, xxx + 1270 p.; X. DELGRANGE en M. EL BERHOUMI, "Les droits en matière d'enseignement" in M. VERDUSSEN en N. BONBLED (eds.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Brussel, Bruylant, 2011, (1176) 1243-1285; en de themanummers van het Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid (meest recent: TORB 2011-2012, nr. 3-4, 173-301; TORB 2009-2010, nr. 3: "Hoger Onderwijsbeleid 2010-2015", 185-278; TORB 2007-2008, nr. 1-2: "Welk Hoger Onderwijs voor de toekomst?", 1-188).

³⁴ Zie: Voorstel van wet 'tot wijziging van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, teneinde de kinderen schoolplichtig te maken vanaf de leeftijd van 5 jaar', *Parl.St.* Kamer 2014-2015, nr. 1075/001; Voorstel van wet 'tot wijziging van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, teneinde die in te stellen vanaf de leeftijd van vijf jaar', *Parl.St.* Kamer BZ 2014, nr. 51/001; Voorstel van wet 'tot wijziging van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, ter verlaging van de beginleeftijd waarop de verplichting geldt de eerste schoolervaring op te doen', *Parl.St.* Kamer BZ 2014, nr. 150/001; Voorstel van wet 'tot wijziging van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, wat de aanvang van de leerplicht betreft', *Parl.St.* Kamer 2014-2015, nr. 1061/001; Voorstel van wet 'tot wijziging van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht teneinde de leerplicht op vijfjarige leeftijd te laten aanvangen', *Parl.St.* Kamer 2014-2015, nr. 54-1086/001.

Tegelijkertijd wordt niet het volledige leerplichtonderwijs betrokken. Vanwege de specificiteit van het buitengewoon onderwijs is er bewust voor gekozen deze onderwijsvorm buiten het onderzoek te houden.³⁵ Hetzelfde geldt voor het deeltijds kunstonderwijs. Deze onderwijsvormen werden als te specifiek beschouwd, zodat hen opnemen in deze studie hun eigenheid onrecht zou aandoen. In het buitengewoon onderwijs spelen bovendien andere aspecten die de aandacht van de kern van dit onderzoek zouden afleiden, zoals de bepalingen uit het Internationaal Verdrag van 13 december 2006 voor Personen met een Handicap.

3. ONDERZOEKSVRAAG EN ONDERZOEKSMETHODE

11. In dit proefschrift wordt nagegaan in welke mate de actieve vrijheid van onderwijs de (Vlaamse) overheid beperkingen oplegt bij het uitwerken van haar onderwijsbeleid, rekening houdend met de grondwettelijke verplichting en de maatschappelijke verwachting voor de overheid om zelf onderwijs te organiseren, het recht van eenieder op onderwijs te waarborgen en de kwaliteit van het verstrekte onderwijs te bewaken. De centrale onderzoeksvraag is dan ook tweeledig. Enerzijds wil dit proefschrift nagaan hoe de actieve vrijheid van onderwijs, in het bijzonder de vrijheid van richting, vandaag moet worden ingevuld. Anderzijds wordt getracht een begin van antwoord te formuleren op de vraag in welke mate het Vlaamse onderwijsbeleid die invulling eerbiedigt.

12. Ons onderzoek vereist een interpretatie van de actieve vrijheid van onderwijs zoals zij is verankerd in het huidige artikel 24 van de Grondwet. Interpreteren dient daarbij teleologisch te worden begrepen. Bedoeling is “*to bring the text forward, out of its original context and into the present situation to which it is to be applied.*”³⁶ De historische betekenis van de bepaling staat daarbij niet *as such* centraal, maar wel haar doelstelling (*telos*), die vervolgens naar de hedendaagse samenleving moet worden hertaald.³⁷ Om die doelstelling te achterhalen en een genuanceerde invulling van de hedendaagse actieve vrijheid van onderwijs te ontwikkelen is een grondig onderzoek naar de **rechtshistorische context** van de vrijheid van onderwijs evenwel noodzakelijk. Het is immers slechts mogelijk mits inzicht in de oorsprong en in de evolutie van de onderwijsvrijheid, de hedendaagse betekenis van het grondrecht te schetsen. Bovendien weerklinken in actuele debatten over de onderwijsvrijheid regelmatig echo's van eerdere discussies. Zo werden zowel de band tussen overheidsfinanciering en -controle als de spanning tussen onderwijsvrijheid en kwaliteitsbewaking al expliciet besproken in de Volksraad.³⁸ Voor dit rechtshistorisch onderzoek is een maximale input uit

³⁵ Zie over het buitengewoon onderwijs de recente studies omtrent het M-decreet, *supra* vn. 3.

³⁶ J. BELL, “Legal Research and the Distinctiveness of Comparative Law” in M. VAN HOECKE, *Methodologies of Legal Research. Which Kind of Method for What Kind of Discipline?*, Oxford, Hart Publishing, 2011, 165.

³⁷ S. SOTTIAUX, *Grondwettelijke recht*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 309. Zie ook: B. Bouckaert, *Algemene rechtsleer en rechtsmethodiek*, Antwerpen, Maklu, 2002, 183; G. MARTYN en R. DEVLOO, *Een kennismaking met recht en rechtspraktijk*, Brugge, Die Keure, 2012, 118

³⁸ In lijn met GILISSEN, VAN DEN STEENE en MAGITS wordt in dit werk de officiële Nederlandstalige terminologie uit 1830 gebruikt: Volksraad in plaats van Nationaal Congres en Tijdelijke Regering in plaats van Voorlopig Bewind. Zie M. MAGITS, *De Volksraad en de opstelling van de Belgische grondwet van 7 februari 1831. Een bijdrage tot de wordingsgeschiedenis van de Belgische konstitutie*, Brussel, VUB:

primaire bronnen nagestreefd. Tegelijkertijd is, middels secundaire (rechts)historische literatuur, getracht de (voorbereidende) teksten van Grondwet en wetgeving in een ruimere, historische context te plaatsen en ze te bevestigen of te nuanceren.

Vervolgens is een grondige analyse gemaakt van **de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State van de afgelopen dertig jaar**, waarbij de rol van de vrijheid van onderwijs is geanalyseerd met het oog op het blootleggen van de hedendaagse betekenis van de actieve vrijheid van onderwijs. Voor het Grondwettelijk Hof is daarbij exhaustiviteit nagestreefd. Voor de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak was het gezien de omvang van zijn jurisprudentie onmogelijk dezelfde kwantitatieve ambitie te formuleren. Er is dan ook gefocust op die zaken die in de rechtsleer zijn opgepikt en becommentarieerd, en op de arresten die zijn opgenomen in de thematische database van de Raad van State zelf.

Specifiek met betrekking tot de vrijheid van richting komen daaruit twee reeksen van arresten als cruciaal naar voren. Enerzijds is er de rechtspraak met betrekking tot onderwijsdoelen – eindtermen, ontwikkelingsdoelen, *socles de compétences* – die ons een specifiek inzicht verschaffen in de betekenis van de *inhoudelijke* onderwijsvrijheid voor het reguliere, i.e. het door de overheid gefinancierde, gesubsidieerde of erkende, onderwijs. Anderzijds zijn er de rechtszaken rond de aangescherpte controle op het huisonderwijs, waarin de betekenis van de inhoudelijke vrijheid ook voor het niet-gesubsidieerd onderwijs is behandeld.

De juridische conflicten uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State vinden hun oorsprong in de concrete **initiatieven van de decreetgever en van de uitvoerende macht**. Waar relevant, is daarom ook een analyse gemaakt van de betreffende decreetgeving en besluitvorming rond onderwijs van de afgelopen dertig jaar. De adviesrechtspraak van de Raad van State, afdeling Wetgeving is daarbij mee onder de loep genomen. Daarbij is, in de mate van het mogelijke, ook gereflecteerd over de mate waarin de Nederlands- en Franstalige kamers van de Raad van State een verschillende invulling aan de vrijheid van onderwijs geven.

De grondige studie van de wetgeving, parlementaire voorbereidingen, rechtspraak en rechtsleer geeft ons een inzicht in de actieve vrijheid van onderwijs anno 2018 en de grenzen die zij stelt aan de regulering van het onderwijs door de overheid. Op basis daarvan is het mogelijk de onderwijsvrijheid als lens te hanteren om actuele en toekomstige beleidsmaatregelen te evalueren. De onderwijsvrijheid fungeert in dit proefschrift als normatief kader voor de studie van drie concrete toepassingsgevallen *de lege ferenda*: met name de

Fakulteit letteren en wijsbegeerte, 1977, p. XIV, met verwijzing naar een lezing van Gilissen voor de Vlaamse Academie; J. GILISSEN, "De Administratieve Organisatie van België Ten Tijde Van de Tijdelijke Regering (September 1830-Februari 1831)", *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis* 1984, vol. 52, (301) 306.

modernisering van het secundair onderwijs en de nieuwe onderwijsdoelen, de invoering van centrale examens, en de mogelijke regulering van het levensbeschouwelijk onderricht.

Hoewel de focus van dit proefschrift bij het Vlaamse onderwijsrecht ligt, zijn noch het Vlaamse onderwijsbeleid, noch de Belgische Grondwet die er de grenzen van bepaalt in een vacuüm te situeren. Ook instrumenten van internationaal recht, in het bijzonder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Kinderrechtenverdrag (IVRK), spelen een rol bij het bepalen van het juridisch mogelijke en nodige op het vlak van onderwijs. Waar relevant is dan ook eveneens ingegaan op dit internationale kader, zij het dat de vaststelling zich opdringt dat, bij afwezigheid van een equivalent voor de actieve onderwijsvrijheid, dat kader de overheid veelal *meer* ruimte laat om regulerend op te treden dan de Belgische Grondwet.

4. PLAN

13. Om de actuele betekenis van de vrijheid van onderwijs te reconstrueren, is vooreerst inzicht vereist in de historische wortels en evolutie van artikel 24 van de Belgische Grondwet. Daar wordt in **Deel 1** dan ook uitgebreid bij stilgestaan. “*Liberté en tout et pour tous*”, zo luidde het devies van de Belgische revolutie. In reactie op het centralistisch beleid van Willem I en zijn Franse en Oostenrijkse voorgangers (waarop zeer kort wordt teruggeblikt in **Hoofdstuk 1**), werd in de Grondwet van het nieuwe koninkrijk België – geroemd als de meest liberale grondwet van haar tijd – een uitgebreid arsenaal fundamentele vrijheden opgenomen. Daarbij werd ook een vrijheid van onderwijs ingeschreven, die intens verbonden was met de vrijheid van erediens en de vrijheid van vereniging (vrijheden die de organisatie van het onderwijs mede mogelijk moesten maken) en de vrijheid van meningsuiting en drukpers (vrijheden waartoe de vorming van kritisch geschoolde burgers noodzakelijk was). Samen vormden zij de vier fundamentele vrijheden waarop de Belgische staat zou rusten (**Hoofdstuk 2**).

De vrijheid van onderwijs is daarmee één van de fundamentele waarop de Belgische staat is gebouwd. Gedurende lange tijd zou de concrete invulling van de onderwijsvrijheid evenwel voorwerp van debat blijven. Pas in 1958 zou na twee schoolstrijden met het sluiten van het Schoolpact een relatief duurzaam compromis worden gevonden tussen Katholieken (en later christendemocraten) en Liberalen (later aangevuld met socialisten) (**Hoofdstuk 3, 4 en 5**). Dat Schoolpact is een cruciaal constituerend element in de evolutie van de onderwijsvrijheid. Een tweede (her)constituerend moment dateert van dertig jaar later: in 1988 werden de voornaamste bepalingen uit het Schoolpact opgenomen in het gewijzigde artikel 24 (toen nog 17) van de Grondwet. Tezelfdertijd werd ook de bevoegdheid voor onderwijs overgedragen van de federale overheid aan de gemeenschappen (**Hoofdstuk 6**).

14. Zestig jaar na het sluiten van het Schoolpact en dertig jaar na de wijziging van de Grondwet is de onderwijsvrijheid opnieuw voorwerp van debat. Zowel in de politieke arena, als in rechtspraak en rechtsleer lijkt de betekenis van de onderwijsvrijheid onder druk te staan of te zijn geëvolueerd. Een centrale kwestie daarbij is in welke mate onderwijsverstrekkers de vrijheid genieten *inhoudelijk* vorm te geven aan het eigen onderwijs. Omgekeerd speelt de vraag tot hoever de overheid moet en mag gaan in het reguleren van de onderwijsinhoud, bijvoorbeeld middels onderwijsdoelen. Op die geëvolueerde betekenis van de vrijheid van richting wordt uitgebreid ingegaan in **Deel 2**.

Hoofdstuk 7 behandelt de inhoudelijke en pedagogische autonomie van het gesubsidieerd onderwijs. Het recht op subsidiëring speelt daarbij een centrale rol. Opdat de actieve onderwijsvrijheid niet theoretisch zou zijn, aanvaardt het Grondwettelijk Hof dat de inrichtende machten die niet rechtstreeks afhangen van de gemeenschap, onder bepaalde voorwaarden, aanspraak kunnen maken op subsidiëring vanwege de gemeenschap.³⁹ Tegelijkertijd erkent het Grondwettelijk Hof evenwel dat aan de subsidiëring voorwaarden kunnen worden gekoppeld “die te maken hebben met het algemeen belang, onder andere die van een kwaliteitsonderwijs en de inachtneming van normen in verband met de schoolbevolking, en de noodzaak om de beschikbare financiële middelen te verdelen onder de verschillende opdrachten van de gemeenschap.”⁴⁰ Op die manier kan de decreetgever, in het bijzonder door het bepalen van, al dan niet minimale, onderwijsdoelen invloed uitoefenen op de te onderwijzen leerinhoud, daarmee de vrijheid van richting inperkend. Die inperking moet evenwel steeds proportioneel zijn.

Ook ten aanzien van het huisonderwijs *sensu lato*, het in familiekring en het in niet-gesubsidieerde privé-scholen verstrekte onderwijs, is door de decreetgever controlemechanisme ingevoerd dat tot gevolg heeft dat de inhoudelijke en pedagogische autonomie van de onderwijsverstrekkers in kwestie aan grenzen wordt onderworpen. De overheid baseert zich daartoe op het recht van kinderen en jongeren op (kwalitatief) onderwijs. Het Grondwettelijk Hof heeft aanvaard dat de decreetgever voorwaarden kan vastleggen, waaronder het verplicht afleggen van een centraal georganiseerd examen en het toelaten van onderwijsinspectie, om te kunnen voldoen aan de leerplicht buiten het gefinancierd, gesubsidieerd of erkend onderwijs (i.e. in het huisonderwijs). Ook zonder subsidies kunnen dus grenzen worden gesteld aan de autonomie van onderwijsverstrekkers. Op deze controlemechanismen en grenzen wordt uitgebreid ingegaan in **Hoofdstuk 8**.

15. In **Deel 3** wordt ten slotte een blik vooruit geworpen. Daarbij wordt gefocust op drie concrete *case studies* – deels speculatief, deels reeds vertaald in concrete decretale initiatieven. We toetsen er enkele

³⁹ Bv. Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.4.3.

⁴⁰ Arbitragehof 5 mei 2004, nr. 67/2004, B.8.2. Zie *infra* nr. 195, vn. 1079 en 1080.

specifieke mogelijkheden en maatregelen aan de onderwijsvrijheid zoals ze in dit proefschrift is geconstrueerd. Het gaat daarbij om de modernisering van het secundair onderwijs en de nieuwe generatie onderwijsdoelen (**Hoofdstuk 9**), de mogelijke invoering van centrale examens (**Hoofdstuk 10**), en de inperking van de vrijheid van het levensbeschouwelijk onderricht (**Hoofdstuk 11**).

DEEL 1: EEN RECHTSHISTORISCH ONDERZOEK

16. De vrijheid van onderwijs, zoals we ze vandaag kennen, is niet in het luchtledige ontstaan. Ze wortelt in een rijke geschiedenis die teruggaat tot vóór het ontstaan van de Belgische Grondwet. Om de actuele betekenis van de vrijheid van onderwijs te kunnen doorgronden is inzicht in deze voorgeschiedenis noodzakelijk. In dit eerste deel wordt dan ook stilgestaan bij het ontstaan en de evolutie van de vrijheid van onderwijs. Daarbij wordt stilgestaan bij verschillende sleutelmomenten inzake onderwijsrecht in het algemeen en de vrijheid van onderwijs in het bijzonder. Getracht is zo veel mogelijk beroep te doen op primaire bronnen – Grondwet, wetgevende norm en bijhorende voorbereidende werken. Hoewel het overzicht een eigen weg door het rechtshistorische bos baant, zijn secundaire bronnen bij zo'n tocht een onmisbaar kompas.

Dit deel, dat op zichzelf een volwaardig overzicht biedt van de voornaamste evoluties, biedt het fundament voor het tweede deel van dit proefschrift, waarin op basis van recentere wetgevende initiatieven en rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State de *actuele* betekenis van de vrijheid van richting, het inhoudelijke en pedagogische luik van de onderwijsvrijheid, verder wordt geconstrueerd. In een derde en laatste deel worden, tot slot, drie *case studies* aan die actuele invulling getoetst.

17. De keuze van de Volksraad⁴¹, in 1831, om de vrijheid van onderwijs in de Grondwet op te nemen, kwam niet uit het niets. Zij was een haast logische reactie op de ervaringen uit de periode voor de onafhankelijkheid, waarin de Belgische onderwijsverstrekkers, in het bijzonder de Katholieke Kerk, meermaals met de overheid in conflict waren gekomen. In een **eerste hoofdstuk** wordt stilgestaan bij die periode voor 1830. In een **tweede hoofdstuk** wordt ingegaan op de precieze betekenis van de vrijheid van onderwijs zoals zij in 1831 in de Grondwet werd opgenomen. Zo groot de eensgezindheid tussen Katholieken en Liberalen was in het aannemen van een onderwijsvrijheid, zo verdeeld bleek men over de draagwijdte van het grondrecht zodra het stof van de Belgische revolutie weer ging liggen. Al snel brak dan ook een Eerste Schoolstrijd los, waarop in het **derde hoofdstuk** wordt ingegaan. Centraal in het debat

⁴¹ In lijn met GILISSEN, VAN DEN STEENE en MAGITS wordt in dit werk de officiële Nederlandstalige terminologie uit 1830 gebruikt: Volksraad in plaats van Nationaal Congres en Tijdelijke Regering in plaats van Voorlopig Bewind. Zie *supra* vn. 38.

stonden de rol van het rijksonderwijs, subsidies voor het vrij onderwijs en de positie van de Kerk in het onderwijsgebeuren. Het **vierde hoofdstuk** bespreekt het onderwijsbeleid tijdens het interbellum, een periode waarin ook op schoolvlak tijdelijk vrede heerste. Na de Tweede Wereldoorlog zouden de discussies over subsidiëring van het vrij onderwijs en uitbreiding van het rijksonderwijs evenwel opnieuw in alle hevigheid losbreken. Het **vijfde hoofdstuk** handelt over deze Tweede Schoolstrijd en over het Schoolpact van 1958, waarin een duurzame schoolvrede werd beklonken en de vrijheid van onderwijs in een nieuwe plooi viel. In het **zesde** en laatste **hoofdstuk** van dit deel komt tot slot de grondwetsherziening van 1988 aan bod, waarin de bevoegdheid voor onderwijs quasi-integraal aan de gemeenschappen werd overgedragen, artikel 24 van de Grondwet grondig gewijzigd werd, en het toezicht op de onderwijsbepalingen aan het Grondwettelijk Hof (toen nog “Arbitragehof”) werd toevertrouwd.

HOOFDSTUK 1.

VÓÓR 1830: VAN PRIVAAT INITIATIEF TOT 'AANHOUDENDE ZORG VOOR DE OVERHEID'

18. Tijdens de Middeleeuwen was er nauwelijks sprake van openbaar onderwijs. Het was in eerste instantie de Katholieke Kerk die, vanaf de Nieuwe Tijd, langzaam maar zeker onderwijsinstellingen oprichtte. Om onderwijs in lijn met de kerkelijke dogma's te waarborgen, streefde de Kerk naar een monopoliepositie.⁴² Aanvankelijk gebeurde dit zonder tegenstand, en zelfs met steun, van de wereldlijke overheid. Zo vaardigde Karel V op 31 juni 1546 een decreet (*édit*) uit dat het oprichten van een school afhankelijk maakte van de goedkeuring van een lokale officier en een priester.⁴³ Dat neemt niet weg dat door de eeuwen heen verschillende heersers wel degelijk getracht hebben door middel van toezicht, controle en reglementering vat te krijgen op het verstrekte onderwijs, in het bijzonder wat het hoger onderwijs betreft.⁴⁴

In de laatste eeuw voor de Belgische onafhankelijkheid in 1830 werd het onderwijsbeleid in de Lage Landen in sterke mate gekenmerkt door een beperkend, centralistisch optreden van de wereldlijke overheid. Zowel onder Oostenrijkse, Franse als Nederlandse heerschappij werden initiatieven genomen om het bestaan van privaat, in merendeel katholiek, onderwijs in te perken en de organisatie van onderwijs als een overheidsaangelegenheid te organiseren.

⁴² A. GIRON, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, Brussel, Bruylant, 1895, 275.

⁴³ A. GIRON, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, Brussel, Bruylant, 1895, 275, met verwijzing naar *Placards des Flandres*, I, 140.

⁴⁴ Zo stelde het *Rapport sur l'Enseignement Supérieur en Belgique*: “En effet, à différentes époques, on voit les souverains temporels du pays en plein exercice du droit de faire surveiller, contrôler et réglementer l'université de Louvain” (*Parl.St. Kamer* 1842-1843, nr. 232, VI).

1. ONDER OOSTENRIJKSE HEERSCHAPPIJ (1715-1795)

19. Voor **Maria-Theresia van Oostenrijk** aan de macht kwam, was de monopoliepositie van de Katholieke Kerk inzake onderwijs bijna absoluut. Onder Maria-Theresia werden de eerste maatregelen genomen om die dominante positie in te perken. Zo verbood Maria-Theresia het om, tenzij een schriftelijke uitzondering werd verleend door de overheid, elders filosofie te studeren dan aan de Leuvense universiteit of een andere universiteit die onder haar gezag stond op straffe van een geldboete en de onmogelijkheid nog ooit een publieke functie, kerkelijk of wereldlijk, of een medisch beroep te mogen uitoefenen.⁴⁵ In navolging van de ontbinding van de jezuïetenorde in 1773 door de paus, maakte Maria-Theresia een eind aan de dominante positie van de orde als private onderwijsverstrekker.⁴⁶ Ter vervanging van hun colleges liet zij staatscolleges oprichten, middelbare scholen die onder controle van de wereldlijke overheid vielen, zij het dat de inhoud van het daar verstrekte onderwijs confessioneel van aard was.⁴⁷ Maria-Theresia voerde voor het eerst een leerplicht in, zij het dat deze slechts een minimale verplichting betrof. Enkel voor ouders die niet in staat waren zelf in opvoeding te voorzien, gold een verplichting hun kinderen school te laten lopen.⁴⁸

Haar zoon, **Jozef-II**, ging verder op hetzelfde elan. Zo voerde hij sanctionering in met betrekking tot het niet-naleven van de verplichting tot scholing.⁴⁹ Bij decreet van 16 oktober 1786 beval Jozef-II de afschaffing van de bisschoppelijke seminaries en richtte in plaats daarvan twee staatsseminaries op, één te Leuven en één te Luxemburg.⁵⁰ Ook binnen de universiteit van Leuven was de invloed van de wereldlijke overheid aanzienlijk: zo werd een aantal professoren door de wereldlijke overheid benoemd en presenteerde de universiteit zich ten aanzien van Jozef-II als “*Votre université de Louvain*”.⁵¹ Dat neemt niet weg dat er aan de Leuvense universiteit heel wat protest kon groeien tegen de maatregelen van Jozef-II ten aanzien van de Katholieke Kerk, wat de “keizer-koster” er uiteindelijk zelfs toe zou aanzetten de universiteit, met

⁴⁵ A. GIRON, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, Brussel, Bruylant, 1895, 276, met verwijzing naar Édit du 22 décembre 1765.

⁴⁶ A.C. DE SCHREVEL, *Histoire du petit séminaire de Roulers, précédée d'une introduction ou coup d'oeil sur l'état de l'enseignement moyen dans la région correspondant à la Flandre occidentale actuelle (Tome premier 1806-1830)*, Roulers, De Meester, 1906, 2-3; B. HENKENS, "Vrijheid, vooruitgang, verzuiling en verzoening: het onderwijsconflict in historisch perspectief" in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (27) 28; J. TYSENS, "Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven", *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 92;

⁴⁷ J. TYSENS, "Onderwijsconflict en -pacificatie vanuit een comparatief perspectief: België, Nederland, Frankrijk" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (39) 62.

⁴⁸ Z. VILKOVSKÁ, "Maria Theresa's edict introduced compulsory education for all in 1777", *The Slovak Spectator* 29 september 2014 2014, <https://spectator.sme.sk/c/20052146/maria-theresas-edict-introduced-compulsory-education-for-all-in-1777.html> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

⁴⁹ Z. VILKOVSKÁ, "Maria Theresa's edict introduced compulsory education for all in 1777", *The Slovak Spectator* 29 september 2014 2014.

⁵⁰ A. GIRON, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, Brussel, Bruylant, 1895, 276-277; T. LUYKX en M. PLATEL, *Politieke geschiedenis van België. 1: van 1789 tot 1944*, Antwerpen, Kluwer, 1985, 32. Anders dan vaak is beweerd, werd het onderwijsbeleid van Jozef-II volgens Tyssens evenwel niet gekenmerkt door secularisering (J. TYSENS, "Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven", *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 92).

⁵¹ Rapport sur l'Enseignement Supérieur en Belgique, *Parl.St.* Kamer 1842-1843, nr. 232, p. VII.

uitzondering van de faculteit Theologie en het Seminarie-Generaal, naar Brussel te verhuizen. Een vrijheid van onderwijs, met het recht onderwijs te verstrekken, het recht onderwijs te volgen of het recht de eigen meester te kiezen, bestond in de Oostenrijkse Nederlanden evenwel niet.⁵²

2. FRANSE OVERHEERSING (1794-1815)

20. Na de annexatie door Napoleon in 1794 werd het onderwijsbeleid in de Zuidelijke Nederlanden op Franse revolutionaire lijst geschoeid: de bestaande onderwijsinstellingen werden afgeschaft of hervormd volgens een eenvormig model dat in het hele Franse rijk werd doorgevoerd.⁵³ Net als het Franse constitutionele bestel was ook het onderwijssysteem in die periode aan voortdurende veranderingen onderhevig.

Ten tijde van het **Directoraat** (1795-1799) voorzag de Grondwet van het jaar III (1795) in een grondslag voor vrij onderwijs. De Grondwet bevatte “*le droit [des citoyens] de former des établissements particuliers d'éducation et d'instruction, ainsi que des sociétés libres pour concourir aux progrès des sciences, des lettres et des arts.*”⁵⁴

Ondanks de ruimte voor vrij initiatief zette het Directoraat sterk in op officieel onderwijs. De wetten van 30 vendémiaire en 4 brumaire van het jaar IV (22 en 25 oktober 1795) voorzagen in de oprichting van geseclariseerde onderwijsinstellingen op verschillende niveaus: “*des écoles des services publics*”, “*des écoles primaires municipales*”, “*des écoles centrales*” en “*des écoles spéciales*”.⁵⁵ Het besluit van 4 brumaire VI (26 oktober 1797) voorzag daarenboven in de sluiting van de universiteit van Leuven.⁵⁶ Om de groei van private scholen af te remmen, verplichtte het Directoraat kinderen van overheids personeel zich in te schrijven in officiële scholen en werd “*une vraie police de l'enseignement libre*” ingesteld: scholen werden streng gecontroleerd en

⁵² J. VAN DEN BROECK, *De rechten van de mens omstreeks 1789 in de Oostenrijkse Nederlanden*, Antwerpen, Kluwer, 1986, 120.

⁵³ A. GIRON, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, Brussel, Bruylant, 1895, 277; F. TIELEMANS, *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique. Tome septième ele-f*, Brussel, Weissenbruch, 1846, 100-101; J. DE GROOF, *Vrijheid van en recht op onderwijs. Het regime van de vrije keuze van de confessionele en niet-confessionele school*, Leuven, Doctoraatsproefschrift KULeuven Bijzondere faculteit Kerkelijk recht, 1984, 155.

⁵⁴ Art. 300 Constitution du 5 fructidor an III.

⁵⁵ Zie voor een overzicht van deze en andere wetgeving: Rapport sur l'Enseignement Supérieur en Belgique, *Parl.St. Kamer* 1842-1843, nr. 232, V-XIV. Zie ook: A.C. DE SCHREVEL, *Histoire du petit séminaire de Roulers, précédée d'une introduction ou coup d'oeil sur l'état de l'enseignement moyen dans la région correspondant à la Flandre occidentale actuelle (Tome premier 1806-1830)*, Roulers, De Meester, 1906, 22 e.v.

⁵⁶ Rapport sur l'Enseignement Supérieur en Belgique, *Parl.St. Kamer* 1842-1843, nr. 232, p. V.

De katholieke universiteit zou pas heropenen in 1834 in Mechelen; en pas in 1835 weer naar Leuven verhuizen (T. LUYKX en M. PLATEL, *Politieke geschiedenis van België. 1: van 1789 tot 1944*, Antwerpen, Kluwer, 1985, 76). Een kniesoor zou daardoor kunnen suggereren dat de KU Leuven – officieel opgericht in 1425 – niet de oudste universiteit van het land is nu de oprichting van de UGent (1817) en de Université de Liège (1817) haar “heroprichting” voorafgingen.

riskeerden daarbij gesloten te worden.⁵⁷ De onderliggende idee was dat de mens, vanaf zijn kindertijd, moest worden opgeleid tot burger van het vaderland.⁵⁸

Terwijl de erkenning van een vrijheid van onderwijs in de Grondwet van het jaar III (1794) de greep van de overheid op het onderwijs niet had weten te voorkomen, versoepelde het onderwijsbeleid net ten tijde van het **Consulaat** (1799-1804). Nochtans werd in de Grondwet van het jaar VIII (1799) niet langer voorzien in de vrijheid van onderwijs. De *Loi générale sur l'instruction publique* van 11 floréal van het jaar X (1 mei 1802) stond de oprichting van private basisscholen toe naast de gemeentescholen en de “*écoles de charité*” en voorzag in de mogelijkheid om naast de staatslycea en gemeentelijke middenscholen private middelbare scholen en colleges op te richten die officieel gesubsidieerd en geïnspecteerd werden.⁵⁹ In hoger onderwijs werd voorzien door *des Écoles spéciales officielles*.⁶⁰

Tijdens het **Eerste Keizerrijk** (1804-1815) werd het roer andermaal omgegooid. Napoleon streefde een zo sterk mogelijke monopolisering na van het onderwijsgebeuren.⁶¹ Bij wet van 10 mei 1806 werd de oprichting van de *Université impériale* in het vooruitzicht gesteld: “*un corps chargé exclusivement de l'enseignement et de l'éducation publique dans tout l'Empire.*”⁶² Vanaf haar oprichting in 1808 werd het onderwijs in het gehele keizerrijk onder het toezicht van de *Université impériale* geplaatst⁶³ en was het verboden buiten de *Université* en zonder toelating van haar voorzitter scholen te openen of openbaar onderwijs te verstrekken.⁶⁴ Hoewel men in beginsel verbonden moest zijn aan de *Université* om les te mogen geven, was een uitzondering voorzien voor de katholieke seminaries, die afhingen van de aartsbisschoppen en bisschoppen.⁶⁵ Het onderwijs aan de *Université* was gericht op een uniforme vorming van *citoyens*, gehecht aan de katholieke religie, aan de keizer, aan de eenheid en de in de grondwetten verankerde waarden van het vaderland en aan hun familie.⁶⁶

Ondanks de rol van het katholieke geloof in het onderwijs en de uitzonderingspositie van de seminaries leidde de overheidsmonopolisering van het onderwijs onder de gecentraliseerde en autoritaire administratie van de *Université impériale* tot ernstige protesten in de Belgische regio.⁶⁷

⁵⁷ O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique. Tome III: Libertés constitutionnelles et principes de législation*, Liège, Dessain, 1911, 501-502.

⁵⁸ Cf. de visie van Babeuf (F. TIELEMANS, *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique. Tome septième ele-f*, Brussel, Weissenbruch, 1846, 100).

⁵⁹ O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique. Tome III: Libertés constitutionnelles et principes de législation*, Liège, Dessain, 1911, 502.

⁶⁰ O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique. Tome III: Libertés constitutionnelles et principes de législation*, Liège, Dessain, 1911, 502.

⁶¹ P. GOUBERT, *Initiation à l'histoire de la France*, Parijs, Fayard-Tallandier, 1984, 294-295.

⁶² Art. 1 wet van 10 mei 1806 *relative à la formation d'un corps enseignant, sous le nom d'Université impériale*.

⁶³ Art. 1 Décret impérial portant organisation de l'Université: “*L'enseignement public, dans tout l'Empire, est confié exclusivement à l'Université.*”

⁶⁴ Art. 2 Décret impérial portant organisation de l'Université: “*Aucune école, aucun établissement quelconque d'instruction ne peut être formé hors de l'Université et sans l'autorisation de son chef.*”

⁶⁵ Art. 3 Décret impérial portant organisation de l'Université: “*Nul ne peut ouvrir d'école, ni enseigner publiquement, sans être membre de l'Université, et gradué par l'une de ses facultés. Néanmoins, l'instruction dans les séminaires dépend des archevêques et évêques, chacun dans son diocèse. Ils en nommeront et révoqueront les directeurs et professeurs. Ils sont seulement tenus de se conformer aux règlements pour les séminaires, par nous approuvés.*”

⁶⁶ Zie art. 38 Décret impérial portant organisation de l'Université.

⁶⁷ O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique. Tome III: Libertés constitutionnelles et principes de législation*, Liège, Dessain, 1911, 502.

3. DE HOLLANDSE PERIODE (1815-1830)

21. Tussen 1815 en 1830 maakte het huidige België deel uit van **het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden** onder Willem I. Diens activistische onderwijsbeleid vormde niet alleen de directe aanleiding tot de invoering van de vrijheid van onderwijs in de decreten van 12 en 16 oktober 1830 en in artikel 17 van de Belgische Grondwet van 1831, maar tevens een van de voornaamste oorzaken van de Belgische revolutie: Thonissen benoemt “[U]es usurpations du gouvernement néerlandais dans le domaine de l’instruction publique” als “une des principales causes de la révolution de Septembre.”⁶⁸

22. Artikel 226 van de Fundamentele Wet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden luidde als volgt: “Het openbaar onderwijs is een aanhoudend voorwerp van de zorg der Regering. De Koning doet van den staat der hooge-, middelbare en lagere scholen, jaarlijks, aan de Staten-Generaal een uitvoerig verslag geven.” Daarmee werd een machtiging gecreëerd voor de overheid om onderwijs te organiseren en de verantwoordelijkheid van dat beleid werd expliciet toevertrouwd aan de uitvoerende macht.⁶⁹ Vanuit de overtuiging dat onderwijs in eerste instantie een wereldlijke, en geen kerkelijke taak was, maakte Willem I van deze machtiging gebruik om te streven naar een absoluut monopolie van de staat inzake onderwijs.⁷⁰ Vrijheid was daarbij ondergeschikt aan het streven naar eenheid en via het onderwijs werd geprobeerd de organisatie van de Kerk dienstig te maken aan de staat.⁷¹

Vrijwel meteen verving Willem I de staatslycea door gemeentelijke colleges en athenea en de keizerlijke Academies door drie universiteiten – één te Leuven, één te Gent en één te Luik.⁷² Het voorzien in onderwijs was in de eerste plaats een taak van de gemeentelijke overheid.⁷³ Van actieve vrijheid van onderwijs was geenszins sprake: het openbaar bestuur diende toelating te geven voor de oprichting van vrij onderwijs en het was, bij Besluit van 25 juli 1822, verboden als onderwijzer op te treden zonder toelatingcertificaat of bekwaamheidsattest van een provinciale Commissie van Onderwijs. Het Besluit van 1 februari 1824 breidde deze regeling uit naar de leden van alle verenigingen die zich, als hoofd- of als bijzaak, met onderwijs

⁶⁸ THONISSEN, *La Constitution belge annotée, offrant, sous chaque article, l'état de la doctrine, de la jurisprudence et de la législation*, Brussel, Bruylant-Christophe, 1879, Ed. 3, 69.

⁶⁹ Veny ziet in deze grondwettelijke machtiging zelfs een verplichting voor de overheid (L. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, Die Keure, 2010, 4-5).

⁷⁰ J. DE GROOF, *Vrijheid van en recht op onderwijs. Het regime van de vrije keuze van de confessionele en niet-confessionele school*, Leuven, Doctoraatsproefschrift KULeuven Bijzondere faculteit Kerkelijk recht, 1984, 155 ; L. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, Die Keure, 2010, 4.

⁷¹ J. DE GROOF, *Vrijheid van en recht op onderwijs. Het regime van de vrije keuze van de confessionele en niet-confessionele school*, Leuven, Doctoraatsproefschrift KULeuven Bijzondere faculteit Kerkelijk recht, 1984, 155.

⁷² Artt. 2, 3, 7 en 8 Besluit van 25 september 1816; A. GIRON, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, Brussel, Bruylant, 1895, 278; O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique. Tome III: Libertés constitutionnelles et principes de législation*, Liège, Dessain, 1911, 503.

⁷³ A. GIRON, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, Brussel, Bruylant, 1895, 278; L. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, Die Keure, 2010, 4.

bezighielden.⁷⁴ De motivatie voor deze regeling lag in de wil om de kwaliteit van het verstrekte onderwijs te bewaken.⁷⁵

Willem I wilde een verlicht katholicisme creëren en richtte daartoe bij Besluit van 14 juni 1825 een Collegium Philosophicum (filosofisch college) op voor de opleiding van rooms-katholieke priesters, waarvan de professoren van metafysische, historische en canoniek rechtelijke vakken benoemd werden door hemzelf.⁷⁶ Doel was van overheidswege verlichte priesters op te leiden die konden bijdragen aan een tolerante en pluralistische samenleving.⁷⁷ Het werd bisschoppen verboden nog studenten toe te laten tot hun seminaries die niet geslaagd waren in het filosofisch college.⁷⁸ Ook werd het jonge Belgen die in het buitenland klassieke studies (*“les humanités?”*) hadden gevolgd verboden les te volgen aan Nederlandse universiteiten of het filosofisch college.⁷⁹ Wie in het buitenland klassieke studies, theologie of academische studies had gevolgd, werd tevens uitgesloten van publieke of kerkelijke functies.⁸⁰

23. In aanloop naar de Belgische onafhankelijk liep de spanning tussen de wereldlijke overheid en de Kerk duidelijk op.⁸¹ Veny spreekt over een wisselwerking waarbij enerzijds de regering van Willem I de kleinseminaries en de bisschoppelijke colleges in de Zuidelijke Nederlanden sloot vanuit het vermoeden dat ze een broeihaard vormden voor protest tegen het protestantse noorden en het centralistische overheidsbeleid⁸², terwijl anderzijds de onderwijspolitiek van de Nederlandse regering net bijdroeg aan “de mobilisatie van de katholieke publieke opinie tegen het Nederlandse regime”.⁸³ Ook de paus was in dit conflict betrokken. Zo verbood hij de bisschoppen, in reactie op de oprichting van het filosofisch college, nog leerlingen toe te laten tot hun seminarie die naar het filosofisch college waren geweest.⁸⁴

⁷⁴ A. GIRON, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, Brussel, Bruylant, 1895, 278.

⁷⁵ J. DE GROOF, *Vrijheid van en recht op onderwijs. Het regime van de vrije keuze van de confessionele en niet-confessionele school*, Leuven, Doctoraatsproefschrift KULeuven Bijzondere faculteit Kerkelijk recht, 1984, 155.

⁷⁶ Die benoemingen geschieden op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en na de aartsbisschop van Mechelen daarover gehoord te hebben. De betrokken professoren waren bij voorkeur katholieke priesters en minstens katholieke gelovigen (C. DE BAVAY, *Histoire de la révolution belge de 1830*, Brussel, Bruylant-Christophe & Compagnie 1873, 54). Zie ook: P. BOEKHOLT, "De schoolstrijd van de katholieken" in T. VAN DER PLOEG (ed.), *De vrijheid van onderwijs, de ontwikkeling van een bijzonder grondrecht*, Utrecht, Lemma, 2000, (17) 23.

⁷⁷ J.-P. NANDRIN, "Le pacte fondateur de la Belgique. Un compromis léonin pour la laïcité ?", *La Revue Nouvelle* september 2010, (50), 52.

⁷⁸ Art. 14 Besluit van 14 juni 1825.

⁷⁹ Art. 1 Besluit van 14 augustus 1825. Zie ook: C. DE BAVAY, *Histoire de la révolution belge de 1830*, Brussel, Bruylant-Christophe & Compagnie 1873, 51.

⁸⁰ Art. 3 Besluit van 14 augustus 1825. Zie ook: C. DE BAVAY, *Histoire de la révolution belge de 1830*, Brussel, Bruylant-Christophe & Compagnie 1873, 51; A. GIRON, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, Brussel, Bruylant, 1895, 278.

⁸¹ E. WITTE, J. CRAEYBECKX en A. MEYNEN, *Politieke geschiedenis van België van 1830 tot heden*, Antwerpen, Standaard, 1997, 20-21

⁸² Het verzet tegen een centralistisch overheidsbeleid was overigens niet beperkt tot de lage landen. Ook elders in de wereld werd centralisatie afgezworen. Zie bv. met betrekking tot *New England*: D.B. TYACK, *The One Best System. A History of American Urban Education*, Cambridge, Harvard University Press, 1974, 34: "Centralization was a dirty word to many, especially to Democrats, who associated it with King George, Prussian autocracy (sic), and monopolies."

⁸³ L. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, Die Keure, 2010, 4.

⁸⁴ C. DE BAVAY, *Histoire de la révolution belge de 1830*, Brussel, Bruylant-Christophe & Compagnie 1873, 58.

Tijdens de jaren net voor de Belgische revolutie keerde de Nederlandse overheid enigszins op haar stappen terug. Zo werd op 18 juni 1827 een Concordaat gesloten met de paus waarin de plooiën enigszins werden gladgestreken.⁸⁵ Met de Besluiten van 20 juni 1829 werd de toelating tot de bisschoppelijke seminaries opnieuw versoepeld: een opleiding aan het filosofisch college gold enkel nog als facultatief en een vooropleiding aan een buitenlandse instelling was niet langer een beletsel. Voor wie zijn gehele opleiding aan een buitenlandse instelling volgde was wel nog koninklijke toelating vereist voor inschrijving in het seminarie.⁸⁶ Ook voor het lager en middelbaar onderwijs kwam er een versoepeling: met het Besluit van 27 mei 1830 werd het iedere Belg die niet veroordeeld was voor een misdrijf of voor de schending van de goede zeden toegestaan onderwijs te verstrekken. Voor de oprichting van onderwijsinstellingen bleef de toelating van de overheid evenwel vereist en in alle onderwijsinstellingen – privaat en publiek – gold een toezicht van de publieke overheid.⁸⁷

Ondanks pogingen van Willem I zijn onderwijspolitiek alsnog te verzachten, was de geest evenwel uit de fles: in de Zuidelijke Nederlanden klonk de roep om vrij onderwijs steeds luider.

HOOFDSTUK 2.

1830-1879: “LIBERTÉ EN TOUT POUR TOUS”

1. DE GRONDWETTELIJKE VERANKERING VAN DE VRIJHEID

24. Vrijwel meteen na de onafhankelijkheidsverklaring bij decreet van 4 oktober 1830 vaardigde de Tijdelijke Regering⁸⁸ twee decreten uit die de breuk met de onderwijspolitiek van Willem I illustreerden.⁸⁹ Bij **decreet van 12 oktober 1830** werden alle besluiten die de vrijheid van onderwijs inperkten opgeheven; de universiteiten, de colleges en de bestaande steun (“*les encouragements*”) voor het basisonderwijs werden behouden tot de Volksraad zich over de kwestie zou buigen.⁹⁰ Het **decreet van 16 oktober 1830** bevestigde,

⁸⁵ Het Concordaat was opgesteld naar het model van het Concordaat van 15 juli 1801 tussen de paus en de Franse overheid. Masquelin merkt wel op hoe koning Willem I de mogelijke impact van het Concordaat meteen beperkte door zich in een omzendbrief tot de provinciegouverneurs te richten met de boodschap “*que le concordat ne serait appliqué ‘qu’avec les réserves que les lois exigent...’; que rien n’était donc changé à l’ordre des choses existant*” en dat de bestaande regelgeving bijgevolg van kracht bleef (J. MASQUELIN, *Le droit aux subsides de l’enseignement libre*, Brussel, Editions interuniversitaires, 1975, 23).

⁸⁶ A. GIRON, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, Brussel, Bruylant, 1895, 279.

⁸⁷ A. GIRON, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, Brussel, Bruylant, 1895, 278.

⁸⁸ Of het Voorlopig Bewind. In lijn met GILISSEN, VAN DEN STEENE en MAGITS wordt in dit werk de officiële Nederlandstalige terminologie uit 1830 gebruikt: Volksraad in plaats van Nationaal Congres en Tijdelijke Regering in plaats van Voorlopig Bewind. Zie *supra* vn. 38.

⁸⁹ Zie o.m.: L. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, Die Keure, 2010, 3; J. TYSENS, “Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven”, *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 91.

⁹⁰ *Pasin.* 1830, I, 26; A. ALEN en J. DUJARDIN, *Casebook Belgisch grondwettelijk recht*, Brussel, Story-Scientia, 1986, 6. Als voorbeelden van “*encouragements*” kan onder meer worden gedacht aan het ter beschikking stellen van gebouwen van de gemeenten aan het privaat onderwijs en het toekennen van een soort subsidie aan leerkrachten om hen toe te staan onderwijs te verstrekken aan behoeftige kinderen (J. MASQUELIN, *Le droit aux subsides de l’enseignement libre*, Brussel, Editions interuniversitaires, 1975, 97).

naast de vrijheid van drukpers en van meningsuiting, ook het beginsel van de vrijheid van onderwijs.⁹¹ Bij besluit van 13 januari 1831 stelde de regering bovendien schoolbenodigdheden en lokalen van de rijksoverheid ter beschikking van het vrij onderwijs.⁹²

25. De Volksraad verankerde de vrijheid van onderwijs vervolgens in **artikel 17 van de Belgische Grondwet**. Dit artikel, de basis voor het huidige artikel 24, luidde als volgt:

“Het onderwijs is vrij; elke preventieve maatregel is verboden; de bestraffing van de misdrijven wordt alleen bij de wet geregeld.

Het openbaar onderwijs, op 's Lands kosten gegeven, wordt eveneens bij de wet geregeld.”

Artikel 17 van de Grondwet vormde op tweërlei wijze een reactie op het onderwijssysteem zoals dat binnen het kader van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden had bestaan. Enerzijds werd met het tweede lid van artikel 17 van de Grondwet een legaliteitsbeginsel ingevoerd: wanneer de centrale overheid een rol wilde opnemen in het initiatief en de organisatie van het onderwijs was een wetgevende akte vereist. Op die manier werd de onderwijsmacht van de vorst en de regering aan banden gelegd, ten voordele van het democratisch sterker gelegitimeerde parlement.⁹³

Anderzijds voorzag het eerste lid van artikel 17 van de Grondwet in de vrijheid van onderwijs. De invoering van die vrijheid moet worden gezien in de ruimere context van de Belgische onafhankelijkheid. Liberalen en Katholieken vonden elkaar in een eensgezind afwijzen van het vrijheidsbeperkende optreden van koning Willem I. Het was rond het motto van “*liberté en tout pour tous*” dat Katholieken en Liberalen zich wisten te verenigen in een unie die de Belgische onafhankelijkheid kon afdwingen en een voor haar tijd bijzonder liberale grondwet zou opstellen.⁹⁴ Waar de vrijheid van onderwijs katholiek privaat initiatief inzake onderwijs moest mogelijk maken, waren de vrijheid van meningsuiting en van drukpers voor de liberalen van belang.⁹⁵ Volgens Masquelin was de vrijheid van onderwijs erop gericht elk monopolie inzake onderwijs te vermijden: “*Il s’agit de bannir aussi bien le monopole de l’Eglise existant sous l’Ancien Régime et rejeté par les libéraux que le monopole*

⁹¹ Zo luidde artikel 2 van dit decreet als volgt: “*Toute loi ou disposition qui gêne la libre manifestation des opinions et la propagation des doctrines par la voie de la parole, de la presse ou de l’enseignement, est abolie.*”

⁹² Hoewel dit besluit later opnieuw werd ingetrokken wegens misbruiken, toont de maatregel volgens Boon dat ten tijde van de werkzaamheden van de grondwetgever een zekere bereidheid aanwezig was in de subsidiëring van het vrij onderwijs te voorzien. Minstens kunnen er, volgens hem, door artikel 17 van de Grondwet in deze context te situëren, geen ernstige grondwettelijke bezwaren worden geformuleerd tegen het toekennen van toelagen aan het vrij onderwijs. (V. BOON, *Het Belgisch staatsrecht. Boek 1, Het grondwettelijk recht*, Brussel, Bruylant, 1948, 79).

⁹³ L. VENY, "Onderwijs en grondwet. De nieuwe grondwetsbepalingen inzake onderwijs", *TBP* 1988, (573) 575 en 591; S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 313.

⁹⁴ Zie over het vrijheidsbegrip in de context van de Belgische revolutie: C. MAES, "The end justifies the means. The nature of Belgium's 1830 political liberalism", *Journal of Constitutional History* 2018, vol. 35, nr. 1, (130) 130-145.

Die liberale grondwet werd niet in alle katholieke kringen even enthousiast onthaald. Zo was er verzet bij enkele conservatieve katholieken en zou de paus in zijn encycliek van 15 augustus 1832 de vrijheid van drukpers afkeuren en de vrijheid van geweten als “waanzin” afdoen. (Gregorius XVI, Encycliek *Mirari Vos*, 15 augustus 1832, §4, <https://www.rkddocumenten.nl/rkddocs/index.php?mi=600&doc=1101> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018)).

⁹⁵ L. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, Die Keure, 2010, 4; A. VERMEERSCH, *Vereniging en revolutie. De Nederlanden. 1814-1830*, Bussum, Fibula-Van Dishoeck, 1970, 51-55.

de l'Etat instauré sous le régime napoléonien ou pratiqué en fait sous le régime hollandais et dont les catholiques ne veulent plus."⁹⁶

Uit de historische teksten komt het beeld naar voren van een vervlochten, samenhangend geheel van vrijheden: de vrijheid van onderwijs vormde daarbij een als noodzakelijk aangevoelde aanvulling op de vrijheid van meningsuiting en drukpers, de vrijheid van eredienst en de vrijheid van vereniging.⁹⁷ De vervlochtenheid met de vrijheid van meningsuiting sprak al uit het decreet van 16 oktober 1830 van de Voorlopige Regering, waarin zowel het woord en de pers, als het onderwijs als middel voor "*la libre manifestation des opinions et la propagation des doctrines*" werden voorgesteld.⁹⁸ De connectie met de vrijheid van eredienst blijkt niet alleen uit de algemene betrokkenheid van de Katholieke Kerk, maar ook uit haar concrete tussenkomsten, zowel via de katholieke leden van de Volksraad als in de brief die aartsbisschop de Méan op 13 december 1830 aan de Volksraad richtte.⁹⁹ De aartsbisschop drong er bij de Volksraad op aan een zo ruim mogelijke religieuze vrijheid in de nieuwe Grondwet op te nemen.¹⁰⁰ Met betrekking tot het onderwijs stelde hij daarbij dat "[l]a religion a une connexion si intime et si nécessaire avec l'enseignement, qu'elle ne saurait être libre si l'enseignement ne l'est aussi."¹⁰¹ De vervlochtenheid van de verschillende fundamentele vrijheden kwam ook aan bod in de argumenten van de voorstanders van een sterke onderwijsvrijheid waar hieronder op wordt ingegaan.

2. DE KWESTIE VAN DE "SURVEILLANCE"

26. Onder de Volksraadsleden bestond een vrij grote eensgezindheid over het basisbeginsel van de vrijheid van onderwijs.¹⁰² Van de zeven ingediende amendementen bij artikel 17 was er slechts één, het voorstel van Volksraadslid Dams, dat de vrijheid van onderwijs wilde beperken. Dams stelde voor enkel voor het middelbaar en hoger onderwijs in onderwijsvrijheid te voorzien en wilde artikel 17 aanvullen met de bepaling dat het door de overheid gefinancierde onderwijs en het (gehele) lager onderwijs door de wet

⁹⁶ J. MASQUELIN, *Le droit aux subsides de l'enseignement libre*, Brussel, Editions interuniversitaires, 1975, 38. In dezelfde zin: RvS 23 maart 1982, *Verbergt*, nr. 22.137, *Arr. RvS* 1982, (598-602) 601; RvS 8 maart 1989, *Wailliez*, nr. 32.151, *JT* 1989, 399; G. CRAENEN, "Vrijheid en recht volgens artikel 17 van de Grondwet", *TBP* 1990, nr. 1, (36) 39

⁹⁷ Zie: G. CRAENEN, "Vrijheid en recht volgens artikel 17 van de Grondwet", *TBP* 1990, nr. 1, (36) 36; M. DIERICKX, *De Vrijmetselarij, de grote onbekende 1717 - 1967: een poging tot inzicht en waardering*, Antwerpen, Nederlandse boekhandel, 1967, 81.

Zie voor Nederland, waar deze vier vrijheden in 1848 eveneens in de Grondwet zouden worden opgenomen: G. LEERTOUWER, "Het hek op de dam. De particuliere zaak en de publieke taak in de onderwijspolder" in M. LAEMERS (ed.), *De houdbaarheid van het duale bestel. Overeenkomsten en verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs 100 jaar na de Pacificatie*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2017, (71) 74.

⁹⁸ Art. 2 Decreet 16 oktober 1830

⁹⁹ Zie over de totstandkoming en de impact van deze tussenkomst ook: A. SIMON, *Le cardinal Sterckx et son temps (1792-1867). 1: L'Église et l'État*, Wetteren, Scaldis, 1950, 138-141.

¹⁰⁰ E. HUJTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, t. I, 525-528.

¹⁰¹ E. HUJTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, t. I, 527.

¹⁰² L. VENY, "Onderwijs en grondwet. De nieuwe grondwetsbepalingen inzake onderwijs", *TBP* 1988, (573) 573.

geregeld zouden worden.¹⁰³ Alle andere amendementen behielden de afkondiging dat het onderwijs vrij zou zijn integraal.

27. Ondanks die eensgezindheid geldt artikel 17 als één van de door de Volksraad meest uitvoerig bediscussieerde artikelen van de Belgische Grondwet. De voornaamste discussie in de Volksraad had betrekking op de vraag of de overheid toezicht (“*surveillance*”) zou mogen uitoefenen op het vrij onderwijs.¹⁰⁴ Het ontwerp van artikel 17 voorzag immers nog dat naast “*les mesures de répression*” (“maatregelen tot bestraffing”) ook “[*l*]es mesures de surveillance” door de wet dienden te worden geregeld.¹⁰⁵

Hoewel het aantal voorgestelde amendementen en de intensiteit van het debat suggereren dat de kwestie van de “*surveillance*” sowieso aan bod was gekomen, werd de discussie enigszins onverwacht aangezwengeld door wat De Groof een strategische vergissing binnen de groep van katholieke vertegenwoordigers in de Volksraad noemt¹⁰⁶: zij zouden vooraf zijn overeengekomen *elke* preventieve maatregel af te wijzen. Slechts wanneer uit de besprekingen zou blijken dat zulks noodzakelijk was om een compromis te bereiken, zouden zij zich bereid tonen in te stemmen met een toezichtsmechanisme vanwege “*des autorités élues directement par la nation*” (i.e. de gemeenten).¹⁰⁷ De Sécus, door Magits gecategoriseerd als een conservatieve katholiek¹⁰⁸, deed dit voorstel evenwel reeds bij het begin van de besprekingen over de vrijheid van onderwijs. Uiteindelijk werd hij door een andere katholieke vertegenwoordiger overtuigd het amendement in te trekken, waarna het voorstel alsnog werd opgepikt door Fleussu, een antiklerikaal lid van de Volksraad.¹⁰⁹

Het voorstel om de rechtstreeks verkozen overheden toezicht te laten uitoefenen werd uiteindelijk verworpen met 76 stemmen tegen 71 en de geamendeerde versie van artikel 17, waarin geen recht van toezicht werd toegekend, werd aangenomen.¹¹⁰ Het is evenwel interessant even stil te staan bij de

¹⁰³ E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, t. I, 625.

¹⁰⁴ Zie in die zin ook uitdrukkelijk de tussenkomst van Raikem in de Volksraad: “*Je n’ai que peu de mots à dire sur le mot surveillance; je ne parlerai que de cela, car tout le monde est d’accord sur la liberté de l’enseignement*” (E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, t. I, 634).

¹⁰⁵ E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, t. IV, 44.

¹⁰⁶ J. DE GROOF, *Vrijheid van en recht op onderwijs. Het regime van de vrije keuze van de confessionele en niet-confessionele school*, Leuven, Doctoraatsproefschrift KULeuven Bijzondere faculteit Kerkelijk recht, 1984, 156.

¹⁰⁷ E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, t. I, 625.

¹⁰⁸ M. MAGITS, "Bijlagen. Bio-bibliografisch repertorium van de leden der Volksraad", *De Volksraad en de opstelling van de Belgische grondwet van 7 februari 1831. Een bijdrage tot de wordingsgeschiedenis van de Belgische konstitutie*, Brussel, VUB. Faculteit letteren en wijsbegeerte, 1977, 244.

¹⁰⁹ E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, t. I, 640; M. MAGITS, "Bijlagen. Bio-bibliografisch repertorium van de leden der Volksraad", *De Volksraad en de opstelling van de Belgische grondwet van 7 februari 1831. Een bijdrage tot de wordingsgeschiedenis van de Belgische konstitutie*, Brussel, VUB. Faculteit letteren en wijsbegeerte, 1977, 243.

¹¹⁰ E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, t. I, 641-642; E. WITTE, "De Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden (1815) en het ontstaan van de Belgische constitutie (1831)" in A. ALEN, A. HERINGA, D. HEIRBAUT, e.a. (eds.), *De Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden van 1815. Staatkundige en historische beschouwingen uit België en Nederland*, Den Haag, die Keure, 2016, (15) 33.

argumenten van de voor- en tegenstanders van de “*surveillance*”. Niet alleen vinden een aantal van de gebruikte argumenten hun echo in de debatten van vandaag, ze kunnen ook helpen inzicht te verschaffen in de betekenis die de Volksraad aan de vrijheid van onderwijs heeft willen geven.

28. Een eerste **argument dat werd aangedragen om de vrijheid van onderwijs te vrijwaren tegen overheidstoezicht** had betrekking op de nood aan *bescherming tegen en bevrijding van een te sterk overheidsop treden*. Zo wees Morel-Danheel op “*ce que nous a coûté l’odieux monopole [gouvernemental] de l’enseignement*” en stelde De Sécus duidelijk dat “*il s’agit d’empêcher pour l’avenir tout ce que nous avons vu de vexations sous l’ancien gouvernement*”.¹¹¹ Een toezichtsmechanisme zou het systeem van de onderwijsvrijheid en het uitsluiten van preventieve maatregelen volledig op de helling zetten. Zo hamerde Van Meenen erop dat “*sous prétexte de surveiller, on gêne la liberté*”¹¹² en sprak de Sécus, verwijzend naar de ervaringen onder Nederlands bewind, over de nood aan “*la liberté absolue*”.¹¹³ Het komt niet aan de staat, maar aan de ouders toe te beslissen welk onderwijs hun kinderen genieten.¹¹⁴

Het vraagstuk van de onderwijsvrijheid gold als “*la question vitale de toutes les libertés, celle qui les renferme toutes parce que tout sort d’elle: le bien, le mal, les croyances, les opinions, les mœurs, les habitudes*”.¹¹⁵ Daarbij werd ook de link gelegd met specifieke andere vrijheden. Zo werd opgeworpen dat de vrijheid van onderwijs en de vrijheid van erediens en van drukpers niet zonder elkaar konden bestaan en dat “[*l*]a surveillance est, comme la censure, une mesure préventive, suffisante pour anéantir toute liberté quand il plaira au gouvernement”¹¹⁶. Om werkelijk vrij te zijn van de ketenen van onvrijheid¹¹⁷, was er nood aan een sterke vrijheid op alle fronten: “*liberté en tout pour tous*”.¹¹⁸ Ook voor de vooruitgang van de wetenschap zou het overheidstoezicht nefast zijn. Met de nodige dramatiek werd de vraag gesteld of onder meer Galileo, Copernicus en Newton hun theorieën ooit hadden kunnen onderwijzen als ze zich niet aan “*la main timide d’un inspecteur*” hadden kunnen onttrekken.¹¹⁹

¹¹¹ E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, t. I, 626 en 628

¹¹² Zie in dezelfde zin de tussenkomsten van Morel-Danheel en de Nef (E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, t. I, 626, 627 en 638).

¹¹³ E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, t. I, 636.

¹¹⁴ Tussenkomst Van Crombrughe in E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, t. I, 634.

¹¹⁵ Tussenkomst Morel-Danheel in E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, t. I, 626.

¹¹⁶ Tussenkomsten Van Crombrughe en De Gerlache in E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, t. I, 634 en 629.

¹¹⁷ Zie tussenkomst Morel-Danheel: “*Ces chaînes je les vois, messieurs, dans le droit de surveillance dont on voudrait investir le pouvoir.*” (E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, t. I, 626).

¹¹⁸ Tussenkomst De Gerlache in E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, t. I, 629.

¹¹⁹ Tussenkomst van Crombrughe in E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, t. I, 635. Zie in dezelfde lijn de tussenkomst van Raikem: *idem*, 634.

Een tweede argument van de tegenstanders van de “*surveillance*” stelde op de overtuiging dat een systeem van vrije concurrentie tussen onderwijsinstellingen de **kwaliteit van het onderwijsgebeuren** zou bevorderen. Ouders, en niet de overheid, zijn “*les inspecteurs de droit et les seuls compétents*”.¹²⁰ Zo argumenteerde Van Crombrughe dat het aantal leerlingen van een slecht opgeleide leraar met achterhaalde onderwijsmethoden vanzelf zou dalen en dat een onderlegde en deugdzame leraar beloond zou worden met het vertrouwen van de ouders en een toename van leerlingen: “*Il existe, messieurs, une surveillance: [...] c’est celle des pères de famille*”.¹²¹

Eenzelfde redenering is terug te vinden in de preambule van het decreet van het Voorlopig Bewind van 3 januari 1831, waarin “*la libre concurrence des doctrines*” als “*la meilleure garantie contre les dangers de l’ignorance*” werd gepresenteerd.¹²² Toegesпитst op onderwijs, onderschreef ook Thonissen in 1879, de idee dat vrije concurrentie leidt tot “*le stimulant de l’intérêt personnel, la variété des méthodes, l’esprit d’innovation et de recherche, l’émulation sous toutes ses formes, en un mot, les éléments d’un progrès réel et durable*”.¹²³

29. Ook de **voorstanders van de “*surveillance*”** gebruikten de **kwaliteit** van het verstrekte onderwijs als argument. Zo benadrukte Beyts dat het toezicht van de overheid er in eerste instantie toe diende de gebruikte onderwijsmethoden te bestuderen om ze vervolgens te kunnen verbeteren.¹²⁴ Dams sprak in niet mis te verstane bewoordingen over hoe een ongebreidelde vrijheid zou kunnen leiden tot “*la ruine prochaine de l’enseignement primaire*.”¹²⁵ In antwoord op het argument dat de ouders in een systeem van vrije concurrentie, de kwaliteit van het verstrekte onderwijs wel zouden opvolgen, stelde hij de vraag “*combien de parents, dans nos campagnes surtout, ne pouvant apprécier les qualités de l’instituteur, ou trop faibles pour résister à l’influence, ne se laisseront pas entraîner par la persuasion et les démarches d’un tiers?*”¹²⁶ Bovendien zou een concurrentiestrijd tussen de aanbieders van onderwijs tot een *race to the bottom* kunnen leiden, waarbij het inschrijvingsgeld dusdanig

¹²⁰ Tussenkomen Morel-Danheel in E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, t. I, 627.

¹²¹ E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, t. I, 635. Dat argument weerklinkt ook in actuele debatten nog. Zie bijvoorbeeld voor de Verenigde Staten: J. CHUBB en M. TERRY, “America’s Public Schools: Choice is a Panacea”, *The Brookings Review* 1990, vol. 8, nr. 3, (4) 11. In het actuele (Belgische) onderwijsbeleid lijkt de rol van de ouder als toezichhouder op de kwaliteit en de geschiktheid van het onderwijs evenwel sterk teruggedrongen, ten voordele van de overheid. Zie bv. *infra* nr. 338.

¹²² Besluit van 3 januari 1831 M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d’enseignement à l’épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 52.

¹²³ THONISSEN, *La Constitution belge annotée, offrant, sous chaque article, l’état de la doctrine, de la jurisprudence et de la législation*, Brussel, Bruylant-Christophe, 1879, Ed. 3, 69.

¹²⁴ E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, t. I, 627.

¹²⁵ E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, t. I, 630.

¹²⁶ E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, t. I, 633.

verlaagd zou worden om voldoende leerlingen aan te trekken dat er onvoldoende middelen beschikbaar blijven om kwalitatief onderwijs te verschaffen.¹²⁷

Een tweede argument vloeide voort uit de visie dat *onderwijs in essentie als een publieke en niet als een private aangelegenheid* moest worden beschouwd. Zo maakte Le Hon duidelijk dat de discussie voor hem draaide rond de vraag of de “*volonté générale*” (bij monde van de wetgever) zou worden beroofd van de mogelijkheid om toezicht uit te oefenen op het onderwijs.¹²⁸ Verwijzend naar Volksraadslid Destriveaux stelde ook Dams dat het openbaar onderwijs “*un devoir de la société*” is en “*une obligation sacrée pour les gouvernements*.”¹²⁹ Tegenover die plicht voor de overheid stond een recht op onderwijs vanwege het individu.¹³⁰ Door het onderwijs toe te vertrouwen aan de lokale overheden zou de burger daarbij bovendien alle democratische controle behouden.¹³¹

Een derde argument om de vrijheid van onderwijs te beperken, ging uit van de nood aan *sociale cohesie tussen verschillende lagen van de bevolking*. Terwijl gemengd onderwijs, met leerlingen uit alle lagen van de bevolking, de verschillen die voortkomen uit “*des accidents de la vie*” zou verzachten of doen verdwijnen, kon, aldus Dams, ongebreidelde concurrentie ertoe leiden dat rijkere ouders zelf op zoek zouden gaan naar een onderwijzer voor hun kinderen, waardoor bepaalde scholen enkel door armere kinderen zouden worden bezocht: “*vous isolerez de plus en plus ceux que les événements de la vie ou le hasard de la naissance ont jetés dans les rangs que l'on appelle obscurs*.”¹³² Hoewel Dams het onderwijs eerder voorstelde als een versterking van de sociale cohesie tussen de verschillende klassen dan als een motor van sociale mobiliteit, spreekt uit zijn tussenkomst een bezorgdheid om gelijke kansen en het recht op (kwalitatief) onderwijs van eenieder.¹³³

¹²⁷ Volksraadslid Dams : “*la concurrence par laquelle on voudrait favoriser l'instruction de la jeunesse, lui porterait un coup mortel, introduirait le découragement parmi les instituteurs, et détournerait de cet état honorable les meilleurs sujets qui s'y seraient voués, s'il leur offrait une perspective satisfaisante*” (E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, t. I, 633).

¹²⁸ E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, t. I, 628.

¹²⁹ E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, t. I, 632. Zie ook de geschriften van Destriveaux zelf : “*L'enseignement est public et peut être privé. [...] l'instruction publique doit donc être l'objet des soins constants de l'État*” (P.-J. DESTRIEVAUX, *Traité de droit public. Tome premier*, 1, Brussel, Tircher, 1849, 249).

¹³⁰ “*Pour l'État, c'est un devoir. Pour les individualités, c'est un droit*” (P.-J. DESTRIEVAUX, *Traité de droit public. Tome premier*, 1, Brussel, Tircher, 1849, 249).

¹³¹ E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, t. I, 632.

¹³² E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, t. I, 633. Ook deze woorden van Dams lijken aan Destriveaux ontleend. Ook in zijn *Traité de droit public* uit 1849 lezen we immers, zij het niet gekoppeld aan het probleem van ongebreidelde concurrentie, maar louter aan de nood aan degelijk onderwijs : “*Ceux que les événements de la vie ou le hasard de la naissance ont jetés dans les rangs qu'on appelle obscurs*” (P.-J. DESTRIEVAUX, *Traité de droit public. Tome premier*, 1, Brussel, Tircher, 1849, 249).

¹³³ Bv. “*Ainsi la société ne sera pas scindée en classes, les unes vouées à une dégradation perpétuelle, et les autres à une supériorité choquante*.” (E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, t. I, 633)

Hoewel de voorstanders van de “*surveillance*” bij de finale stemming het democratisch onderspit moesten delven, zijn een aantal van de argumenten die zij aandroegen in het licht van actuelere onderwijsdiscussies haast profetisch. Ook vandaag wordt het kwaliteitsargument aangedragen om een tussenkomst van de overheid, bijvoorbeeld in het huisonderwijs, te verantwoorden. Het argument van de sociale cohesie is niet vreemd aan discussies over het inschrijvingsrecht en gelijke onderwijskansen en speelt evenzeer een rol in het debat rond het creëren van islamscholen. Ook het argument dat de eventuele **financiële betrokkenheid van de overheid** een beperking van de onderwijsvrijheid kan verantwoorden, was reeds aanwezig. Dat blijkt uit enkele amendementen, niet alleen dat van Dams, maar ook dat van d’Ansembourg en dat van de Baillet die als conservatieve katholieken¹³⁴ uiteindelijk tegen het overheidstoezicht zouden stemmen. Zo stelde d’Ansembourg voor artikel 17 als volgt te vervangen:

“L’enseignement est libre; toute mesure préventive est interdite. L’instruction publique donnée aux frais de l’État et des communes est réglée par la loi qui détermine les mesures de surveillance et de répression.

La surveillance sera exercée par l’État sur les établissements qu’il salarie, et par les autorités communales sur les écoles à l’entretien desquelles les communes contribuent.

*Aux tribunaux est réservée la répression des délits.”*¹³⁵

30. **Concluderend** kan gesteld worden dat er een vrij grote eensgezindheid bestond onder de leden van de Volksraad over het principe van de vrijheid van onderwijs. Slechts één raadslid, Dams, pleitte openlijk voor een beperking van de onderwijsvrijheid tot het middelbaar en hoger onderwijs.

Anders dan over het principe van de onderwijsvrijheid, bestond er over de intensiteit van de vrijheid minder eensgezindheid. Het is onmogelijk uit de stemming over het al dan niet toestaan van overheidstoezicht af te leiden hoe gedragen specifieke argumenten waren. In het algemeen toont de kwestie van de “*surveillance*” evenwel een schisma binnen ‘het monsterverbond’ van katholieken en liberalen dat het beeld van het eensgezinde, unionistische enthousiasme voor de onderwijsvrijheid enigszins nuanceert.

Magits heeft de leden van de Volksraad opgelijst volgens politieke aanhorigheid.¹³⁶ Als we zijn ophijsting naast de eindstemming over de toezichtskwestie leggen¹³⁷, valt op hoe op Volksraadslid Pirson na alle

¹³⁴ Magits M. MAGITS, "Bijlagen. Bio-bibliografisch repertorium van de leden der Volksraad", *De Volksraad en de opstelling van de Belgische grondwet van 7 februari 1831. Een bijdrage tot de wordingsgeschiedenis van de Belgische konstitutie*, Brussel, VUB. Fakulteit letteren en wijsbegeerte, 1977, 244.

¹³⁵ E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, t. I, 625, eigen onderstreping. Het amendement van de Baillet luidde als volgt: “*La surveillance sera exercée par les autorités communales dans toutes les écoles primaires qui sont à la charge de la commune.*” (E. HUYTTENS, *idem*. 625, eigen onderstreping). Het hoger reeds vermelde amendement van Dams luidde als volgt: “*L’enseignement supérieur et moyen est libre; toute mesure préventive est interdite; les mesures de surveillance et de répression sont réglées par la loi. L’instruction publique donnée aux frais de l’État et l’instruction primaire sont également réglées par la loi.*” (E. HUYTTENS, *idem*. 625, eigen onderstreping).

¹³⁶ M. MAGITS, "Bijlagen. Bio-bibliografisch repertorium van de leden der Volksraad", *De Volksraad en de opstelling van de Belgische grondwet van 7 februari 1831. Een bijdrage tot de wordingsgeschiedenis van de Belgische konstitutie*, Brussel, VUB. Fakulteit letteren en wijsbegeerte, 1977, 242-244.

¹³⁷ E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, t. I, 641-642.

aanwezige antiklerikalen (52) vóór overheidstoezicht hebben gestemd. Van de gematigde liberalen stemden er negentien voor en slechts zes tegen¹³⁸. Omgekeerd stemden alle aanwezige conservatieve katholieken (34), democratische katholieken (19) en gematigde katholieken (14) tegen de “*surveillance*”, met uitzondering van François de Sécus die zich bij de stemming onthield.¹³⁹ Rond diezelfde ideologische breuklijn zouden in de jaren na de Belgische revolutie nieuwe vraagstukken opduiken rond de betekenis die aan de vrijheid van onderwijs diende te worden gegeven (zie verder).

3. BETEKENIS VAN DE VRIJHEID

31. De vrijheid van onderwijs, zoals opgenomen in de Belgische grondwet in 1831, omvatte in eerste instantie het recht van eenieder *om onderwijs te verstrekken* zonder voorgaande goedkeuring vanwege de overheid.¹⁴⁰ Dit recht zal later als de “actieve vrijheid van onderwijs” worden beschouwd. Toch is het recht van vrije keuze met betrekking tot de school waar men onderwijs wenste te volgen, de zogenaamde “passieve vrijheid van onderwijs”, niet volstrekt afwezig. Zo wees Van Crombrughe nadrukkelijk op “*le libre droit du père de choisir celui entre les mains duquel il veut confier les destinées de son fils*”.¹⁴¹ Van Orshoven schrijft dat “de Volksraad de passieve vrijheid van onderwijs [...] zo vanzelfsprekend [lijkt] te hebben gevonden, dat zij a.h.w. voorondersteld moest worden bij de actieve onderwijsvrijheid: een recht om te onderwijzen gaat er noodzakelijk van uit dat de burgers er aanspraak kunnen op maken onderwezen te worden.”¹⁴²

De “*liberté d’éducation*” die in 1831 in de Grondwet is verankerd, mag volgens Giron geenszins als een “*liberté d’ignorance*” worden gezien: “*Le législateur pourrait certainement exiger de tout citoyen une certaine somme de connaissances scientifiques, lui imposer, par exemple, l’obligation de fréquenter une école primaire pendant un temps déterminé.*”¹⁴³ Toch is de vrijheid van onderwijs anno 1831 in eerste instantie een klassiek vrijheidsrecht, een bescherming tegen een al te bemoeizuchtig ingrijpen vanuit de overheid en tegen een staatsmonopolie. In zijn meest radicale vorm als klassiek vrijheidsrecht stond artikel 17 van de Grondwet ouders dan ook toe hun kinderen iedere vorm van onderwijs te ontzeggen.¹⁴⁴ Het is maar vanaf de invoering van de leerplicht in 1914 dat de nadruk geleidelijk aan zal verschuiven en de overheid ook positieve verplichtingen inzake onderwijs zal krijgen.

¹³⁸ Lebeau, Van Meenen, Devaux, de Quarré, de Celles en Rogier.

¹³⁹ De Terbecq en Joseph d’Hooghvorst stemden eveneens tegen de “*surveillance*” maar komen niet voor in de oplijsting van Magits.

¹⁴⁰ D. DÉOM, “L’enseignement est libre: quel avenir pour une petite phrase riche de passé?”, *En hommage à Francis Delpérée: itinéraires d’un constitutionnaliste*, Brussel, Bruylant, 2007, (437) 438.

¹⁴¹ Tussenkoms Van Crombrughe in E. HUYTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, t. I, 634.

¹⁴² P. VAN ORSHOVEN, “Het onderwijs is vrij. Het recht op onderwijs in het nieuwe artikel 17 van de Belgische Grondwet”, *Jura Falconis* 1989-1990 (505), 506. In dezelfde zin: E. CLYBOUW, “Een evaluatie van artikel 24, § 2 G.W. en de bijzondere onderwijsdecreten ter uitvoering daarvan”, *TBP* 2005, nr. 10, (639) 640.

¹⁴³ A. GIRON, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, Brussel, Bruylant, 1895, 279. In dezelfde zin: G. DOR en A. BRAAS, “La constitution” in A. GODDYN (ed.), *Les nouvelles: corpus juris Belgici (Tome II)*, Brussel, Picard, 1932, (13) 102; J. MASQUELIN, *Le droit aux subsides de l’enseignement libre*, Brussel, Editions interuniversitaires, 1975, 43-44. Recent: Adv.RvS 30 april 2018, nrs. 62.492/1-62.496/1, 8.

¹⁴⁴ L. VENY, “Onderwijs en grondwet. De nieuwe grondwetsbepalingen inzake onderwijs”, *TBP* 1988, (573) 574-575 en 586.

In de debatten over de invulling van de vrijheid van onderwijs zou minstens tot aan het Schoolpact van 1958 het levensbeschouwelijke centraal staan.¹⁴⁵ De tweedeling tussen katholieken enerzijds en liberalen (later aangevuld met socialisten) anderzijds zou zich rond die as ontwikkelen, waarbij de vrijheid van onderwijs werd aangewend als middel om onderwijs in overeenstemming met de eigen levensbeschouwelijke overtuiging af te dwingen. Die focus hoeft niet te verbazen: onderwijs – in de zin van het opdoen van kennis – zou gedurende decennia ondergeschikt blijven aan “opvoeding”, in het bijzonder de godsdienstig-morele opvoeding.¹⁴⁶ De wetgeving zou op het vlak van onderwijs dan ook erg bescheiden blijven: de eerste organieke wet op het lager onderwijs van 1842, waarop hieronder nader wordt ingegaan, zou slechts inhoudelijk onderwijs verplichten met betrekking tot godsdienst en moraal, lezen, schrijven, maten en gewichten, rekenen en moedertaal. Ook los van het levensbeschouwelijke omvatte de onderwijsvrijheid evenwel “[l]a liberté des programmes, du choix et du plan des matières [et l]a liberté des méthodes et des procédés pédagogiques”.¹⁴⁷ Die inhoudelijke en pedagogische vrijheid zou pas later meer op het voorplan treden.

HOOFDSTUK 3.

DE EERSTE SCHOOLSTRIJD: OM DE SCHONE ZIEL VAN ‘T KIND

1. DE EERSTE WETGEVING

32. De eerste jaren na de Belgische onafhankelijkheid werden gekenmerkt door **legistische stilstand** op het vlak van onderwijs. Hoewel de Belgische regering verschillende initiatieven nam om het onderwijs binnen de nieuwe Belgische staat van een wettelijk kader te voorzien en het parlement hierover ook in debat

¹⁴⁵ Dat neemt niet weg dat ook het inhoudelijke onderwijsprogramma voorwerp van gesprek was. Zie bijvoorbeeld volgende passages uit een werk van 1919, waarvan we de argumenten ook in actuele debatten zien opduiken, enerzijds wat betreft de rol van onderwijsdoelen en de autonomie van de leerkracht: “On a accusé le programme de l'école primaire d'être surchargé. – Entendons-nous ; tout dépend de l'interprétation. Les indications du programme ne sont en somme que des en-têtes de chapitres. Il appartient au maître de limiter au degré de compréhension de ses élèves les développements qu'il donnera aux matières à enseigner. S'il dispose de bons éléments, il poussera ces développements assez avant ; si, au contraire, sa classe est médiocrement composée, il sera fatalement obligé de se borner. Le programme n'est, à tout prendre, qu'un guide qui montre les grandes lignes à suivre”; anderzijds wat de invulling van onderwijsdoelen betreft: “Surtout dans ses deux premiers degrés, l'école primaire devrait se borner à éduquer les petits élèves, à éveiller en eux et à développer l'esprit d'observation, à mettre à leur disposition les moyens d'acquérir, pendant la seconde moitié de la scolarité, les connaissances pratiques qui leur seront indispensables pour entreprendre avec fruit l'apprentissage d'un métier rémunérateur et de l'exercer ensuite avec succès. Parmi ces moyens, nous citerons en tout premier lieu la lecture, l'écriture et le calcul” (L. DE PAEUW, *La réforme de l'enseignement populaire en Belgique*, Parijs, Colin, 1919, 42-43, onderlijnd volgens originele nadruk).

¹⁴⁶ M. DE VROEDE, “Volksonderwijs en maatschappij in België en Nederland van de zeventiende tot het begin van de twintigste eeuw”, *BMGN* 1977, nr. 2, (181) 194.

¹⁴⁷ Uit een vollediger opsomming van deelvrijheden van O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique. Tome III: Libertés constitutionnelles et principes de législation*, Liège, Dessain, 1911, 507-508, volgens wie de onderwijsvrijheid volgende aspecten omvat: “1° le droit de chacun d'ouvrir des écoles [...], 2° le droit de chacun d'exercer la profession d'instituteur ou de professeur sans qualification officielle, sans condition, sans brevet, sans diplôme, 3° la liberté des programmes, du choix et du plan des matières, 4° la liberté des méthodes et des procédés pédagogiques, 5° le libre choix de la langue véhiculaire, 6° la liberté complète quant au caractère religieux, confessionnel ou neutre à donner à l'enseignement, 7° le droit de conférer des certificats et des diplômes, l'égalité, à conditions égales, des avantages politiques [...] et académiques [...] pour les deux espèces d'enseignements.”

ging, strandden de meeste voorstellen tijdens de wetgevingsprocedure.¹⁴⁸ Simon wijst ter verklaring niet alleen op de zware werklust van de jonge Belgische regering, maar ook op het bestaan van onzekerheid over de betekenis van artikel 17 van de grondwet: het bleek onmogelijk om de uiteenlopende interpretaties met elkaar te verzoenen.¹⁴⁹

Tyssens omschrijft de onzekerheid over de betekenis van artikel 17 van de grondwet als volgt: “wat die vrijheid van onderwijs nu precies moest betekenen, hoe ver die kon gaan, welke rol er al dan niet aan het openbaar initiatief moest worden toegekend, welke verhouding er moest bestaan tussen de staat, het openbaar en het zgn. ‘vrij’ – in concretere termen ‘katholiek’ – onderwijs, dat waren enkele van de grote vragen die centraal zouden staan in de schoolkwestie, bij uitstek het terrein voor een politieke confrontatie tussen klerikalen en antiklerikalen.”¹⁵⁰ Mede door deze onzekerheid ontwikkelde het onderwijsrecht zich slechts stapsgewijs. Dat de overheid niet optrad, belette het vrij initiatief evenwel niet zich te ontplooiën. Integendeel, Braekman heeft het over een periode “*d’absolue liberté, pour ne pas dire d’anarchie*”.¹⁵¹ Het vrije net wist zich in de eerste jaren na de Belgische revolutie sterk te ontwikkelen, zij het zonder subsidies, maar eveneens zonder overheidstoezicht.¹⁵²

33. Zo eendrachtig **katholieken en liberalen** waren geweest in het afkondigen van de vrijheid van onderwijs, zo **verdeeld** bleken zij zodra concreet invulling moest worden gegeven aan het nieuwe grondrecht. Katholieken streefden naar de aanwezigheid van godsdienstonderwijs in het gehele onderwijs en kenden de overheid als inrichter van onderwijs slechts een suppletieve rol toe. De liberalen daarentegen wilden de overheid een meer actieve rol zien spelen, opdat het onderwijs zou kunnen bijdragen aan de emancipatie van de burger.¹⁵³ Het wegvallen van die eensgezindheid hoeft evenwel niet te verbazen. Voor de liberalen lag de vrijheid van onderwijs immers in het verlengde van de vrijheid van meningsuiting: het was een vrijheid om te leren en nieuwe inzichten te verwerven. Voor de katholieken was de vrijheid van onderwijs er net een om de eigen overtuiging te vrijwaren, in het verlengde van de vrijheid van religie.¹⁵⁴

¹⁴⁸ P. HULLEBROECK, *Histoire des cours de morale dans l'enseignement officiel. De la naissance de la Belgique au Pacte scolaire (1830 - 1959)*, Brussel, Ligue de l'Enseignement et de l'Education permanente, 2015, 15-18.

¹⁴⁹ A. SIMON, *La liberté d'enseignement en Belgique: Essai historique*, Liège, La Pensée Catholique, 1951, 29.

¹⁵⁰ J. TYSENS, "Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven", *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 91.

¹⁵¹ E. BRAEKMAN, "Les écoles primaires protestantes en Belgique au début du XIXe siècle (avant la première loi organique de 1842)" in G. BRAIVE en J. LORY (eds.), *L'Église et l'État à l'époque contemporaine: mélanges dédiés à la mémoire de Mgr Aloïs Simon*, Brussel, FUSL, 1975, (91) 105.

¹⁵² B. HENKENS, "Vrijheid, vooruitgang, verzuiling en verzoening: het onderwijsconflict in historisch perspectief" in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (27) 29.

¹⁵³ P. WYNANTS, "Du refus du monopole étatique à l'oligopole des réseaux", *La Revue Nouvelle* 1998, nr. 10, (46) 47-48; J.-P. NANDRIN, "Le pacte fondateur de la Belgique. Un compromis léonin pour la laïcité ?", *La Revue Nouvelle* september 2010, (50) 57. Bij die liberale visie zouden ook de socialisten zich aan het eind van de negentiende eeuw aansluiten, zie bv. B. GROESSENS, "Anticléricalisme ou 'travaillisme'? Les socialistes belges et la question scolaire (1894-1914)" in J.-P. NANDRIN en L. VAN YPERSELE (eds.), *Politique, imaginaire et éducation. Mélanges en l'honneur du professeur Jacques Lor*, Brussel, FUSL, 2000, (175) 189.

¹⁵⁴ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 49-50.

Liberalen zouden daarbij opwerpen dat wie vrijheid wil, ook zelf voor de financiering moet instaan. Specifiek met betrekking tot het onderwijs gaven de Grondwet noch de verslagen van de Volksraad ter zake een duidelijke richting aan. De vraag kan evenwel worden gesteld of het liberale standpunt wel in overeenstemming was met de ruimere geest van de Belgische Grondwet. Artikel 117 (nu 181) van de Grondwet, stelde immers reeds in 1831 dat “[d]e wedden en pensioenen van de bedienaren der erediens ten laste [zijn] van het Rijk”. De suggestie dat de geest van de Grondwet vereiste dat naast de bedienaren der erediens ook het religieus geïnspireerd onderwijs van deze overheidssteun diende te genieten, lijkt niet volledig uit de lucht gegrepen.¹⁵⁵

34. Wat het universitair onderwijs betreft, werd vrij snel een eerste stap gezet met de organieke wet van 27 september 1835 op het universitair onderwijs.¹⁵⁶ Voor het lager en middelbaar onderwijs bleef een algemene regeling evenwel uit. Door de **afwezigheid van een wettelijk kader en een eenduidige interpretatie van de onderwijsvrijheid** waren de gemeenten aanvankelijk volledig autonoom wat de oprichting, de organisatie en het bestuur van gemeentelijk onderwijs betrof. Dit kwam het gemeentelijk onderwijs evenwel niet steeds ten goede: maar al te vaak besloten gemeenten tot het verminderen en zelfs afschaffen van onderwijsmiddelen en -wedden.¹⁵⁷

Specifiek voor het gemeentelijk onderwijs voorzag de gemeentewet van 1836¹⁵⁸ in een eerste wettelijke basis voor de oprichting van gemeentescholen.¹⁵⁹ Voor een algemene regeling was het evenwel wachten op de unionistische regering Nothomb (1841-1845) die de organieke wet van 23 september 1842 op het lager onderwijs aannam.¹⁶⁰

35. De **organieke wet van 1842 op het lager onderwijs** voorzag in verplichte aanwezigheid van minstens één lagere school in elke gemeente.¹⁶¹ Gemeenten konden daartoe zelf een *gemeenteschool* oprichten, dan wel een bestaande vrije school aannemen. Deze *aangenomen scholen* of “*écoles adoptées*” kregen daardoor

¹⁵⁵ Voor Franken is deze bepaling een voorbeeld van hoe de Belgische rechtsorde voorziet in “*an active policy of state support for religion*”. Franken verwijst daarbij eveneens naar het inmiddels eveneens in de Grondwet verankerde recht van leerplichtigen om ten laste van de gemeenschap een morele of religieuze opvoeding te genieten (L. FRANKEN, “The freedom of religion and the freedom of education in twenty-first century Belgium: a critical approach”, *British Journal of Religious Education* 2016, vol. 38, nr. 3, (308) 309). Zie over dat recht ook **Hoofdstuk 11**, nrs. 413 e.v.

¹⁵⁶ *Bulletin officiel*, nr. LIII, *Pasin*. 1835, V, 291-300. Zie daarover bv. L. VENY, *De regelgeving op het academisch onderwijs: de rechtspositie van de Vlaamse universiteiten en van hun personeel*, Brussel, VUB Faculteit der rechtsgeleerdheid, 1994, 42-49.

¹⁵⁷ B. HENKENS, “Vrijheid, vooruitgang, verzuiling en verzoening: het onderwijsconflict in historisch perspectief” in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (27) 29; G. MARÉCHAL, *Bewaring en vernietiging van gemeentearchieven. Richtlijn en advies. Deel III*, Brussel, Algemeen rijksarchief, 1993, 44.

¹⁵⁸ *Pasin*. 1836, VI, 46-64 en 341-389.

¹⁵⁹ Zo stelde art. 84, 6° Gemeentewet 30 maart 1836 dat de gemeenteraad de bevoegdheid heeft de leerkrachten verbonden aan de gemeentelijke onderwijsinstellingen te benoemen. Zie ook: J. BAL, “50 jaar schoolpact en bijna 175 jaar gemeentelijk onderwijs: geef de gemeente de plaats die haar toekomt”, *TORB* 2008-2009, nr. 2-3, (204) 204-205.

¹⁶⁰ *Bulletin officiel*, nr. LXXXIII, *Pasin*. 1842, XII, 463-468. Zie over deze wet: J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l'université, 1979, 1-125.

¹⁶¹ Art. 1 Organieke wet van 23 september 1842 op het lager onderwijs.

gemeentelijke subsidies en werden aan een door de rijksoverheid georganiseerde onderwijsinspectie onderworpen.¹⁶² De vrijheid van onderwijs werd voor deze scholen dus enigszins ingeperkt in ruil voor subsidies.¹⁶³

Daarnaast bleef ook het bestaan van *vrije scholen*, die buiten het kader van de organieke wet vielen, mogelijk. Gemeenten waar door de aanwezigheid van vrije scholen in afdoende mate in de onderwijsnoden werd voorzien, konden de rijksoverheid verzoeken te worden vrijgesteld van de verplichting bijkomend scholen op te richten of aan te nemen. Daartoe ging de onderwijsinspectie evenwel na of deze aan de vereisten voor goed onderwijs beantwoordden, waardoor de rijksoverheid indirect ook een voet tussen de deur kreeg in verschillende vrije scholen, met name die scholen die zich als volwaardige alternatieven voor een op te richten gemeenteschool wilden manifesteren.¹⁶⁴

Artikel 5 van de organieke wet van 1842 voorzag in de verplichting voor gemeenten om kinderen die opgroeien in armoede gratis onderwijs aan te bieden in de gemeenteschool, in een aangenomen school of in een andere (dus vrije) daartoe aangeduide school. Hoewel tijdens de parlementaire bespreking werd opgeworpen dat deze regeling de vrije schoolkeuze van minder gegoede ouders op de helling zette doordat hun financiële situatie hen zou dwingen hun kinderen school te laten lopen in de school met gratis onderwijs, hield de regeling toch stand. Een amendement om ouders te laten kiezen in welke school hun kind gratis onderwijs kon volgen, werd afgewezen.¹⁶⁵

Tot slot voorzag de organieke wet van 1842 voor elke gemeentelijke of aangenomen school in levensbeschouwelijk onderricht (een vak ‘religie en moraal’) volgens de levensbeschouwing van de meerderheid van de leerlingen.¹⁶⁶ In de praktijk kwam dit neer op een quasi-veralgemening van het vak rooms-katholieke godsdienst.¹⁶⁷ Anders- of niet-gelovigen konden voor dit vak wel worden vrijgesteld. Die

¹⁶² Artt. 3-4 Organieke wet van 23 september 1842 op het lager onderwijs.

¹⁶³ M. LEROY, "La liberté d'organiser un enseignement et la liberté de choisir un enseignement" in B. SCHEPENS (ed.), *Quels droits dans l'enseignement? Enseignants, parents, élèves*, Brugge, la Charte, 1994, (11) 14. Tyssens ziet daarin – en nog meer in de latere wet op het middelbaar onderwijs van 1850 waarin de overheid ook een rol als inrichtende macht zou krijgen – een aanknopend bij de oudere lijn, van voor de Belgische onafhankelijkheid, waarbij de centrale staat zelf een educatief beleid voerde (J. TYSENS, "Onderwijsconflict en -pacificatie vanuit een comparatief perspectief: België, Nederland, Frankrijk" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (39) 63-64).

¹⁶⁴ J. MASQUELIN, *Le droit aux subsides de l'enseignement libre*, Brussel, Editions interuniversitaires, 1975, 98.

¹⁶⁵ Rapport de la section centrale *Parl.St.* Kamer, 1841-1842, nr. 395, 93.

¹⁶⁶ Art. 6 Organieke wet van 23 september 1842 op het lager onderwijs. In dit proefschrift wordt bewust gekozen voor de term “levensbeschouwelijk” en niet “godsdienstig” onderricht, nu deze term ruimer is dan religie of godsdienst en bijvoorbeeld ook moraallessen omvat, het latere vak “niet-confessionele zedenleer”.

¹⁶⁷ A. SIMON, *La liberté d'enseignement en Belgique: Essai historique*, Liège, La Pensée Catholique, 1951, 46. Nuancerend: A. OVERBEEKE, "De uitwerking van het recht op onderwijs door levensbeschouwelijke minderheden", *TORB* 1994-1995, nr. 5-6, (285) 287.

vrijstelling wortelde rechtstreeks in de godsdienstvrijheid, zoals verankerd in de Grondwet.¹⁶⁸ Naast de burgerlijke rijksinspectie werd een bisschoppelijke inspectie georganiseerd op dit godsdienstonderwijs.¹⁶⁹

36. Met de wet van 1842 kwam de nadruk van het onderwijsbeleid op het gemeentelijke niveau te liggen. Het legaliteitsbeginsel belette, in afwezigheid van een wettelijke basis daartoe, de oprichting van rijkslagere scholen. Katholieke argwaan ten aanzien van de staat als onderwijsorganisator zou daaraan ten grondslag hebben gelegen.¹⁷⁰ Tegelijkertijd was het evenwel de rijksoverheid die de inspectie organiseerde en toelating moest geven voor het aannemen van vrije lagere scholen.

De organieke wet van 1842 genoot **steun van een brede meerderheid van liberalen en katholieken**.¹⁷¹ Bij de liberalen bestond de vrees dat de Katholieke Kerk het onderwijsgebeuren volledig naar zich toe zou trekken indien een wettelijk kader uitbleef en besepte men dat zo'n kader er niet zou komen zonder de instemming van de clerus.¹⁷² Voor de katholieken volstond de vrijheid van onderwijs niet: zonder financiële steun van de overheid was de Kerk niet bij machte overal te lande in onderwijs te voorzien. Het optreden van de overheid diende in de woorden van Deschamps, de katholieke verslaggever van de centrale commissie in de Kamer, in het licht van de vrijheid van onderwijs evenwel "*supplétive et protectrice*" te blijven.¹⁷³

De wet voorzag duidelijk voor ieder wat wils: de liberalen die de overheid een belangrijke rol in de organisatie van het onderwijs wilden zien spelen, zagen die rol expliciet toegewezen aan de gemeenten. Voor de katholieken voorzag het systeem van de aangenomen scholen in een verankering en subsidiëring van religieus geïnspireerd onderwijs en zij verkregen een verplicht levensbeschouwelijk vak onder controle van de kerkelijke overheid. Tegelijkertijd bood de wet slechts een oppervlakkige verzoening tussen de uiteenlopende visies van beide fracties op de organisatie van het onderwijs en de onderwijsvrijheid. Het compromis zou weldra plaatsmaken voor een verscherping van het debat, waarin katholieken en liberalen tegenover elkaar zouden komen te staan: "*Un camp dénoncera la violation de la liberté de l'enseignement, l'autre jugera la liberté de conscience en péril.*"¹⁷⁴

37. De voorzet tot die **verscherping van het debat** werd gegeven door de wijze waarop de katholieken de wet van 1842 trachtten in te schrijven in de visie dat het lager onderwijs in zijn totaliteit als een religieus

¹⁶⁸ P. HULLEBROECK, *Histoire des cours de morale dans l'enseignement officiel. De la naissance de la Belgique au Pacte scolaire (1830 - 1959)*, Brussel, Ligue de l'Enseignement et de l'Education permanente, 2015, 19.

¹⁶⁹ Art. 9 Organieke wet van 23 september 1842 op het lager onderwijs.

¹⁷⁰ L. VÉNY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, Die Keure, 2010, 6.

¹⁷¹ J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l'université, 1979, 5-6; M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 54-55.

¹⁷² J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l'université, 1979, 6; J. NOTHOMB, *Essai historique et politique sur la révolution belge*, Brussel, Merzbach et Falk, 1876, 285.

¹⁷³ Rapport de la section centrale, *Parl.St. Kamer*, 1841-1842, nr. 395, p. 91.

¹⁷⁴ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 58.

vormingsproces diende te worden beschouwd. Zo richtten de kardinaal en de bisschoppen zich in januari 1843 in een omzendbrief tot de priesters met de boodschap dat de invoering van de lessen levensbeschouwing in de organieke wet niet als een geïsoleerde aangelegenheid diende te worden beschouwd, maar als een indicatie van de wil om het hele schoolgebeuren te doordringen met een religieuze, i.e. katholieke, vorming: “*ils [de wetgevers] ont voulu que l’atmosphère de l’école soit religieuse, que la religion, en éclairant l’esprit de l’enfant, agisse aussi sur son cœur, par tous les moyens, par toutes les ressources dont un maître habile sait user à propos; en un mot, ils ont voulu l’éducation religieuse et morale du peuple, par les écoles primaires*”¹⁷⁵.

De regering de Theux de Meylandt II (1846-1847), de eerste homogeen katholieke regering na de Belgische onafhankelijkheid, ging verder op dit elan met het koninklijk besluit van 15 augustus 1846 *portant règlement général des écoles primaires*.¹⁷⁶ Dit KB bepaalde voor scholen met een meerderheid aan katholieke leerlingen wanneer en hoe de lessen levensbeschouwing dienden te worden gegeven¹⁷⁷ en bepaalde dat voor het godsdienstonderricht “*l’instituteur catholique suivra la direction émanée des évêques*”.¹⁷⁸ Daarbij kreeg de pastoor een soort algemeen recht van toezicht over de gemeenteschool.¹⁷⁹ Het onderwijs kwam zo onder de directe en geprivilegieerde invloed van de clerus.¹⁸⁰ Die praktijk zou al snel tot wrevel leiden in liberale kringen.¹⁸¹

38. **Ook aan liberale zijde ontwikkelde zich een specifieke kijk op het onderwijs.** De oprichting van de liberale partij op het Congres van 14 juni 1846 vormde een belangrijke stap: liberaalgezinden van binnen en buiten het parlement verzamelden zich rond een gemeenschappelijke visie waarop het beleid van toekomstige liberale regeringen zich zou enten.¹⁸² Op het vlak van onderwijs streefde de liberale partij naar de organisatie van instellingen van lager, middelbaar en hoger onderwijs onder het exclusieve gezag van de burgerlijke overheid. De tussenkomst van de clerus in het openbaar onderwijs diende te worden tegengegaan en deze openbare onderwijsinstellingen moesten in staat worden gesteld om de concurrentie aan te gaan

¹⁷⁵ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d’enseignement à l’épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 60 met verwijzing naar de omzendbrief zoals geciteerd in J.-B. BIVORT, *Commentaire de la loi sur l’instruction primaire du 23 septembre 1842: suivie des arrêtés organiques et des instructions ministérielles sur la matière*, Brussel, Deprez-Parent, 1845, XXV. Zie ook: J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l’étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l’université, 1979, 11.

¹⁷⁶ BS 16 en 17 augustus 1846, *Pasin.* 1846, XVI, 494-503.

¹⁷⁷ I.e. het eerste en laatste halfuur van de lesdag; beginnend en eindigend met een gemeenschappelijk gebed; “*[l]’éducation morale et religieuse sera entièrement prise à cœur. L’instituteur en fera l’objet de ses soins assidus. Il saisira avec zèle les occasions qui se présenteront sans cesse, pour développer les principes de religion et de morale*” (artt. 14-16 KB 15 augustus 1846, *Pasin.* 1846, XVI, 494-503).

¹⁷⁸ Artt. 17-18 KB 15 augustus 1846.

¹⁷⁹ J. TYSENS, "Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven", *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 92. Tihon koppelt dat kerkelijk toezicht onmiddellijk aan de wet van 1842 zelf: A. TIHON, "Anathème ou collaboration. L’instruction religieuse dans l’enseignement secondaire de l’Etat après la guerre scolaire de 1879" in G. BRAIVE en J. LORY (eds.), *L’Église et l’État à l’époque contemporaine: mélanges dédiés à la mémoire de Mgr Aloïs Simon*, Brussel, FUSL, 1975, (483) 488.

¹⁸⁰ J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l’étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l’université, 1979, 15-16.

¹⁸¹ J. TYSENS, "Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven", *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 93.

¹⁸² É. GUBIN en J.-P. NANDRIN, "La Belgique libérale et bourgeoise 1846-1878" in M. DUMOULIN, V. DUJARDIN, E. GERARD, e.a. (eds.), *Nouvelle Histoire de Belgique. Volume 1: 1830-1905*, Editions Complexe, 2005, (1) 33-37.

met de instellingen van vrij onderwijs. De overheid moest de grondwettelijke middelen krijgen om de concurrentie tegen de private onderwijsinstellingen te kunnen ondersteunen.¹⁸³

De liberale regering Rogier I (1847-1852) die kort na het Congres van 1846 aan de macht kwam, trachtte onmiddellijk werk te maken van de vooropgestelde doelstellingen inzake onderwijs. Een eerste wetsontwerp tot wijziging van de wet van 1842 uit 1850 sneuvelde evenwel doordat een deel van de liberale parlementsleden het voorstel niet verregaand genoeg vonden. Het ontwerp voorzag in een hervorming van de klerikale inspectie: die zou voortaan slechts als morele, en niet langer als legale autoriteit toezicht kunnen uitoefenen. Hoewel een grote groep liberalen het moraalonderricht, onafhankelijk van het godsdienstonderwijs wilde organiseren, behield het voorstel het vak 'religie en moraal' en kon men er slechts van worden vrijgesteld "*pour autant que le clergé puisse le surveiller*".¹⁸⁴

39. Met de **organieke wet van 1 juli 1850 op het middelbaar onderwijs**¹⁸⁵ slaagden de liberalen er wel in om hun stempel te drukken. Anders dan voor het lager onderwijs¹⁸⁶, trad de centrale overheid voortaan zelf op als inrichtende macht: de wet voorzag in de oprichting van tien athenea en een verhoging van het aantal middelbare scholen tot vijftig.¹⁸⁷

Hoewel de wet het vrij confessioneel onderwijs in beginsel ongemoeid liet¹⁸⁸, zorgde haar invoering toch voor spanning met de kerkelijke overheid. Artikel 8 van de wet bepaalde dat levensbeschouwelijk onderwijs deel zou uitmaken van het middelbaar onderwijs¹⁸⁹, maar de Katholieke Kerk verloor daarbij zowel haar monopolierol als haar controle over de inhoud van het verstrekte levensbeschouwelijke onderwijs die ze

¹⁸³ J.-L. SOETE, "La résistance catholique face à la loi van Humbeeck dans l'arrondissement de Tournai (1878-1884)", *BTNG* 1980, vol. XI, nr. 1-2, (119); M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 61.

¹⁸⁴ J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l'université, 1979, 139-146; M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 62.

¹⁸⁵ Zie ook: W. THEUNS, *De organieke wet op het middelbaar onderwijs (1 juni 1850) en de Conventie van Antwerpen*, Leuven, Nauwelaerts, 1959, 52 p.

¹⁸⁶ Dat de centrale overheid pas later ook als inrichtende macht in het basisonderwijs kon optreden, verklaart volgens Veny waarom het gemeentelijk en stedelijk lager onderwijs ook vandaag nog een belangrijk gedeelte van het officieel lager onderwijs uitmaken (L. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, Die Keure, 2010, 6). Het rijkslager onderwijs is slechts geleidelijk ontstaan. De wet van 1850 stond de oprichting toe van "voorbereidende afdelingen" bij de op te richten rijksmiddelbare scholen. Aldus heeft het rijkslager onderwijs zich in de vorm van "voorbereidende afdelingen" slecht geleidelijk ontwikkeld, vanuit de rijksmiddelbare scholen. De eerste rijkslagere school die niet slechts een voorbereidende afdeling was, werd pas op 10 juli 1956 opgericht (L. VAN ROMPAEY, *Strijd voor waardering. Het COV van 1893 tot 1983*, Antwerpen, Garant, 2003, 205). Zie uitgebreid: E. SCHANDEVYL, "Het lager onderwijs van het rijk" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (301) 301-329.

¹⁸⁷ Art. 3 wet van 1 juli 1850. Voordien bestonden er slechts zes athenea, zestien gemeentelijke colleges en drieëntwintig middelbare scholen, die dateerden van voor 1830 (J. MASQUELIN, *Le droit aux subsides de l'enseignement libre*, Brussel, Editions interuniversitaires, 1975, 34).

¹⁸⁸ Door de verplichte aanwezigheid van één lagere school per gemeente en de regeling van het armenonderwijs viel ook het vrij onderwijs onder het toepassingsgebied van de organieke wet van 1842 op het lager onderwijs. Door de afwezigheid van deze of gelijkaardige mechanismen lag dat voor de organieke wet van 1850 op het middelbaar onderwijs anders en was de wet enkel van toepassing op het officieel onderwijs (M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 62).

¹⁸⁹ Anders dan in de organieke wet van 1842 werd niet langer gesproken over "*religie en moraal*".

zich met het KB van 15 augustus 1846 had toegeëigend. De mogelijkheid werd immers gecreëerd gemengde scholen te organiseren, waarin verschillende vormen van levensbeschouwelijk onderwijs naast elkaar konden bestaan en in plaats van de controle over de keuze van onderwijzers en handboeken te waarborgen, bepaalde de wet van 1850 slechts dat “[L]es ministres des cultes seront invités à donner ou à surveiller cet enseignement.”¹⁹⁰

40. Een reactie uit katholieke hoek bleef niet uit. Door de priesters te verbieden nog religieus onderwijs te verschaffen in de middelbare scholen, trachtten de Belgische bisschoppen de regeling van de nieuwe wet te saboteren.¹⁹¹ En met succes: in november 1853 sloot het bestuur van het atheneum van Antwerpen een akkoord met de Mechelse aartsbisschop, waarin de invloed van de Kerk op het onderwijs opnieuw werd versterkt.¹⁹² Deze **Conventie van Antwerpen** bewam de goedkeuring van de regering en werd uiteindelijk geratificeerd met het KB van 5 april 1854. Het akkoord werd gezien als een model, waarvan de principes ook in de andere scholen van het officieel onderwijs dienden te worden ingevoerd middels een akkoord met de clerus.¹⁹³

Inhoudelijk bevatte de Conventie van Antwerpen volgende elementen. Voor Antwerpse scholen met een meerderheid aan katholieke leerlingen, beperkte de conventie het levensbeschouwelijk onderricht tot de rooms-katholieke godsdienst, waarvan de onderwijzer door het bisdom diende te worden benoemd (artikel 2). Andere leerlingen konden een vrijstelling bekomen, maar van gemengde scholen, waarin ook andere levensbeschouwingen werden onderwezen, was niet langer sprake (artikel 3). Het bisdom bepaalde bovendien de inhoud en de evaluatie van het levensbeschouwelijk onderricht en diende de boeken voor het godsdienstonderwijs goed te keuren; ook in andere lessen was het gebruik van boeken die strijdig waren met het religieus onderwijs niet toegelaten (artikel 7 en 10). Artikel 5 van de Conventie van Antwerpen voorzag, net als het geval was voor het lager onderwijs, twee uur voor levensbeschouwelijk onderricht in het

¹⁹⁰ P. HULLEBROECK, *Histoire des cours de morale dans l'enseignement officiel. De la naissance de la Belgique au Pacte scolaire (1830 - 1959)*, Brussel, Ligue de l'Enseignement et de l'Education permanente, 2015, 23; J. MASQUELIN, *Le droit aux subsides de l'enseignement libre*, Brussel, Editions interuniversitaires, 1975, 34; J. TYSENS, "Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven", *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 93.

¹⁹¹ J. TYSENS, "Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven", *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 93; E. WITTE, "'Une question de conscience'. Over de houding van de Belgische katholieken tegenover het openbaar onderwijs en de betekenis van de schoolpactperiode (1945-1963) in deze relatie" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (433) 444. Zie over het protest uit katholieke hoek en over de Conventie van Antwerpen ook: A. SIMON, *Le cardinal Sterckx et son temps (1792-1867). 1: L'Église et l'État*, Wetteren, Scaldis, 1950, 469-538.

¹⁹² H. DE TRANNOY, *Jule Malou 1810 à 1870*, Brussel, Dewit, 1905, 289-290; T. LUYKX en M. PLATEL, *Politieke geschiedenis van België. 1: van 1789 tot 1944*, Antwerpen, Kluwer, 1985, 110-111, 117; A. MIROIR, "Libéralisme, franc-maçonnerie et conflit scolaire. Le retrait de la convention d'Anvers à l'athénée de Namur (1859)" in A. DESPY-MEYER en H. HASQUIN (eds.), *Libre pensée et pensée libre. Combats et débats*, Brussel, ULB, 1996, (67) 67-81; W. THEUNS, *De organieke wet op het middelbaar onderwijs (1 juni 1850) en de Conventie van Antwerpen*, Leuven, Nauwelaerts, 1959, 52 p.; J. TYSENS, "L'enseignement moyen jusqu'au Pacte scolaire: structuration, expansion, conflits" in D. GROOTAERS (ed.), *Histoire de l'enseignement en Belgique*, Brussel, CRISP, 1998, (221) 224 e.v. Zie voor de integrale tekst van de Conventie van Antwerpen: J. BONIFACE, *De la Convention d'Anvers*, Brussel, Imprimerie de Vanbuggenhout, 1854, 23-24.

¹⁹³ X in P. DEFOSSE (ed.), *Dictionnaire historique de la laïcité en Belgique*, Brussel, Pire, 2005 68; J. TYSENS, "Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven", *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 93.

lessenrooster en verankerde daarmee een tijdsafbakening die tot op de dag van vandaag bestaat, althans in Vlaanderen.¹⁹⁴

Het model van de Conventie van Antwerpen stootte evenwel op scherpe kritiek. De voorkeursbehandeling van het katholieke geloof werd door sommigen gezien als een schending van de godsdienstvrijheid.¹⁹⁵ De principes werden dan ook niet overal ten volle geïmplementeerd en onder de liberale regering Frère-Orban I (1868-1870) zou het model van de Conventie van Antwerpen zelfs volledig worden verlaten.¹⁹⁶

2. DE LIBERALE PARTIJ AAN DE MACHT EN DE EERSTE SCHOOLSTRIJD

41. **De indruk dient te worden tegengesproken dat liberalen of katholieken als homogene groep optraden.** Onder katholieken was er een grote diversiteit aan meningen, waarbij ultramontanen en meer gematigde katholieken meer dan eens tegenover elkaar stonden.¹⁹⁷ De ultramontanen stonden de exclusieve belangenbehartiging voor van een strikt klerikaal onderwijs. Zij onderschreven de idee van “*l'État hors de l'école*” en zagen geen toekomst voor het officieel onderwijs.¹⁹⁸ Voor de gematigde katholieken was het vrij onderwijs weliswaar een belangrijk vangnet, waarnaast evenwel ook op het officieel onderwijs kon worden vertrouwd zolang het onder kerkelijke controle bleef. De pragmatische aartsbisschop Sterckx gold als de personificatie van deze visie.¹⁹⁹

Ook binnen de Liberale Partij was de eensgezindheid soms zoek. Doctrinair stonden er tegenover jonge, radicalere liberalen.²⁰⁰ Allen waren zij kritisch voor het katholiek onderwijs en wilden zij een grotere rol voor de overheid (enigszins ironisch voor een *liberale* partij), maar bepaalde liberalen konden de disciplinerende impact van het godsdienstonderwijs op de lagere klassen wel waarderen.²⁰¹ Zij verzetten zich dan ook tegen

¹⁹⁴ In de Franse Gemeenschap is sinds 2016 (voor het lager onderwijs) en sinds 2017 (voor het secundair onderwijs), in scholen van het officieel onderwijs (en vrije niet-geëngageerde scholen) nog slechts één uur levensbeschouwelijk onderricht voorzien. Het andere uur is vervangen door een *Cours de philosophie et de citoyenneté*. Zie *infra* nrs. 430 e.v.

¹⁹⁵ Zie bijvoorbeeld J. BONIFACE, *De la Convention d'Anvers*, Brussel, Imprimerie de Vanbuggenhout, 1854, 10: “*Cela signifie qu'il n'y a qu'une seule religion en Belgique. Cela signifie que celles qui ne sont pas catholiques n'ont droit ni à la même protection, ni aux mêmes avantages. Cette conduite du pouvoir civil est-elle bien constitutionnelle ? J'en doute fort.*”

¹⁹⁶ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 63; J. LORY, “Frère-Orban et l'enseignement public” in A. DESPY-MEYER (ed.), *Frère-Orban et le libéralisme politique*, Brussel, ULB, 1996, (47) 51.

¹⁹⁷ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 64; J. TYSSENS, “Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven”, *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 93; T. LUYKX en M. PLATEL, *Politieke geschiedenis van België. 1: van 1789 tot 1944*, Antwerpen, Kluwer, 1985, 65-66.

¹⁹⁸ J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l'université, 1979, 255.

¹⁹⁹ Zie over de visie van Sterckx op de grondwet en de verhouding tussen Kerk en staat; en over de rol van kardinaal Sterckx in het protest tegen het liberale beleid uit de jaren 1850 en 1860: A. SIMON, *Le cardinal Sterckx et son temps (1792-1867). 1: L'Église et l'État*, Wetteren, Scaldis, 1950, 228-254 en 469-538.

²⁰⁰ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 64, 74 en 80.

²⁰¹ B. HENKENS, “Vrijheid, vooruitgang, verzuiling en verzoening: het onderwijsconflict in historisch perspectief” in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (27) 30-31. Lory suggereert bovendien dat de kritische houding tegenover het katholiek onderwijs van de doctrinaire liberalen – voornamelijk industriëlen, bankiers en gegoede handelaars – minstens gedeeltelijk een afleidingsmanoeuvre was “*pour détourner l'attention du problème fondamental de la limitation du travail*

de idee van de “*prêtre hors de l'école*” dat alle kerkelijke invloed uit het schoolgebeuren wilde bannen en waren koele minnaars van het voorstel om de leerplicht in te voeren.²⁰² De radicale liberalen – die zich groepeerden binnen de vrijmetselarij en binnen de in 1863 opgerichte burgerlijke vereniging *la Libre Pensée* – pleitten daarentegen resoluut voor verplicht, kosteloos en volledig gelaïciseerd lager onderwijs.²⁰³ Zij bekritiseerden de organieke wet van 1842 als strijdig met de vrijheid van onderwijs.²⁰⁴ Die vrijheid strekte er volgens de radicale liberalen immers toe de vrije gedachteontwikkeling van eenieder te waarborgen door de overheersing van bepaalde dogma's en ideeën tegen te gaan. Door het schoolgebeuren te reguleren met wetgeving vanuit de centrale overheid en onder gedeeltelijke controle te plaatsen van de Kerk in plaats van het toe te vertrouwen aan de gemeenten realiseerde de organieke wet van 1842 precies het omgekeerde.²⁰⁵ Aan *la Libre Pensée* ontsproot vervolgens in 1864 de *Ligue de l'Enseignement*, die aanvankelijk voorstander was van het vrij initiatief, maar er geleidelijk aan van doordrongen raakte “*qu'un réseau développé d'enseignement public est l'unique barrière que le libéralisme ait à opposer aux progrès de l'ultramontisme.*”²⁰⁶ In haar *projet d'organisation de l'enseignement populaire* pleitte de *Ligue* onder meer voor de invoering van de leerplicht, kosteloos onderwijs, het reglementeren van kinderarbeid en het decentraliseren van de onderwijsorganisatie.²⁰⁷ Religieus onderricht had in de radicaal-liberale voorstellen geen plaats in het officieel onderwijs en verwerd daarmee tot een aangelegenheid voor in de kerken en de huiskamers.²⁰⁸ Paradoxaal genoeg ijverden de radicaalste liberalen dus voor een dubbele vrijheidsbeperking: enkel door middels de oprichting van laïcistisch overheidsonderwijs tegengewicht te bieden aan het confessioneel onderwijs en door kinderen verplicht naar

des enfants dans les mines et les manufactures” (J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l'université, 1979, 125).

²⁰² Zie over dit debat bijvoorbeeld: J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l'université, 1979, 197-204.

²⁰³ Zie voor een uitgebreide bespreking van de houding van de vrijmetselarij, *la Libre Pensée* en de *Ligue de l'Enseignement*: J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l'université, 1979, 257-446.

²⁰⁴ J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l'université, 1979, 314.

²⁰⁵ Vanuit *la Libre Pensée* werd geargumenteed dat ook de vrijheid van de gemeenten om onderwijs te verstrekken al te zeer werd ingeperkt. Vóór 1842 genoten gemeenten “*la liberté complète et absolue de fonder des écoles et de les diriger elle-même, sans autorisation et sans contrôle d'une autorité quelconque.*” Zelfs wanneer de gemeente reeds aan de verplichtingen van de wet van 1842 voldeed door een gemeenteschool op te richten, genoten zij sinds 1842, tot groot ongenoegen van *la Libre Pensée*, niet langer de vrijheid daarnaast nog een andere school te organiseren die niet aan de regels van de wet van 1842 was gebonden (J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l'université, 1979, 314). Zie over de onderwijsvrijheid van de ondergeschikte besturen: *infra* vn. 610. Zie ook: F. ORNELIS, “De identiteit van het gemeentelijk en provinciaal onderwijs”, *TORB* 2000-2001, nr. 4, (281) 303.

²⁰⁶ J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l'université, 1979, 343. Later, in de periode 1885-1895, zou de *Ligue* ook enkele notoire socialisten onder haar bestuursleden gaan tellen (B. GROESSENS, “Anticléricalisme ou 'travaillisme'? Les socialistes belges et la question scolaire (1894-1914)” in J.-P. NANDRIN en L. VAN YPERSELE (eds.), *Politique, imaginaire et éducation. Mélanges en l'honneur du professeur Jacques Lor*, Brussel, FUSL, 2000, (175) 180).

²⁰⁷ J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l'université, 1979, 442; M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 68.

²⁰⁸ J. BILLIET, *Secularisering en verzuijing in het onderwijs: een sociologisch onderzoek naar de vrije schoolkeuze als legitimatieschema en als sociaal proces*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1977, 12; M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 68; J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l'université, 1979, 283-284 met verwijzing naar X, *Mémoires des loges belges sur l'instruction obligatoire et projet de loi, 1860*, Brussel-Leipzig, A. Lacroix, Verboeckhoven et Cie, 1863, 15, 36-38, 395-396 en 402-403.

school te laten gaan, kon hen de vrijheid van meningsuiting en van meningsvorming (en dus een vrijheid van onderwijs) worden gewaarborgd.

42. **Tussen 1857 en 1870 waren de liberalen onafgebroken aan de macht.** In die periode werd de organieke wet van 1842 op het lager onderwijs voorwerp van groeiende tegenstellingen. Gedurende de eerste decennia na de Belgische onafhankelijkheid gebeurde het wel eens dat een priester zijn invloed op de bevolking gebruikte om het succes van een gemeenteschool te fnuiken.²⁰⁹ De verantwoordelijkheid daarvoor lag eerder bij de lokale priester dan bij de clerus of de bisschoppen in het algemeen.²¹⁰ Naast, en gedeeltelijk als gevolg van, die lokale spanningen groeide evenwel een ruimer debat, waarbij ook op nationaal niveau de spanning toenam. Naarmate de tijd vorderde werden rond de principes van de organieke wet van 1842 barsten zichtbaar in de eensgezindheid waarmee de vrijheid van onderwijs in 1830 was aangenomen en in 1842 voor het eerst nader uitgewerkt voor het lager onderwijs. Hoewel het godsdienstonderricht daarbij het grootste voorwerp van debat lijkt, zou de discussie in werkelijkheid vooral rond het gezag van Kerk of overheid hebben gedraaid: “wie benoemt de onderwijzers? Wie beoordeelt de schoolboeken? Wie verklaart het onderwijs in een lagere school voor goed of slecht?”²¹¹

43. Onder de regering Rogier II (1857-1867) werden de eerste pogingen ondernomen het systeem van het lager onderwijs te wijzigen. Hoewel er geen volstrekt nieuwe organieke wet kwam, werd **de werking van de wet van 1842 toch op twee belangrijke punten bijgestuurd via administratieve weg:** het systeem van ‘aangenomen’ scholen en de benoeming van leerkrachten in gemeentescholen.²¹²

Vanuit liberale hoek was het enthousiasme voor het alternatief van de aangenomen scholen nooit groot geweest. Een eerste argument daarvoor steunde op de vermeende onzekerheid van het systeem: als een aangenomen school zou besluiten de deuren te sluiten, zou dat de overheid confronteren met een voldongen feit. Daarnaast werd de inspectie op de aangenomen scholen als onvoldoende beschouwd en werden kritische vragen gesteld bij het gebruikte schoolmateriaal en de lesmethoden. De mogelijkheid tot het aannemen van een school verwerd daarom onder de regering Rogier II van een volwaardig alternatief voor het oprichten van een gemeenteschool tot een uitzonderingsregeling: enkel wanneer de financiën van de gemeente ontoereikend waren voor het oprichten van een school – meer concreet: wanneer de oprichting

²⁰⁹ A. SIMON, *La liberté d'enseignement en Belgique: Essai historique*, Liège, La Pensée Catholique, 1951, 27-28.

²¹⁰ J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l'université, 1979, 49.

²¹¹ W. THEUNS, *Het onderwijsprobleem als factor in het Belgisch politiek leven*, niet-gepubliceerde doctoraatsverhandeling, Gent, 1995, 102, zoals geciteerd in J. DE GROOF, "Over de toekomst van het Schoolpact", *Nieuw Tijdschrift voor Politiek* 1985, nr. 1, (39) 49, vn. 126.

²¹² Hymans heeft het over “*une action administrative, ferme, attentive et constante*” (P. HYMANS, *Frère-Orban: t. I, 1812-1857*, Brussel, Lebègue, 1905, 448; Tyssens spreekt van “een administratieve verstrakking” (J. TYSENS, "Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven", *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 93). Zie voor een gedetailleerde bespreking: J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l'université, 1979, 205-256 en M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 69.

duurder zou zijn dan het aannemen van een bestaande school – kon nog een school worden aangenomen. Die aangenomen school moest vervolgens aan een hele reeks door de overheid bepaalde voorwaarden beantwoorden met betrekking tot de inspectie, het schoolprogramma, handboeken, vereisten voor het personeel en armenonderwijs. Bovendien werden de subsidies voor de aangenomen scholen beperkt tot een vergoeding die was gekoppeld aan het aantal ingeschreven leerlingen, overige subsidies werden afgeschaft.

Ook in de benoeming van de leerkrachten in het officieel onderwijs werd door de liberalen een nieuwe regel ingevoerd: voortaan dienden leerkrachten een diploma van de normaalschool te hebben.²¹³ Slechts uitzonderlijk kon ook wie geen diploma had nog voor de klas staan.

Achter deze verschuivingen ging een specifieke visie op de vrijheid van onderwijs schuil. In de liberale lezing waarborgde de vrijheid van onderwijs wel het recht om onderwijs te verstrekken, maar geen recht op subsidies.²¹⁴ In de maatschappelijke discussie daarover werden argumenten aangedragen die actueel ook in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof weerklinken: “*pouvoir enseigner ce qu'on voulait, mais sans recevoir de subsides [...], n'est-ce pas simplement le droit de ne pas enseigner du tout?*”²¹⁵ Toch was de meerderheid binnen de liberale partij geen tegenstander van het bestaan van vrij onderwijs: vrij onderwijs werd gezien als een noodzakelijke aanvulling op het officieel onderwijs om elk kind onderwijs te kunnen bieden.²¹⁶ Ook het godsdienstonderwijs werd door heel wat liberalen gewaardeerd als middel om de lagere klassen sociaal te disciplineren.²¹⁷

44. **De regering Rogier II greep ook in het systeem van de schoolstichtingen in.**²¹⁸ Volgens een Franse wet van 1796 die nog steeds van kracht was²¹⁹, diende een stichting te worden beheerd door een specifieke publiekrechtelijke rechtspersoon (een kerkfabriek of seminarie voor de *fondations pieuses*, een *bureau*

²¹³ Zie over de rol en het statuut van de normaalscholen van 1831 tot 1959: E. SCHANDEVYL, "Het beleid van Harmel en Collard inzake normaalscholen" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (243) 243-299.

²¹⁴ Zie bv. Vandenpeereboom, *Hand. Senaat 1861-1862*, 15 maart 1862, p. 116: “*La liberté ne demande pas à être inscrite au grand livre de la dette publique, à être rentée. Elle doit exister par elle-même et ne demander l'aumône à personne. Elle est assez grande pour pouvoir vivre seule sans puiser l'argent qui lui est nécessaire dans la poche du contribuable*”. Zie ook: J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l'université, 1979, 235.

²¹⁵ J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l'université, 1979, 238.

²¹⁶ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 69.

²¹⁷ J. TYSENS, "Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven", *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 93.

²¹⁸ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 66. Een stichting (in het Frans: *fondation*) wordt, aldus De Page gekenmerkt door “*l'idée d'affectation d'un patrimoine à une fin déterminée. Ce patrimoine subsiste, avec cette affectation, par la seule volonté du fondateur, et survit même à elle, à raison de l'objet d'utilité sociale auquel il est affecté*” (H. DE PAGE, *Traité élémentaire de droit civil belge: principes, doctrine, jurisprudence. 1: Introduction, théorie générale des droits et des lois, les personnes, la famille*, Brussel, Bruylant, 1948, Ed. 2e éd. compl. et entièrement mise à jour, 591, nr. 528, originele nadruk).

²¹⁹ Naar Frans recht, zo schrijft De Page, maakte de stichting (*la fondation*) het voorwerp uit van geen enkele regelgeving. Pas met de vzw-wet van 27 juni 1921 is ter zake een Belgisch wettelijk kader uitgewerkt.

de bienfaisance of *hospice civil* voor de *fondations charitables*, en een gemeente voor schoolstichtingen).²²⁰ Uit vrees dat het aantal schenkingen ten voordele van het vrij onderwijs zou afnemen, werd deze wet in de eerste jaren na de Belgische onafhankelijkheid evenwel soepel geïnterpreteerd: ook kerkfabrieken of liefdadigheidsbureaus konden onafhankelijk van de overheid het beheer van een schoolstichting op zich nemen en op die manier onder meer private onderwijsinstellingen van middelen en werkingsmateriaal voorzien. De jonge liberale partij streefde vanaf haar oprichting evenwel naar een meer strikte lezing van de wet. De liberale regering Rogier I (1847-1852) had dan ook een omzendbrief uitgevaardigd die het beheer van stichtingen opnieuw beperkte tot publiekrechtelijke rechtspersonen, tot groot ongenoegen van de katholieken. Onder de unionistische regering De Decker (1855-1857) hadden de katholieken gereageerd met een wetsvoorstel *sur les établissements de bienfaisance*, waarmee zij een “*liberté de charité*” wilden vestigen.²²¹ Het wetsvoorstel zou toelaten private personen te laten investeren in en de controle te laten houden over stichtingen, inclusief schoolstichtingen. Dit wetsvoorstel, dat aanleiding gaf tot intense discussies in het parlement en hevige straatprotesten, raakte evenwel nooit gestemd en luidde daarmee het einde in van zowel de regering De Decker als het unionisme.²²²

Met de wet van 19 december 1864 betreffende de stichtingen ten voordele van het openbaar onderwijs of ten bate van bursalen²²³ bevestigde de regering Rogier II de liberale visie. Schenkingen ten voordele van het onderwijs konden slechts aan de gemeente, de provincie of de staat worden gericht.²²⁴ Hoewel het verslag bij het wetsvoorstel erkende dat “*la liberté de l’enseignement est certainement un principe utile, fécond en heureux résultats*”, achtte de liberale meerderheid een beperking van het schenkingsrecht noodzakelijk om de kwaliteit van het onderwijs te beschermen: “*il faut reconnaître que, parmi les établissements auxquels il donne naissance, il peut s’en trouver dont l’enseignement soit nuisible à la société.*”²²⁵ Een beperking van het schenkingsrecht moest vermijden dat privaat gefinancierde onderwijsinstellingen met een verouderde onderwijsvisie zouden kunnen blijven bestaan wanneer de overheidsvisie op onderwijs zich reeds aan nieuwe inzichten zou hebben aangepast. De vrijheid van onderwijs en het vrije denken zouden dan immers ingeperkt worden door het bestaan van een geprivilegieerde band met een bepaalde privaat-gefinancierde stichting.²²⁶

²²⁰ P. WYNANTS, "Le transfert des fondations d'instruction primaire aux communes (1864-1884): un épisode de la lutte scolaire" in Y. POULLET (ed.), *Liber amicorum Michel Coipel*, Brussel, Kluwer, 2004, (817) 818.

²²¹ *Parl.St.* Kamer, 1855-1856, nr. 88.

²²² M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 66-67; T. LUYKX en M. PLATEL, *Politieke geschiedenis van België. 1: van 1789 tot 1944*, Antwerpen, Kluwer, 1985, 119; P. WYNANTS, "Le transfert des fondations d'instruction primaire aux communes (1864-1884): un épisode de la lutte scolaire" in Y. POULLET (ed.), *Liber amicorum Michel Coipel*, Brussel, Kluwer, 2004, (817) 818-820.

²²³ BS 24 december 1864.

²²⁴ Enkel voor het buitengewoon onderwijs en het lager onderwijs in weeshuizen mochten schenkingen ook aan seminaries, kerkfabrieken, consistories of weeshuiscommissies worden gericht (Art. 9 wet 19 december 1864).

²²⁵ *Parl.St.* Kamer 1862-1863, nr. 122, p. 4.

²²⁶ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 70-71; P. WYNANTS, "Le transfert des fondations d'instruction primaire aux communes (1864-1884): un épisode de la lutte scolaire" in Y. POULLET (ed.), *Liber amicorum Michel Coipel*, Brussel, Kluwer, 2004, (817) 821-822.

45. Onder de regering Frère-Orban I (1868-1870) werd, zoals hoger al vermeld, afstand genomen van de principes van de Conventie van Antwerpen met betrekking tot het middelbaar onderwijs, tot verder ongenoegen van de katholieken.²²⁷

46. Aan katholieke zijde werd niet stilgezeten tijdens de oppositiejaren (van 1857 tot 1870). De Congressen van Mechelen van 1863, 1864 en 1867 mondden uit in een duidelijk katholiek schoolprogramma, waarin nadrukkelijk de kaart van de onderwijsvrijheid werd getrokken. Volgens de katholieke visie diende de staat slechts een aanvullende rol te spelen in het organiseren van onderwijs. Die suppletieve rol stond evenwel op gespannen voet met de voortdurende uitbreiding van het onderwijsaanbod. Anders dan de liberale idee de overheid zelf in onderwijs te laten voorzien – aanvullend aan het vrij onderwijs – streefde de katholieke partij er daarbij naar het privaat onderwijs vanuit de overheid te subsidiëren – waarbij de overheid als het ware binnen het vrij onderwijs in ondersteuning zou voorzien.²²⁸

Hoewel de katholieke partij aldus kon steunen op een uitgedachte onderwijsvisie toen in 1870 d'Anethan de regeringsfakkel overnam van de liberale regering Frère-Orban I, werden in de acht jaar van katholiek bewind op onderwijsvlak geen grote hervormingen doorgevoerd (of teruggedraaid).²²⁹ De terughoudendheid van de katholieke regering, en het verderzetten van de administratieve bijsturing van de organieke wet van 1842 die was ingezet door de liberalen, leidde tot groot ongenoegen bij de clerus en de ultramontanen binnen de katholieke partij.²³⁰

47. In diezelfde periode van katholiek bewind vond er wel een belangrijke innovatie plaats wat het niet-confessioneel onderwijs betrof: waar het verlangen niet-katholiek onderwijs te genieten voordien vooral in het officieel onderwijs werd beantwoord, werd in deze periode volop geëxperimenteerd met de oprichting van niet-confessionele vrije scholen. Onder impuls van de *Ligue de l'Enseignement* werd in 1872 *le Denier des écoles* opgericht, een koepelstructuur met afdelingen over het hele land waarmee geld werd ingezameld voor de oprichting van laïcistische vrije scholen.²³¹ Doel was een eigen, niet-confessionele pedagogische

²²⁷ Cf. *supra* nr. 40. Zie bijvoorbeeld J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l'université, 1979, 461, vn. 15.

²²⁸ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 72; A. SIMON, *La liberté d'enseignement en Belgique: Essai historique*, Liège, La Pensée Catholique, 1951, 54-59; J.-L. SOETE, "La résistance catholique face à la loi van Humbeeck dans l'arrondissement de Tournai (1878-1884)", *BTNG* 1980, vol. XI, nr. 1-2, (119) 121.

²²⁹ Onder de katholieke regeringen d'Anethan (1870-1871) en Malou (1871-1878) evolueerde het schoollandschap dan ook verder zoals het dat onder de liberale meerderheid in de jaren voordien had gedaan: het aantal gemeentescholen bleef toenemen, van 3730 (of 69,41%) in 1869 tot 4376 (of 76,21%) in 1878; terwijl het aantal aangenomen scholen daalde van 508 (of 9,45%) tot 444 (of 7,75%) en het aantal privéscholen van 1136 (21,14%) tot 973 (of 11,87%) (J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l'université, 1979, 255 met verwijzing naar J. SAUVEUR, *Statistique générale de l'instruction publique en Belgique dressée d'après les documents officiels*, Brussel, Hayez, 1880, t. I, 208 en t. II, 164-165).

²³⁰ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 72; J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l'université, 1979, 461, vn. 15; A. SIMON, *Le parti catholique belge 1830-1945*, Brussel, La Renaissance du livre, 1958, 81.

²³¹ Zie over het ontstaan, de werking en de groei van *le Denier des écoles*: J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l'université, 1979, 521-548.

aanpak te ontwikkelen en over te gaan tot de oprichting van zogenaamde *écoles de lutte* in gebieden met een dominante aanwezigheid van katholiek onderwijs.²³² De belangrijkste realisatie van deze beweging was zonder twijfel de oprichting van *l'École Modèle*.²³³

De niet-confessionele vrije scholen was evenwel geen lang leven beschoren. Zodra de liberalen opnieuw aan de macht kwamen, zouden ze omgevormd worden tot officiële scholen en werd hun aanpak veralgemeend naar het gehele officiële onderwijs.²³⁴ De liberalen wilden niet voorzien in niche-onderwijs, maar hun onderwijsvisie, met tussenkomst van de overheid, voor de gehele bevolking toegankelijk maken.²³⁵

48. In 1878 kwamen de liberalen met de regering Frère-Orban II opnieuw aan de macht. Met de **oprichting van het eerste Ministerie van Openbaar Onderwijs** werd onmiddellijk duidelijk welk belang het debat rond onderwijs in de liberale politiek, maar ook in het ruimere maatschappelijk bestel, zou gaan spelen.²³⁶ Dat dat ministerie bovendien werd toevertrouwd aan Pierre Van Humbeek, een topfiguur uit de *Ligue de l'Enseignement*, was opvallend.²³⁷ De verscherpte focus op onderwijs hoeft niet te verbazen. Met het Convent van 1870 hadden de liberalen, die verdeeld waren tussen radicalen en doctrinair, zich rond een gemeenschappelijk onderwijsprogramma trachtten te herenigen: het lager onderwijs diende te worden uitgebreid, de absolute scheiding van Kerk en staat werd vooropgesteld en het officieel onderwijs diende volledig te worden gesecculariseerd.²³⁸ Geleidelijk aan was in liberale kringen de overtuiging gegroeid dat het onderwijssysteem uit de organieke wet van 1842 radicaal moest worden omgegooid.

49. Met de wet van 1 juli 1879 tot herziening van de wet van 23 september 1842 op het lager onderwijs, kortweg **de wet Van Humbeek**, werd het lager onderwijs ingrijpend hervormd.²³⁹ Artikel 1 van de wet

²³² Zie M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 73; P. DEFOSSE, *Dictionnaire historique de la laïcité en Belgique*, Brussel, Pire, 2005, 122; X, "Le denier des écoles (1872-1885)", *Les 150 ans de la ligue. Au service de l'école publique et de l'éducation permanente depuis 1864*, <http://ligue-enseignement.be/150ans/denier-ecoles-1872-1885/> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

²³³ Zie daarover onder meer: P. DEFOSSE en M. PASPESANT, "De l'École Modèle de Bruxelles (1875-1879) à l'École Moderne de Barcelone (1901-1906)", *Cahiers Bruxellois - Brusselse Cahiers* 2015, vol. XLVII, nr. 1, (56) 57-64; P. HULLEBROECK, *Histoire des cours de morale dans l'enseignement officiel. De la naissance de la Belgique au Pacte scolaire (1830 - 1959)*, Brussel, Ligue de l'Enseignement et de l'Education permanente, 2015, 57; J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l'université, 1979, 548-571.

²³⁴ P. DEFOSSE en M. PASPESANT, "De l'École Modèle de Bruxelles (1875-1879) à l'École Moderne de Barcelone (1901-1906)", *Cahiers Bruxellois - Brusselse Cahiers* 2015, vol. XLVII, nr. 1, (56) 63; J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l'université, 1979, 581.

²³⁵ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 73-74.

²³⁶ Zie over de oprichting van het Ministerie van Openbaar Onderwijs: J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l'université, 1979, 629-640; C. VAN DER CRUYSEN, *Het Ministerie van onderwijs en cultuur (1878-1884, 1907-1991). Deel I: Organisatie*, Brussel, Algemeen rijksarchief, 1995, 93.

²³⁷ Al gold hij als gematigd (J. TYSENS, "Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven", *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 93).

²³⁸ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 74.

²³⁹ *BS* 10 juli 1879, *Pasin*. 1879, XIV, 182-198. Door sommigen werd eveneens gesproken over "de Ongelukkigwet" (J. TYSENS, "Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven", *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 93). Zie uitgebreid over de inhoud en geest van deze wet: J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l'université, 1979, 673-785.

schreef voor dat elke gemeente over minstens één *officiële* lagere school diende te beschikken. Het systeem van de aangenomen school werd afgebouwd en het voorzien van gratis onderwijs voor behoeftige kinderen, waar vrije scholen subsidies voor kregen, werd exclusief toevertrouwd aan de gemeentescholen. Op die manier vielen beide vormen van subsidie voor het vrij onderwijs weg. In de parlementaire voorbereiding werden deze liberale keuzes verantwoord als een bescherming van de onderwijsvrijheid: de vrijheid van onderwijs ‘echt’ beperken, met een monopolie van het officieel onderwijs tot gevolg, was immers niet het streven, maar door de katholieke scholen te subsidiëren, bovenop de rijke financiële steun die zij traditioneel reeds vanuit de kerkelijke structuren genoten, stevende het katholiek onderwijs op een monopoliepositie af.²⁴⁰ “*L’esprit de notre Charte est d’éviter à la fois l’un et l’autre de ces monopoles, destructifs de toute émulation, oppresseurs du droit des minorités et qui substituent l’intérêt de parti à l’amour désintéressé du progrès*”.²⁴¹

Het officieel onderwijs werd niet alleen uitgebreid en versterkt, de greep van de centrale overheid op het officieel onderwijs nam ook toe. Zo bepaalde de centrale overheid het minimumaantal scholen dat per gemeente diende te worden ingericht, evenals het aantal klassen en leerkrachten in elke school, het karakter als jongensschool, meisjesschool of gemengde school, en aan welke scholen een afdeling van kleuter- en volwassenonderwijs werd verbonden.²⁴² De minister van Openbaar Onderwijs behield zich ook het recht voor de gebruikte onderwijsmethoden voor te schrijven.²⁴³

Het godsdienstonderricht werd geschrapt uit het verplicht programma en het klerikale toezicht werd afgeschaft.²⁴⁴ Enkel moraal bleef onderdeel van het lager onderwijs.²⁴⁵ Wel diende een lokaal ter beschikking te worden gesteld waarin buiten de reguliere schooluren godsdienstonderwijs kon worden verstrekt.²⁴⁶ Bedoeling was de godsdienstvrijheid in ere te herstellen door komaf te maken met de regeling uit de organieke wet van 1842 waarbij het godsdienstonderricht op de leest van de meerderheid van de schoolbevolking werd geschoeid.²⁴⁷

²⁴⁰ Rapport de la section centrale, *Parl. St. Kamer*, 1878-1879, nr. 124, p. 2 en 3. Ook elders is melding gemaakt van “[...] *la crainte [...] que l’égalité des subsides ne fasse à l’enseignement libre, subsidié à la fois par les pouvoirs publics et par l’initiative privée, une situation à tel point favorable que désormais l’enseignement officiel se trouve dans l’impossibilité de le concurrencer*” (G. DOR en A. BRAAS, “La constitution” in A. GODDYN (ed.), *Les nouvelles: corpus juris Belgici (Tome II)*, Brussel, Picard, 1932, (13) 105, ook geciteerd in J. DE GROOF, *Vrijheid van en recht op onderwijs. Het regime van de vrije keuze van de confessionele en niet-confessionele school*, Leuven, Doctoraatsproefschrift KULeuven Bijzondere faculteit Kerkelijk recht, 1984, 1016, vn. 41).

²⁴¹ Rapport de la section centrale, *Parl. St. Kamer*, 1878-1879, nr. 124, p. 2 en 3

²⁴² Art. 2 wet 1 juli 1879 tot herziening van de wet van 23 september 1842 op het lager onderwijs.

²⁴³ Art. 15 wet 1 juli 1879 tot herziening van de wet van 23 september 1842 op het lager onderwijs.

²⁴⁴ Art. 3 wet 1 juli 1879 tot herziening van de wet van 23 september 1842 op het lager onderwijs. Zie ook: E. WITTE, “‘Une question de conscience’. Over de houding van de Belgische katholieken tegenover het openbaar onderwijs en de betekenis van de schoolpactperiode (1945-1963) in deze relatie” in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (433) 445-446.

²⁴⁵ Naast “*la morale*” maakten ook “*la lecture, l’écriture, les exercices d’intuition ou leçons de choses, les éléments du calcul, les éléments de la langue maternelle, la géographie, l’histoire de Belgique, les éléments du dessin, la gymnastique, le chant et, pour les filles, les travaux à l’aiguille*” deel uit van het verplichte minimumprogramma (art. 5 wet 1 juli 1879 tot herziening van de wet van 23 september 1842 op het lager onderwijs).

²⁴⁶ Art. 3 wet 1 juli 1879 tot herziening van de wet van 23 september 1842 op het lager onderwijs.

²⁴⁷ Memorie van Toelichting, *Parl. St. Kamer*, 1878-1879, nr. 49, p. I-II.

Tot slot diende elke onderwijzer uit het officieel lager onderwijs te beschikken over een diploma van de rijksnormaalschool.²⁴⁸ Slechts wanneer geen gekwalificeerde leerkracht beschikbaar was, kon hiervan worden afgeweken. Om dit mogelijk te maken, machtigde de wet de regering het aantal rijksnormaalscholen te verdubbelen.²⁴⁹

Concluderend kan gesteld worden dat de wet Van Humbeek de rol van de Kerk in het officieel onderwijs aanzienlijk trachtte terug te dringen. Daarmee lag de hervorming in lijn met de visie die ook koning Leopold II in zijn troonrede van 12 november 1878 had uiteengezet: “*L’enseignement donné aux frais de l’État doit être placé sous la direction et sous la surveillance exclusives de l’autorité civile*”.²⁵⁰

Tijdens de parlementaire besprekingen en bij omzendbrief, werden een aantal bepalingen afgezwakt – Tyssens en Lory spreken over “delaiciseren” – door de compromisgezinde Van Humbeek.²⁵¹ Zo werden religieuze symbolen in klaslokalen behouden en mochten, wanneer geen geestelijken bereid werden gevonden naschools godsdienstonderricht te verstrekken, ook de leraar of anderen die daarvoor geschikt bleken het godsdienstonderwijs verzorgen, werden gebeden toegelaten en ga zo maar door: “*on a fait sortir la religion de l’école par la porte, mais on l’y fait rentrer par la fenêtre*”.²⁵²

50. Die maatregelen volstonden niet om het protest vanuit katholieke hoek te temperen. Niet alleen betrof het slechts administratieve bijstellingen die de wettekst zelf ongemoeid lieten en dus makkelijk konden worden ingetrokken, aan het toegenomen centralisme waarin de wet voorzag werd niet getornd.²⁵³ De geest van **de Eerste Schoolstrijd** was dan ook uit de fles.

De Belgische bisschoppen trokken ongezien sterk van leer tegen de zogenaamde “scholen zonder God”. Zo kondigden zij een verbod aan les te geven of als inspecteur op te treden in officiële scholen en verboden

²⁴⁸ Art. 8 wet 1 juli 1879 tot herziening van de wet van 23 september 1842 op het lager onderwijs.

²⁴⁹ Art. 41 wet 1 juli 1879 tot herziening van de wet van 23 september 1842 op het lager onderwijs.

²⁵⁰ *Annales parlementaires*, Kamer 1878-1879, 12 november 1878, 2. Zie over de troonrede van 12 november 1878: J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l'université, 1979, 640-644.

²⁵¹ J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l'université, 1979, 709; J. TYSENS, "Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven", *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 93.

²⁵² *Le Nord*, 21-22 juli 1879, zoals geciteerd in J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l'université, 1979, 709. Zie inhoudelijk ook: MvT, *Parl.St.* Kamer, 1878-1879, nr. 49, p. VIII; X. DELGRANGE, "La neutralité de l'enseignement en Communauté française", *APT* 2007-2008, (119) 122. Lory en El Berhoumi lijken uit de Memorie van Toelichting af te leiden dat het godsdienstonderwijs daarmee opnieuw deel zou gaan uitmaken van het lessenprogramma. De nadruk die de tekst legt op het naschools ter beschikking stellen van een lokaal voor godsdienstonderricht doet evenwel vermoeden dat ook wanneer de leraar of iemand anders ervoor zou instaan, het godsdienstonderricht buiten het normale lesprogramma diende te worden gehouden. Zie: M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 76; J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l'université, 1979, 680 en 709; J. LORY, "La résistance des catholiques belges à la 'loi de malheur', 1879-1884", *Revue du Nord* 1985, nr. 266, (729) 730-731.

²⁵³ Zie: J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l'université, 1979, 711 e.v.

zij absolutie te verlenen aan wie schoolliep of tewerkgesteld was in het officieel onderwijs, de rijksnormaalscholen inbegrepen. De episcopale reactie was dusdanig streng dat zij voor een aantal nog praktiserende liberalen een definitieve breuk met het katholieke geloof inluidde.²⁵⁴

Ook vanuit de gemeenten met een katholiek bestuur werden pogingen ondernomen de wet Van Humbeek onderuit te halen.²⁵⁵ Bepaalde gemeenten verminderden het toegekende budget voor het officieel onderwijs, geplande infrastructuurwerken voor het onderwijs werden op de lange baan geschoven, de aanstelling van gekwalificeerde leerkrachten werd geweigerd terwijl leerkrachten zonder diploma van de rijksnormaalschool werden benoemd, het loon van de leerkrachten in het officieel onderwijs werd teruggeschroefd, het aantal leerlingen dat toegang kreeg tot gratis onderwijs werd beperkt, aan instellingen van vrij onderwijs werden subsidies toegekend, enzovoort. In bepaalde gemeenten werd de inboedel en het lesmateriaal van bepaalde officiële scholen zelfs onder de prijs verkocht aan vrije scholen in de buurt en werden de officiële scholen nadrukkelijk gesecculariseerd om de inschrijving van gelovige leerlingen te ontmoedigen: crucifixen werden verwijderd uit de klaslokalen en de aankoop van de catechismus en religieuze geschiedenisboeken werd geweigerd. Onder kerkelijke druk zou ongeveer twintig procent van de onderwijzers de overstap maken van het gemeentelijk naar het vrij onderwijs.²⁵⁶

Doordat zes van de negen provincies door de katholieken werden bestuurd, kon slechts in beperkte mate beroep worden gedaan op het provinciaal bestuurlijk toezicht om de naleving van de wet Van Humbeek af te dwingen. Omgekeerd werd door de katholiek bestuurde provincies net ingegrepen in die gemeenten waar de wet Van Humbeek getrouw werd geïmplementeerd.²⁵⁷ Die weerstand vanuit de katholieke gemeenten en provincies noopte de centrale overheid het zeil sterker naar zich toe te trekken, waarbij herhaaldelijk gebruik werd gemaakt van tot dan toe ongeziene maatregelen: “*[I]es arrêtés d’annulation pleuvent, les mesures d’office se multiplient. Des commissaires spéciaux sont envoyés pour assurer l’exécution des décisions gouvernementales. Les gouverneurs de deux provinces sont destitués, à l’instar de commissaires d’arrondissement. Des bourgmestres et échevins sont révoqués et parfois remplacés par des libéraux en minorité dans les conseils communaux.*”²⁵⁸ Geconfronteerd met de Kerk als sterke organisatie en mobilisatiemachine zagen de liberalen geen andere uitweg dan de centrale overheid als wapen te gebruiken. Een systeem van gedwongen vrijheid – van “*liberté*

²⁵⁴ T. LUYKX en M. PLATEL, *Politieke geschiedenis van België. 1: van 1789 tot 1944*, Antwerpen, Kluwer, 1985, 170-172; J. TYSSENS, "Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven", *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 94.

²⁵⁵ J. LORY, "La résistance des catholiques belges à la 'loi de malheur', 1879-1884", *Revue du Nord* 1985, nr. 266, (729) 743-744 ; P. WYNANTS, "Fidélité à l'égalité ou loyauté envers l'État? Les édiles catholiques dans la lutte scolaire en Belgique (1879-1884)" in J. VERHOEVEN (ed.), *La loyauté. Mélanges offerts à Étienne Cereche*, 1996, (427) 437-441.

²⁵⁶ B. HENKENS, "Vrijheid, vooruitgang, verzuiling en verzoening: het onderwijsconflict in historisch perspectief" in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (27) 32.

²⁵⁷ J. LORY, "La résistance des catholiques belges à la 'loi de malheur', 1879-1884", *Revue du Nord* 1985, nr. 266, (729), 745.

²⁵⁸ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 79.

par la contrainte” – werd uitgerold, waarbij de mogelijkheden van het vrij onderwijs en de lokale autonomie werden ingeperkt om daadwerkelijke vrijheid te waarborgen.²⁵⁹

Tegelijkertijd werd ook het schoollandschap sterk hertekend. De organieke wet van 1842 had – door de opkomst van het officieel onderwijs – het aandeel van het vrij onderwijs doen dalen van 59 procent in 1840 tot 24 procent in 1878.²⁶⁰ Om aan de impact van de wet Van Humbeeck te ontkomen, werd door de katholieke elite evenwel sterk ingezet op de uitbouw van het katholiek onderwijs.²⁶¹ Tussen 1879 en 1884 werden daardoor maar liefst 3000 bijkomende scholen van vrij onderwijs gecreëerd en in 1880 was het aandeel van leerlingen uit het officieel onderwijs al gedaald tot 40 procent.²⁶² De wet Van Humbeeck leidde daardoor indirect tot een massificatie van het onderwijs.²⁶³

51. De wet van 15 juni 1881 op het middelbaar onderwijs²⁶⁴ goot – zo mogelijk – nog meer olie op het vuur.²⁶⁵ De wet voorzag in de verhoging van het aantal instellingen van rijksonderwijs: het minimumaantal athenea steeg van tien tot negentien en het aantal middelbare scholen van vijftig tot honderdvijftig. Daarnaast werd de regel die reeds voor het lager onderwijs gold overgenomen, dat enkel wanneer onvoldoende gekwalificeerde leerkrachten met een diploma van de rijksnormaalschool konden worden gevonden, een beroep kon worden gedaan op niet opgeleide of in het vrij onderwijs opgeleide leerkrachten. Wat het religieus onderwijs betrof, werd teruggegrepen naar de regeling uit de organieke wet van 1850: scholen mochten verschillende vormen van religieus onderwijs aanbieden, onder toezicht van de bedienaars van de verschillende erediensten. Deze regeling plaatste de clerus voor een dilemma²⁶⁶: door godsdienstleerkrachten te benoemen in het middelbaar onderwijs zou ze haar medewerking verlenen aan de

²⁵⁹ Lory merkt scherp op hoe de liberalen daarmee in de voetsporen traden van het verlicht despotisme (J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l'université, 1979, 804).

²⁶⁰ B. HENKENS, "Vrijheid, vooruitgang, verzuiling en verzoening: het onderwijsconflict in historisch perspectief" in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (27) 30. Billiet heeft het over een daling van 44 procent in 1840 tot 16 procent in 1878 (J. BILLIET, *Secularisering en verzuiling in het onderwijs: een sociologisch onderzoek naar de vrije schoolkeuze als legitimatieschema en als sociaal proces*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1977, 13).

²⁶¹ J. TYSENS, "Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven", *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 93-94.

²⁶² M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 80. Alleen al voor het lager onderwijs maakt Masquelin melding van de oprichting van 2064 nieuwe vrije scholen tussen 1879 en 1881 en van een daling van het aantal leerlingen in het officieel lager onderwijs van 597.624 in 1878 tot 338.438 in 1880 (J. MASQUELIN, *Le droit aux subsides de l'enseignement libre*, Brussel, Editions interuniversitaires, 1975, 36). Lory heeft het over 382.168 leerlingen in het officieel lager en kleuteronderwijs tegenover 580.380 in het vrij onderwijs. In sommige arrondissementen zou het aandeel van het katholiek onderwijs in 1880 tot 90 procent van de leerlingen bedragen (J. LORY, "La résistance des catholiques belges à la 'loi de malheur', 1879-1884", *Revue du Nord* 1985, nr. 266, (729) 743).

²⁶³ Dat is ook meteen de reden waarom Soete de benaming "Ongelukswet" die de wet vaak meekrijgt als onterecht beoordeelt, nu de wet – zij het indirect via de uitbreiding van het katholiek onderwijs – in eerste instantie een positieve impact had: de uitbreiding van het onderwijsaanbod (J.-L. SOETE, "La résistance catholique face à la loi van Humbeeck dans l'arrondissement de Tournai (1878-1884)", *BTNG* 1980, vol. XI, nr. 1-2, (119) 159).

²⁶⁴ Wet van 15 juni 1881 *apportant des modifications à la loi du 1er juin 1850, sur l'enseignement moyen*, *BS* 16 juni 1881, *Pasin.* 1881, XVI, 149-158.

²⁶⁵ Zie ook: L. DE SAN, *L'enseignement moyen en Belgique: Lois organiques coordonnées et commentées*, Liege, Van In, 1907, XVII-XXI.

²⁶⁶ A. TIHON, "Anathème ou collaboration. L'instruction religieuse dans l'enseignement secondaire de l'Etat après la guerre scolaire de 1879" in G. BRAIVE en J. LORY (eds.), *L'Église et l'État à l'époque contemporaine: mélanges dédiés à la mémoire de Mgr Aloïs Simon*, Brussel, FUSL, 1975, (483), 490.

liberale schoolpolitiek, en aldus haar positie in het debat over het lager onderwijs aanzienlijk verzwakken. Anderzijds zou een weigering om godsdienstleerkrachten te benoemen net gezien kunnen worden als een *de facto* instemmen met de radicaal-liberale visie dat religie en onderwijs volstrekt gescheiden dienden te worden. Uiteindelijk zou toch deze laatste optie het overwicht halen.

52. Voor een aantal jonge liberalen en laïcistische verenigingen gingen de hervormingen niet ver genoeg. De delaïcisering van de wet van Humbeek en het uitblijven van de schoolplicht²⁶⁷ zorgde voor interne verdeeldheid binnen de liberalen, net als het behoud van de aanwezigheid van religie in het middelbaar onderwijs. In combinatie met de groeiende onvrede van de stemgerechtigde bevolking over de kostprijs van de centralistische onderwijspolitiek leidde de interne verdeeldheid van de liberalen tot een grote nederlaag bij de verkiezingen van 1884.²⁶⁸

3. DE KATHOLIEKEN AAN DE MACHT

3.1 DE DERDE ORGANIEKE WET OP HET ONDERWIJS

53. Na de verkiezingsnederlaag van 1884 verdwenen de liberalen naar de oppositiebanken, waar ze de volgende dertig jaar – tot halweg de Eerste Wereldoorlog – zouden blijven. De homogeen katholieke regeringen die de fakkel overnamen, maakten vrijwel onmiddellijk werk van het terugdraaien van de liberale schoolpolitiek. Zo werd het Ministerie van Openbaar Onderwijs afgeschaft en ingelijfd bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Amper drie maanden na de verkiezingen zag de **derde organieke wet op het lager onderwijs**, de wet van 20 september 1884, het licht.²⁶⁹

De wet van 20 september 1884 voerde het systeem van de ‘aangenomen’ scholen opnieuw in, zij het dat de aanwezigheid van een *niet*-aangenomen vrije school een gemeente niet langer kon bevrijden van de verplichting zelf een school op te richten of aan te nemen. Ook bepaalde de nieuwe wet preciezer aan welke voorwaarden aangenomen scholen dienden te beantwoorden, onder meer met betrekking tot het lessenrooster, de inspectie en de diplomaverenisten voor leerkrachten.²⁷⁰

²⁶⁷ Pas in 1883 werd een wetsvoorstel ingediend dat de invoering van de leerplicht beoogde. Het voorstel werd weggestemd in het parlement wegens niet in overeenstemming met de individuele vrijheid (M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 76).

²⁶⁸ J. TYSENS, "Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven", *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 94.

²⁶⁹ *Pasin*. 1884, XIX, 337-358. Zie: P. WYNANTS, "Une stratégie catholique de lutte scolaire (fin XIXe - début XXe s.): la réadoption anticipée" in J.-P. NANDRIN en L. VAN YPERSELE (eds.), *Politique, imaginaire et éducation. Mélanges en l'honneur du professeur Jacques Lor*, Brussel, FUSL, 2000, (221) 220-225.

²⁷⁰ Art. 9 wet 20 september 1884.

In reactie op de sterke centraliserende aanpak van de wet Van Humbeeck werd de focus verlegd naar het lokale niveau: “*la teinte uniformément grise de l’enseignement primaire centralisé*” zou door de nieuwe wet worden vervangen door “*des enseignements variés, concurrents, en rapport avec les préférences de toutes les fractions du pays.*”²⁷¹ Vrijheid, in de zin van autonomie, zou de diversiteit van het onderwijs versterken en, middels onderlinge concurrentie, voor vooruitgang zorgen: “*L’émulation sera augmentée, le progrès favorisé, l’ennui et la routine évités par l’extension des libertés communales.*”²⁷²

Ondanks de versterking van de lokale autonomie bevestigde de derde organieke wet de visie dat de overheid, de lokale overheden inbegrepen, inzake onderwijs slechts diende op te treden wanneer het privaat initiatief niet – of nog niet – in voldoende onderwijsmogelijkheden kon voorzien. Zo werd in de Memorie van Toelichting opgeworpen dat het rijksonderwijs slechts als een facultatieve tweedelijnsmogelijkheid in artikel 17 van de Grondwet werd vermeld en dat de nood aan officieel onderwijs beperkt is tot de periode waarin het privaat onderwijs nog in ontwikkeling is.²⁷³ De rol van de staat diende te worden beperkt tot het ondersteunen van privaat en gemeentelijk onderwijs: “*L’État doit encourager par ses subsides, par ses conseils, par ses exemples les communes et les particuliers qui s’imposent des sacrifices pour développer l’instruction du peuple.*”²⁷⁴

De derde organieke wet miste haar effect niet. Meer dan 900 gemeentescholen en meer dan 700 scholen voor volwassenen werden afgeschaft, terwijl het aantal aangenomen scholen steeg van 12 in 1881 tot 1473 in 1885.²⁷⁵ Voor het middelbaar onderwijs werd het minimumaantal rijksmiddelbare scholen omgevormd tot een plafond, waardoor ook daar de rol van de overheid werd afgeremd.²⁷⁶

54. Met de wet van 1884 deed het **religieus onderwijs** opnieuw zijn intrede in het officieel lager onderwijs, zij het enkel wanneer de gemeente daarvoor koos. Tezelfdertijd werd de confessionele neutraliteit van het officieel onderwijs in sterke mate behouden, zij het in combinatie met de idee van de leerkracht als religieus rolmodel: “*le maître ne sort pas de son rôle en rappelant, à l’occasion, l’objet de leurs croyances à des enfants qui professent le même culte, mais lorsqu’il se trouve en présence d’enfants animés de convictions religieuses différentes, il doit se montrer réservé et éviter tout ce qui pourrait être justement taxé d’œuvre de controverse ou de prosélytisme.*”²⁷⁷ In navolging

²⁷¹ MvT, *Parl.St.* Kamer BZ 1884, nr. 4, 8.

²⁷² MvT, *Parl.St.* Kamer BZ 1884, nr. 4, 8.

²⁷³ Uit de Memorie van Toelichting blijkt niet duidelijk of met deze laatste stelling op het gehele officieel onderwijs werd bedoeld, provinciaal en gemeentelijk onderwijs inbegrepen, of enkel op het centraal-georganiseerde rijksonderwijs. Nu eens wordt gesproken over “*les pouvoirs publics*” als organisator van onderwijs, dan weer over “*l’État enseignant*” en “*l’enseignement de l’État*” (MvT, *Parl.St.* Kamer BZ 1884, nr. 4, 1).

²⁷⁴ MvT, *Parl.St.* Kamer BZ 1884, nr. 4, 4.

²⁷⁵ M. DEPAEPE, M. DE VROEDE, L. MINTEN, *e.a.*, “L’enseignement primaire” in D. GROOTAERS (ed.), *Histoire de l’enseignement en Belgique*, Brussel, CRISP, 1998, (111) 138.

²⁷⁶ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d’enseignement à l’épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 85; J. TYSENS, “Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven”, *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 94.

²⁷⁷ MvT, *Parl.St.* Kamer BZ 1884, nr. 4, 9.

van de wet van 1884 zou het KB van 17 oktober 1887 voor het eerst expliciet voorzien in een afzonderlijke les moraal *naast* de godsdienstles, voor wie daarvan vrijgesteld was.²⁷⁸

55. De organieke wet van 1884 versterkte eveneens **de passieve vrijheid van onderwijs**. Zo kon een groep van twintig gezinshoofden de opening of het behoud van een gemeenteschool afdwingen.²⁷⁹ Omgekeerd kon een groep van twintig gezinshoofden eveneens de aanneming eisen van een of meerdere vrije scholen wanneer de gemeente zou weigeren religieus onderwijs in hun levensbeschouwing aan te bieden in de gemeenteschool. Sowieso kregen ouders het recht hun kind vrij te laten stellen van het bijwonen van de religie- en moraallessen. Indien twintig gezinshoofden van die mogelijkheid gebruik maakten, kon de gemeente worden verplicht een afzonderlijke klas te organiseren. Tot slot werd het vrije keuzerecht ook uitgebreid naar kinderen die opgroeiden in armoede. Waar zij voordien enkel gratis onderwijs konden genieten in de door de gemeente aangeduide school, kreeg het gezinshoofd voortaan de mogelijkheid zelf te kiezen tussen de gemeentescholen en de door de gemeente aangenomen scholen. In de parlementaire voorbereiding dook het kwaliteitsargument opnieuw op dat ook door destituante was geformuleerd: "*il suffit qu'elle puisse s'assurer que l'enseignement primaire y est sérieusement donné. La liberté du père de famille doit être respectée*".²⁸⁰

56. De derde organieke wet leidde tot heel wat **protest**. Zo schaalden meer dan 200 burgemeesters zich achter het protest tegen de klerikale inslag van de nieuwe wet en de subsidiëringsregeling voor het vrij onderwijs. Daarnaast werden verschillende straatprotesten en tegenprotesten georganiseerd, die niet altijd even gewelddoos verliepen. Uiteindelijk leidde het protest tot een overwinning van de liberalen bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1884 en vroeg koning Leopold II om het ontslag van Jacobs en Woeste, de katholieke ministers van Binnenlandse Zaken (en Onderwijs) en Justitie, op wie het protest zich hoofdzakelijk richtte.

De regering Malou II werd op 26 oktober 1884, amper vier maanden na haar aantreden (en amper één maand na de inwerkingtreding van de nieuwe organieke wet op het onderwijs) opgevolgd door de **regering Beernaert**, die een meer gematigde onderwijskoers zou varen. Hoewel de derde organieke wet overeind bleef, werden haar gevolgen enigszins afgezwakt, niet in het minst door maatregelen te nemen ten behoeve

²⁷⁸ P. HULLEBROECK, *Histoire des cours de morale dans l'enseignement officiel. De la naissance de la Belgique au Pacte scolaire (1830 - 1959)*, Brussel, Ligue de l'Enseignement et de l'Education permanente, 2015, 24-25.

²⁷⁹ M. LEROY, "La liberté d'organiser un enseignement et la liberté de choisir un enseignement" in B. SCHEPENS (ed.), *Quels droits dans l'enseignement? Enseignants, parents, élèves*, Brugge, la Charte, 1994, (11) 18.

²⁸⁰ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 87.

van de leerkrachten uit het officieel onderwijs die werkloos waren geworden in gevolge het terugdringen van het openbaar onderwijs.²⁸¹

Hoewel de regering Beernaert een meer gematigde koers voorstond, voerde ook zij een aantal wijzigingen door in het onderwijsbeleid, voornamelijk met betrekking tot het middelbaar onderwijs. Met **de wet van 6 februari 1887** op het middelbaar onderwijs²⁸² werd de toegang tot het lerarenberoep veralgemeend, ongeacht het karakter van de instelling waar men was opgeleid. Daarnaast werd het godsdienstonderwijs opnieuw ingevoerd in het secundair onderwijs met het **KB van 30 augustus 1888**.²⁸³

3.2 DE WET SCHOLLAERT

57. Met **de wet Schollaert**²⁸⁴ van 15 september 1895, genoemd naar de nauw bij de onderwijswetgeving betrokken volksvertegenwoordiger en latere eerste minister Frans Schollaert, voerde de katholieke regering De Burlet opnieuw enkele belangrijke wijzigingen door in het onderwijsrecht, met name inzake het aannemen van scholen en het godsdienstonderwijs in het gemeentewonderwijs.

Een eerste wijziging betrof **de aanneming van scholen door een gemeentebestuur**. Het bestaande systeem werd als te onzeker ervaren nu een gemeente op elk moment, ook tijdens het schooljaar, de aanneming kon opzeggen. Bovendien betrof de aanneming in wezen enkel de directeur van een instelling en niet de instelling zelf.²⁸⁵ Het eerste artikel van de wet Schollaert voorzag daarom dat een school kon worden aangenomen voor een periode van maximaal tien jaar. De aanneming kon steeds worden hernieuwd en kon slechts vroegtijdig worden beëindigd in geval van overlijden, pensioneren of ontslag van de titularis onder wiens naam de aanneming was vastgesteld. Indien geen termijn was vastgelegd voor de aanneming kon zij in de loop van een schooljaar enkel worden beëindigd mits een opzegtermijn van één jaar werd gerespecteerd. Deze nieuwe regeling leidde in de praktijk tot de “geanticiperde aanneming” van vrije scholen net voor de verkiezingsdatum waarop de betrokken katholieke gemeentebesturen riskeerden hun meerderheid te verliezen: door nog voor het aflopen van de lopende aannemingstermijn een verlenging van

²⁸¹ G. DENECKERE, *Nouvelle histoire de Belgique, 1878 - 1905: les turbulences de la Belle Époque*, Brussel, Le Cri, 2010, 39-44 en 48-49; J. STENGERS, "Léopold II et le cabinet Malou (juin-octobre 1884)" in E. LAMBERTS en J. LORY (eds.), *1884: un tournant politique en Belgique - De machtswisseling van 1884 in België*, Brussel, FUSL, 1986, (151) 151-175.

²⁸² Wet van 6 februari 1887 tot wijziging van de wet van 15 juni 1881 op het middelbaar onderwijs, *BS* 15 februari 1887

²⁸³ KB 30 augustus 1888 *portant règlement organique des athénées royaux, et portant règlement organique des écoles de l'État pour garçons*, *BS* 3-4 september 1888, *Pasin.* 1888, XXIII, 324-326. Zie daarover: A. TIHON, "Anathème ou collaboration. L'instruction religieuse dans l'enseignement secondaire de l'Etat après la guerre scolaire de 1879" in G. BRAIVE en J. LORY (eds.), *L'Église et l'État à l'époque contemporaine: mélanges dédiés à la mémoire de Mgr Aloïs Simon*, Brussel, FUSL, 1975, (483) 504 e.v.

²⁸⁴ Wet van 15 september 1895 *apportant des modifications à la loi organique de l'instruction primaire du 20 septembre 1884*, *BS* 16 en 17 september 1895.

²⁸⁵ J. MASQUELIN, *Le droit aux subsides de l'enseignement libre*, Brussel, Editions interuniversitaires, 1975, 100.

tien jaar te stemmen, werd het statuut van de betrokken school gewaarborgd in geval de politieke meerderheid zou wisselen.²⁸⁶

Een tweede belangrijke wijziging uit de wet Schollaert betrof de invoering van **de zogenaamde “aanneembare scholen”** (“*écoles adoptables*”): vrije, niet-aangenomen scholen die wel aan de voorwaarden voor aanneming beantwoordden en voortaan rechtstreeks door de rijksoverheid gesubsidieerd zouden worden.²⁸⁷ Op die manier kon ook in gemeenten zonder katholieke meerderheid het vrij onderwijs financieel worden ondersteund. In de Memorie van Toelichting werd de invoering van deze subsidiëeringsregeling verdedigd als “*la conséquence logique des principes de liberté et de justice*”.²⁸⁸ Wat de vrijheid betrof, stelde de Memorie van Toelichting dat “[U]e droit des pères de famille d’avoir des écoles conformes à leur convictions religieuses” niet in gelijke mate was gewaarborgd voor ouders die hun kinderen naar een gemeenteschool wilden sturen, en daarbij beroep konden doen op kosteloos onderwijs of onderwijs voor een kleine bijdrage, en katholieke ouders. Die laatsten zagen zich door een ontoereikend aanbod van aangenomen en gesubsidieerde scholen immers geconfronteerd met de keuze meer te betalen voor de oprichting van bijkomende private scholen waar in overeenstemming met hun religieuze overtuiging les zou worden gegeven of hun kind school te laten lopen in het officieel onderwijs.²⁸⁹ Bovendien werden katholieke ouders gedwongen, via de belastingen, bij te dragen aan de scholen van officieel onderwijs, waarmee de school van hun keuze vervolgens diende te concurreren.²⁹⁰ Daarnaast zouden “*les règles de la justice distributive à l’égard de l’enseignement libre*” geschonden worden doordat geen financiële compensatie voorhanden was voor de belangrijke dienstverlening waarin het vrij onderwijs voorzag. De private actoren deden immers zelf financiële inspanningen en hielpen het officieel onderwijs daarmee kosten uit te sparen.²⁹¹

Waar de organieke wet van 1884 de gemeentelijke autonomie nog bevestigde en zelfs versterkte, voorzag de organieke wet van 1895 in een beperking van de macht van de gemeenten.²⁹² De verandering die tot het meeste protest zou leiden, had betrekking op het religieus onderwijs.²⁹³ De wet Schollaert maakte van het

²⁸⁶ P. WYNANTS, "Une stratégie catholique de lutte scolaire (fin XIXe - début XXe s.): la réadoption anticipée" in J.-P. NANDRIN en L. VAN YPERSELE (eds.), *Politique, imaginaire et éducation. Mélanges en l'honneur du professeur Jacques Lor*, Brussel, FUSL, 2000, (221) 231-239.

²⁸⁷ Nog voor de invoering van de wet Schollaert was in de begroting reeds voorzien in subsidies voor “*écoles primaires non adoptées mais réunissant les conditions légales d’adoption énumérées à l’article 9 de la loi du 20 septembre 1884*”. Zie de verwijzing naar art. 113 wet van 25 maart 1895 *contenant le budget des recettes et des dépenses pour l’exercice 1895* in J. MASQUELIN, *Le droit aux subsides de l’enseignement libre*, Brussel, Editions interuniversitaires, 1975, 102. Zie eveneens de verwijzing naar “*le vote de 300,000 francs inscrit, en faveur de ces écoles, au budget du ministère de l’intérieur et de l’instruction publique*” in MvT, *Parl.St.* Kamer 1894-1895, nr. 206, 12.

²⁸⁸ MvT, *Parl.St.* Kamer 1894-1895, nr. 206, 15.

²⁸⁹ MvT, *Parl.St.* Kamer 1894-1895, nr. 206, 12-13.

²⁹⁰ MvT, *Parl.St.* Kamer 1894-1895, nr. 206, 13.

²⁹¹ MvT, *Parl.St.* Kamer 1894-1895, nr. 206, 13.

²⁹² J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l’étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l’université, 1979, 784-785.

²⁹³ P. WYNANTS, "Une stratégie catholique de lutte scolaire (fin XIXe - début XXe s.): la réadoption anticipée" in J.-P. NANDRIN en L. VAN YPERSELE (eds.), *Politique, imaginaire et éducation. Mélanges en l'honneur du professeur Jacques Lor*, Brussel, FUSL, 2000, (221) 229.

godsdienstonderwijs in de gemeentescholen opnieuw een verplichting en voerde daarbij ook de kerkelijke inspectie opnieuw in, al was ook een mogelijkheid tot vrijstelling voorzien.²⁹⁴

58. Socialisten en liberalen verenigden zich in massaal protest tegen de nieuwe wetgeving.²⁹⁵ Naast massaal straatprotest, inclusief de grootste betoging tot dan toe ooit gehouden, werd sterk ingezet op de uitbouw van officieel onderwijs in gemeenten en provincies waarin de katholieken niet mee bestuurden: door het onderwijs zelf te organiseren en een bewuste benoemingspolitiek te volgen werd gepoogd het officieel onderwijs te laïciseren.²⁹⁶ Verder werden burgers aangemoedigd gebruik te maken van hun recht op vrijstelling van religieus onderwijs en werd de idee van eigen vrije niet-confessionele scholen (opnieuw) gelanceerd, zij het zonder veel succes.²⁹⁷ Ondanks massaal protest slaagde de politieke linkerkant er evenwel niet in de katholieke onderwijspolitiek bij te sturen. Met de eeuwwisseling zou het protest langzaam uitdoven.

3.3 DE SCHOOLBON EN DE LEERPLICHT

59. Op 14 maart 1911 diende Frans Schollaert, inmiddels eerste minister, een wetsontwerp in bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers dat voorzag in **drie belangrijke onderwijsrechtelijke innovaties: een systeem van “schoolbonnen”, gratis onderwijs en de invoering van de leerplicht.**²⁹⁸ Het wetsontwerp gaf daarmee uitvoering aan de onderwijsvisie van de katholieke partij zoals scherp gesteld op het vijfde Congres van Mechelen in 1909: het systeem van de schoolbon, in combinatie met kosteloos onderwijs, zou de ongelijkheid terugdringen in de financiering van het officieel onderwijs enerzijds en de aangenomen of aanneembare vrije scholen anderzijds; en de leerplicht beantwoordde aan de verzuchtingen van de opkomende christendemocratische leden van de partij.²⁹⁹ Deze ‘tweede wet Schollaert’ zou onder massaal protest sneuvelen in de loop van het parlementair proces, en met haar ook de regering zelf.

²⁹⁴ B. GROESSENS, "Anticléricalisme ou 'travaillisme'? Les socialistes belges et la question scolaire (1894-1914)" in J.-P. NANDRIN en L. VAN YPERSELE (eds.), *Politique, imaginaire et éducation. Mélanges en l'honneur du professeur Jacques Lor*, Brussel, FUSL, 2000, (175) 191. Ook vanuit christelijke hoek was er kritiek, zie: L. VAN ROMPAEY, *Strijd voor waardering. Het COV van 1893 tot 1983*, Antwerpen, Garant, 2003, 48.

²⁹⁵ B. GROESSENS, "Anticléricalisme ou 'travaillisme'? Les socialistes belges et la question scolaire (1894-1914)" in J.-P. NANDRIN en L. VAN YPERSELE (eds.), *Politique, imaginaire et éducation. Mélanges en l'honneur du professeur Jacques Lor*, Brussel, FUSL, 2000, (175) 191-197.

²⁹⁶ G. DENECKERE, *Nouvelle histoire de Belgique, 1878 - 1905: les turbulences de la Belle Époque*, Brussel, Le Cri, 2010, 49-50.

²⁹⁷ Zie: A. UYTTEBROUCK, "Une conséquence de la loi Jacobs (20 septembre 1884): la création d'écoles libres laïques", *La ligue de l'enseignement et la défense de l'École Publique avant 1914*, Brussel, Ligue de l'enseignement et de l'éducation permanente, 1986, (75) 75-88.

²⁹⁸ Dat deze regering een sterker onderwijsbeleid wenste te voeren, kwam ook al tot uiting in het creëren van een afzonderlijk Ministerie van Wetenschappen en Kunsten binnen de regering De Trooz, waarvan de regering Schollaert na het overlijden van De Trooz de verderzetting was (KB 2 mei 1907).

²⁹⁹ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 96.

60. Het systeem van **de schoolbon** was erop gericht de keuzevrijheid van de ouders – de passieve vrijheid van onderwijs – te versterken.³⁰⁰ Daartoe zou elk gezin voor elk kind van zes tot veertien jaar van het gemeentebestuur een schoolbon krijgen, waarmee het kind naar keuze kon worden ingeschreven in een gemeenteschool, een aangenomen school of een aanneembare school.³⁰¹ De schoolbon zou volledig worden gefinancierd door de overheid (60% door de rijksoverheid, 10% door de provincie en 30% door de gemeente).³⁰² Onder het motto “Met de vrijheid, de kosteloosheid”³⁰³ voerde het wetsontwerp **kosteloos lager onderwijs** in om te vermijden dat de keuzevrijheid van ouders afhankelijk zou zijn van hun financiële situatie. Voor kosten die het bedrag dat scholen per schoolbon kregen zouden overstijgen, dienden de gemeenten resp. de besturen van de vrije scholen zelf in te staan.³⁰⁴ In ieder geval mocht de invoering van de schoolbon niet tot een besparing leiden in hoofde van de gemeenten: het wetsontwerp verplichtte gemeenten hun schoolbudget minstens op het gemiddelde peil van de drie voorgaande jaren te houden, zelfs wanneer dat de gemeentelijke bijdrage van 30% per schoolbon zou overtreffen.³⁰⁵

Bovenstaande mogelijkheid en verplichting voor gemeenten om bijkomend te investeren in onderwijs is opvallend nu in de Memorie van Toelichting bij de organieke wet van 1895 nog expliciet werd gewezen op de vermeende schending van “*la justice distributive*” wanneer katholieke ouders als belastingplichtigen gedwongen werden via de belastingen bij te dragen aan de scholen van officieel onderwijs.³⁰⁶

Tevens om de keuzevrijheid te waarborgen maakte het wetsontwerp het strafbaar geld of andere voordelen aan te bieden (en te aanvaarden) of druk uit te oefenen om de keuze voor een bepaalde school te beïnvloeden.³⁰⁷

61. Een laatste grote wijziging betrof de invoering van de **leerplicht**. Het wetsontwerp voorzag in zijn eerste artikel in een verbod op kinderarbeid tot veertien jaar, dat evenwel pas op 1 oktober 1914 in werking zou treden³⁰⁸, en stelde daarnaast dat de “herhaalde weigering van den schoolbon, zonder geldige reden” ertoe kon leiden dat “de voor het onderwijs hunner kinderen aansprakelijke personen er toe aangezocht [zouden] worden uitleggingen te komen geven ten overstaan van den vrederechter, die, bij volhardenden

³⁰⁰ Zie ook de Memorie van Toelichting: “*La base de la réforme scolaire doit être le libre choix de l'école*” (MvT, *Parl.St.* Kamer, 1910-1911, nr. 98, 1); R. DESMED, “Le projet de loi Schollaert et le bon scolaire (1911)”, *La ligue de l'enseignement et la défense de l'École Publique avant 1914*, Brussel, Ligue de l'enseignement et de l'éducation permanente, 1986, (89) 89-117.

³⁰¹ Art. 3 wetsontwerp tot wijziging van de wet tot regeling van het lager onderwijs, *Parl.St.* Kamer 1910-1911, nr. 98, 8-9.

³⁰² Art. 5 wetsontwerp tot wijziging van de wet tot regeling van het lager onderwijs, *Parl.St.* Kamer 1910-1911, nr. 98, 9.

³⁰³ MvT, *Parl.St.* Kamer 1910-1911, nr. 98, Nederlandstalige versie, 2.

³⁰⁴ MvT, *Parl.St.* Kamer 1910-1911, nr. 98, Nederlandstalige versie, 7.

³⁰⁵ Art. 5, *in fine* wetsontwerp tot wijziging van de wet tot regeling van het lager onderwijs, *Parl.St.* Kamer 1910-1911, nr. 98, 9.

³⁰⁶ Zie *supra* nr. 55; MvT, *Parl.St.* Kamer 1894-1895, nr. 206, 13.

³⁰⁷ Art. 15 wetsontwerp tot wijziging van de wet tot regeling van het lager onderwijs, *Parl.St.* Kamer 1910-1911, nr. 98, 12-13.

³⁰⁸ In de Memorie van Toelichting werd deze overgangperiode om “verworven toestanden” te eerbiedigen als volgt verantwoord: “noodig is het dat de geest der belanghebbenden zich wenne aan de nieuwe maatschappelijke vereischten” (MvT, *Parl.St.* Kamer 1910-1911, nr. 98, Nederlandstalige versie, 2). Bovendien bleef een uitzondering gelden voor wie reeds op zijn dertiende het getuigschrift van lagere studiën had verworven (art. 1, tweede lid).

kwaden wil, gebruik maken mag van de berisping en de aanplakking.”³⁰⁹ Als geldige reden om zich aan het gebruik van de schoolbon te onttrekken vermeldde het wetsontwerp het volgen van huisonderwijs, de afwezigheid van een vaste woonplaats, ernstige gewetensbezwaren tegen het onderwijs dat binnen vier kilometer van de woonplaats werd verstrekt of het niet toegelaten worden tot een school binnen die afstand, en de medisch vastgestelde onbekwaamheid om zich naar een van de scholen op minder dan vier kilometer van de woonplaats te begeven.³¹⁰

Daarnaast voorzag het wetsontwerp ook nog in een aantal kleinere, maar niet onbelangrijke vernieuwingen: de beperking tot vijftig van het aantal kinderen per klas (artikel 7), de verlenging van de schooltijd van 12 tot 14 jaar (middels het verbod op kinderarbeid en het toepassingsgebied van de schoolbon)³¹¹, de instelling van een vierde graad met het oog op het beroepsonderwijs³¹² (artikel 10) en enkele wijzigingen met betrekking tot “de stoffelijke toestand der leerkrachten”³¹³ (wedde, opslag, huisvesting; artikel 11 t.e.m. 13).

Tegen het wetsvoorstel werd intens *oppositie* gevoerd, waarbij anders dan in 1895 toen voornamelijk het religieus onderwijs een doorn in het oog van de oppositie was, vooral de subsidiëring van het vrij onderwijs op de korrel werd genomen.³¹⁴ Buiten het parlement werd met petitie, conferenties en samenkomsten de druk opgevoerd.³¹⁵ In het parlement slaagde het antiklerikale blok erin de behandeling van het wetsontwerp Schollaert aanzienlijk te vertragen en de bespreking te verhinderen van een katholiek wetsvoorstel dat het oorspronkelijke wetsontwerp verder verfijnde.³¹⁶ Het protest dwong de regering uiteindelijk ontslag te nemen zonder dat de wet werd goedgekeurd.³¹⁷

Ondanks het succes van de paarse kartels bij de gemeenteraadsverkiezingen van 15 oktober 1911, behielden de katholieken – ietwat onverwacht – de meerderheid bij de verkiezingen van 1912 die volgden op het

³⁰⁹ Art. 9, tweede lid wetsontwerp tot wijziging van de wet tot regeling van het lager onderwijs, *Parl.St.* Kamer 1910-1911, nr. 98, 11.

³¹⁰ Art. 9, eerste lid wetsontwerp tot wijziging van de wet tot regeling van het lager onderwijs, *Parl.St.* Kamer 1910-1911, nr. 98, 11

³¹¹ MvT, *Parl.St.* Kamer 1910-1911, nr. 98, Nederlandstalige versie, 3.

³¹² Waarvan de inrichting, aldus de Memorie van Toelichting, niet centraal zou worden bepaald, maar aan de plaatselijke behoeften, “de noodwendigheden van streek en plaats”, zou worden aangepast (MvT, *Parl.St.* Kamer 1910-1911, nr. 98, Nederlandstalige versie, 5).

³¹³ MvT, *Parl.St.* Kamer 1910-1911, nr. 98, Nederlandstalige versie, 6.

³¹⁴ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 97; B. GROESSENS, "Anticléricalisme ou 'travaillisme'? Les socialistes belges et la question scolaire (1894-1914)" in J.-P. NANDRIN en L. VAN YPERSELE (eds.), *Politique, imaginaire et éducation. Mélanges en l'honneur du professeur Jacques Lor*, Brussel, FUSL, 2000, (175) 199-202.

³¹⁵ R. DESMED, "Le projet de loi Schollaert et le bon scolaire (1911)", *La ligue de l'enseignement et la défense de l'École Publique avant 1914*, Brussel, Ligue de l'enseignement et de l'éducation permanente, 1986, (89) 96-97.

³¹⁶ Wetsvoorstel tot wijziging van de wet tot regeling van het lager onderwijs, *Parl.St.* Kamer 1910-1911, nr. 154. Dit voorstel voorzag onder meer bijkomend in de inrichting van “bijzondere klassen voor de achterlijke kinderen” (art. 6, punt 4).

³¹⁷ R. DESMED, "Le projet de loi Schollaert et le bon scolaire (1911)", *La ligue de l'enseignement et la défense de l'École Publique avant 1914*, Brussel, Ligue de l'enseignement et de l'éducation permanente, 1986, (89) 99-102; B. GROESSENS, "Anticléricalisme ou 'travaillisme'? Les socialistes belges et la question scolaire (1894-1914)" in J.-P. NANDRIN en L. VAN YPERSELE (eds.), *Politique, imaginaire et éducation. Mélanges en l'honneur du professeur Jacques Lor*, Brussel, FUSL, 2000, (175) 202.

ontslag van de regering Schollaert.³¹⁸ De verkiezingsnederlaag leidde het einde in van de liberaal-socialistische samenwerking.³¹⁹

62. Hoewel het idee van de schoolbon definitief begraven werd, hernam de **wet van 19 mei 1914 tot invoering van leerplicht en wijziging van de organieke wet op het lager onderwijs** (ook wel ‘wet Pouillet’) de overige wijzigingen uit het wetsontwerp Schollaert in grote mate.³²⁰ Zo werd de leerplicht³²¹ voor een periode van acht jaar ingevoerd.³²² Ook de kosteloosheid van het lager onderwijs in de gemeentelijke, de aangenomen en de aanneembare scholen werd alsnog ingevoerd.³²³

De wet voorzag verder in een vierde graad van het lager onderwijs, in de oprichting van klassen “voor zwakbegaafde of achterlijke kinderen en voor abnormale kinderen [...] waar zulks mogelijk is wegens het getal der inwoners” en regelde de wedde der onderwijzers.³²⁴ Opvallend daarbij is dat niet alleen voor de gemeentelijke scholen en de aangenomen scholen, waar de wedde van het onderwijzend personeel ten laste van de gemeente viel, maar ook voor de aanneembare scholen, waar de wedde door het bestuur van de betrokken school gedragen diende te worden, een minimumverloning voor leerkrachten in het leven werd geroepen.³²⁵ Tezelfdertijd werd evenwel voorzien in de subsidiëring van een aanzienlijk deel van de werkings- en personeelskosten van de vrije lagere scholen.³²⁶ Ten slotte trok de wet het plafond voor koninklijke athenea en colleges en voor middelbare jongens- en meisjesscholen op tot respectievelijke 24, 100 en 50.³²⁷

Hoewel ook deze wet protest uitlokte van de politieke linkerzijde, zou de Eerste Wereldoorlog de onderwijsspanningen snel (verder) naar de achtergrond doen verdwijnen.

³¹⁸ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 98; B. GROESSENS, "Anticléricalisme ou 'travaillisme'? Les socialistes belges et la question scolaire (1894-1914)" in J.-P. NANDRIN en L. VAN YPERSELE (eds.), *Politique, imaginaire et éducation. Mélanges en l'honneur du professeur Jacques Lor*, Brussel, FUSL, 2000, (175) 203.

³¹⁹ M. LIEBMAN, *Les socialistes belges 1885-1914: la révolte et l'organisation*, Brussel, Vie ouvrière, 1979, 159-160.

³²⁰ BS 21 mei 1914. Het verbod op kinderarbeid werd niet in deze wet opgenomen, maar in een afzonderlijke wet tot wijziging der wet van 13 December 1889 op den arbeid der vrouwen, jongelingen en kinderen (*Parl. St.* Kamer 1912-1913, nr. 17; verwijzingen in *Parl.St.* Kamer 1913-1914, nr. 145). Zie over het protest tegen deze wet: T. LUYKX en M. PLATEL, *Politieke geschiedenis van België. 1: van 1789 tot 1944*, Antwerpen, Kluwer, 1985, 251-252.

³²¹ Titel I van de wet verwees naar de invoering van “den *schoolplicht*”. Nu ouders deze verplichting zowel konden naleven “[d]oor hunne kinderen te doen onderwijzen in eene openbare of private school van den lageren of van den middelbaren graad” als “[d]oor hun huisonderwijs te verstrekken” sprak de titel van de wet zelf gepaster over de “invoering van *leerplicht*” (eigen cursivering).

³²² Artt. 1, 2, 3, 6. De wet voorzag in een systeem om de naleving van deze plicht te controleren (artt. 8-12). Ten aanzien van de ouders bepaalde de wet een maximum aantal dagen waarop leerlingen afwezig mochten zijn (art. 6).

³²³ Titel IV wet 19 mei 1914.

³²⁴ Titel II, art. 28 en Titel III wet 19 mei 1914.

³²⁵ Artt. 16-17 wet 19 mei 1914.

³²⁶ Zie bv. artt. 18.C, 20.F, 21 en 22 wet 19 mei 1914. J. TYSENS, "Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven", *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 95.

³²⁷ Art. 32 wet 19 mei 1914.

3.4 TERUGBLIK OP 30 JAAR KATHOLIEK BEWIND

63. Tot het uitbreken van de Eerste Schoolstrijd hadden de katholieken, in lijn met de visie van aartsbisschop Sterckx, een dubbele koers gevaren: naast de behartiging van de belangen van het vrij onderwijs werd eveneens gewerkt aan de ontwikkeling van het officieel onderwijs, waarbij gewaakt werd over de katholieke invulling van het verstrekte onderwijs en de leerinhouden.³²⁸ De Eerste Schoolstrijd toonde evenwel de kwetsbaarheid van die strategie: de katholieken riskeerden hun grip op het officieel onderwijs te verliezen zodra ze in de oppositie verzeilden, een risico dat door de opkomst van het socialisme – en de invoering van het algemeen meervoudig en later het algemeen enkelvoudig stemrecht – enkel groter zou worden.³²⁹ Vanaf 1884 werd dan ook, onder meer door aartsbisschop Dechamps, meer en meer ingezet op de afremming van het officieel onderwijs, het beperken van de centrale overheid tot een suppletieve rol inzake het verstrekken van onderwijs en de uitbouw van het vrij onderwijs.³³⁰

64. Onder invloed van deze nieuwe strategie werd het onderwijslandschap grondig hertekend. De opheffing in 1884 van de verplichte oprichting van een lagere gemeenteschool drong het aandeel officiële scholen sterk terug. Het officieel middelbaar onderwijs zou door de plafonnering van het aantal rijksmiddelbare scholen voor een periode van vijftig jaar in een keurslijf gedwongen raken. Daarnaast hield de katholieke meerderheid een voorstel tot **organieke wet op het technisch onderwijs** tegen, waardoor de staat ter zake niet als inrichtende macht kon optreden, terwijl tezelfdertijd de ondergeschikte besturen niet aangemoedigd werden initiatieven te nemen.³³¹ De vergelijking makend met de restrictie-maatregelen die Willem I tegen het vrij onderwijs had ingezet, spreekt Tyssens over een “omgekeerde restrictie” waarbij niet het vrij, maar net het officieel onderwijs vanuit de overheid werd afgeremd.³³²

Tezelfdertijd werd het vrij onderwijs verder uitgebouwd. In reactie op de liberale ‘Ongelukswet’ Van Humbeeck van 1879 was het aantal katholieke scholen reeds met 3000 gestegen.³³³ Zodra de katholieken opnieuw aan de macht kwamen werd ingezet op de subsidiëring van het vrij onderwijs om de ontwikkeling van eigen instellingen verder te bevorderen. De uitbreiding van de subsidiëring tot *aanneembare* scholen onder de wet Schollaert kan in dit licht worden gezien, evenals de invoering van een termijn van tien jaar voor de toekenning van subsidies aan aangenomen scholen. Naast de financiële ondersteuning van de actieve vrijheid van onderwijs zien we in deze periode ook de vrije schoolkeuze ontluiken als een autonome focus

³²⁸ J. TYSENS, "Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven", *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 93.

³²⁹ J. TYSENS, "Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven", *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 94.

³³⁰ A. SIMON, *Catholicisme et politique. Documents inédits (1832-1909)*, Wetteren, Scaldis, 1955, 67; J. TYSENS, "Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven", *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 94.

³³¹ J. TYSENS, "Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven", *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 94.

³³² J. TYSENS, *Strijdpunt of pasmunt? Levensbeschouwelijk links en de schoolkwestie 1918-1940*, Brussel, VUB press, 1993, 24.

³³³ Zie *supra* nr. 50.

in het onderwijsbeleid. Zo voorzag de organieke wet van 1884 in de mogelijkheid de oprichting van een officiële dan wel vrije school af te dwingen op vraag van twintig ouders. Ook het voorstel van de schoolbon was erop gericht de keuzevrijheid te versterken. De passieve vrijheid van onderwijs vormde een belangrijke hefboom om de gelijke financiering van officieel en vrij onderwijs naar voor te schuiven: “*Le bénéficiaire de la loi scolaire n’est plus le clergé, ennemi juré des gauches, mais le chef de famille, un individu dont il convient de respecter les convictions, un contribuable qui attend de l’État un juste retour sur sa participation à l’impôt.*”³³⁴

Ondanks de focus op het vrij onderwijs werd het officieel onderwijs niet volledig losgelaten. Het religieonderwijs werd geherlanceerd als onderdeel van het lesprogramma in het officieel onderwijs, eerst facultatief, vervolgens als vast onderdeel. “[P]ersuadés que l’action de[s] communes] était la mieux à même d’assurer la concurrence dont l’école libre avait besoin pour s’améliorer” werd de nadruk wat het officieel onderwijs betrof volledig op het gemeentelijk niveau gelegd.³³⁵

65. Geleidelijk aan zou de visie van de katholieken op de rol van de centrale overheid inzake onderwijs evenwel opnieuw worden bijgesteld. Aanvankelijk was de centrale overheid elke rol inzake onderwijs ontzegd. Met de invoering van de aanneembare school werd haar ook door de katholieken evenwel een duidelijke rol toebedeeld als subsidiërende ondersteuner van het onderwijs. Met de eis om een volledige gelijke financiering van vrij en officieel onderwijs bevestigden de katholieken onvermijdelijk dat de centrale overheid *een* rol diende te spelen. In combinatie met de invoering van de leerplicht, waardoor het vrij onderwijs de constante toename van de schoolbevolking niet langer de baas kon, deed dit ook bij katholieken een gedragenheid groeien over het optreden van de centrale overheid als inrichtende macht. De optrekking in 1914 van het in 1884 ingestelde plafond voor middelbare rijksscholen moet in dit licht worden gezien. De katholieke visie uit 1884 dat de centrale overheid haar rol inzake onderwijs geleidelijk moest laten uitdoven, verdween zo naar het achterplan.³³⁶

³³⁴ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d’enseignement à l’épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 100.

³³⁵ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d’enseignement à l’épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 99.

³³⁶ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d’enseignement à l’épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 100. Gedurende een bepaalde tijd werd ook door de liberalen de visie gevolgd dat de rol van overheid tijdelijk was en zou uitdoven. Katholieke dominantie dwong de liberalen evenwel het geweer van schouder te veranderen. Zie *supra* nr. 47.

HOOFDSTUK 4.

STILTE VOOR DE (TWEEDE) STORM TIJDENS HET INTERBELLUM

1. NATIONALE EENHEID

66. Het begin van de eerste wereldoorlog bedaarde de gemoederen op het vlak van onderwijs: ondanks de eerdere tegenstand van liberalen en socialisten kon de wet van 19 mei 1914 zo uitgroeien tot de basis van een *status quo*.³³⁷ Vanaf 1916 kwam er een regering van nationale eenheid waarin ook de liberalen en socialisten betrokken werden. In de eerste jaren na de Eerste Wereldoorlog, tot 1921, werd deze Nationale Unie of *union sacrée* bestendigd.³³⁸ In dat klimaat van nationale eenheid zag de eerste breed gedragen onderwijswet sinds 1842 het licht: de **wet van 13 november 1919** wijzigde de organieke wet op het lager onderwijs.³³⁹ Dankzij de *union sacrée* bekwamen de katholieken daarmee met steun van liberalen en socialisten de rechtstreekse uitbetaling vanuit de Schatkist van alle lonen van het vrij lager onderwijs.³⁴⁰

67. In december 1919 kwam, met **de benoeming van de socialist Jules Destrée tot minister van Kunsten en Wetenschappen**, de politieke verantwoordelijkheid voor het openbaar onderwijs voor het eerst sinds 1884 toe aan een niet-katholiek.³⁴¹ Daarmee werd een traditie gestart waarbij, tot aan het begin van de Tweede Wereldoorlog, de portefeuille voor het openbaar onderwijs steeds toekwam aan een niet-katholiek lid van de regering.

De onderwijspolitiek van Jules Destrée was er van meet af aan op gericht de schoolvrede waartoe de Eerste Wereldoorlog aanleiding had gegeven te bestendigen. Onder zijn bewind werden de bestaande wetten loyaal toegepast.³⁴² Hij versterkte ook het bestaande wettelijk kader, o.a. door een reorganisatie en versterking van

³³⁷ E. GERARD, "La Démocratie rêvée, bridée et bafouée" in M. DUMOULIN, V. DUJARDIN, E. GERARD, *e.a.* (eds.), *Nouvelle Histoire de Belgique. Volume 2: 1905-1950*, Editions Complexe, 2006, (1) 69.

³³⁸ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 101; A. SIMON, *Le parti catholique belge 1830-1945*, Brussel, La Renaissance du livre, 1958, 91-92.

³³⁹ Ook het tot stand komen van de vzw-wet van 27 juni 1921 wordt in de literatuur als een gevolg gezien van de verzachting van het schoolconflict. Zie: E. GERARD, "La Démocratie rêvée, bridée et bafouée" in M. DUMOULIN, V. DUJARDIN, E. GERARD, *e.a.* (eds.), *Nouvelle Histoire de Belgique. Volume 2: 1905-1950*, Editions Complexe, 2006, (1) 70.

³⁴⁰ J. TYSENS, "Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven", *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 95. Zie uitgebreider: J. TYSENS, *Strijdpunt of pasmunt? Levensbeschouwelijk links en de schoolkwestie 1918-1940*, Brussel, VUB press, 1993, 50-55.

³⁴¹ De verkiezingen van november 1919 werden voor het eerst georganiseerd op basis van algemeen enkelvoudig stemrecht, waardoor het aantal socialistische zetels in de Kamer van Volksvertegenwoordigers haast verdubbelde, van 40 tot 70 en uiteindelijk uitkwam op slechts 3 zetels minder dan de katholieken.

³⁴² H. HASQUIN, "Jules Destrée et la 'paix scolaire'. Aux origines des démêlés du socialisme avec les associations laïques" in G. CAMBIER (ed.), *Problèmes d'histoire du christianisme. Hommages à Jean Hadot*, Brussel, éditions de l'ULB, 1980, (189) 192.

de inspectie te organiseren.³⁴³ Daarenboven stuurde hij de socialistische visie op het onderwijs grondig bij: hij uitte zich meermaals als een verdediger van de vrijheid van onderwijs en protesteerde tegen een blind vertrouwen in het officieel onderwijs dat immers niet automatisch neutraal of verdraagzaam was en niet kwalitatiever dan het vrij onderwijs. De kwestie van het godsdienstonderwijs diende als een tweederangsprobleem te worden ontmaskerd. De vrijheid van onderwijs was te combineren met de rechten van de staat en de invoering van de leerplicht en mocht volgens Destrée mits overheidscontrole ondersteund worden met subsidies.³⁴⁴

Deze onderwijspolitiek van Destrée leidde tot afstand van de vrijzinnige organisaties, die grote verwachtingen hadden gekoesterd over de machtsdeelname van 'hun' liberale en socialistische partijen.³⁴⁵ Voor Destrée had het verschaffen van kwalitatief, door de overheid gecontroleerd onderwijs in het licht van de leerplicht evenwel prioriteit op de levensbeschouwelijke strijd. Die visie zou later ook bestendig worden door het beleid van Camille Huysmans (BWP), minister van Wetenschappen en Kunsten van 1925 tot 1927: "*il valait mieux une école 'quelle que soit son orientation que pas d'école du tout'*".³⁴⁶

68. Toch was deze regeerperiode niet vrij van levensbeschouwelijke spanningen. Zo eisten liberalen en socialisten, in ruil voor het aanvaarden van het *status quo* rond de wet van 1914 en hun instemming met de wet van 1919, de invoering van afzonderlijk **moraalonderwijs**, los van het godsdienstonderwijs. In hun ogen moest de subsidiëring van het vrij onderwijs – en de aanvaarding van een extern pluralisme – gepaard gaan met de erkenning van een intern pluralisme binnen het officieel onderwijs, waarbij de vrijheid van mening en de rechten van vrijzinnige ouders – en dus hun vrije keuze – werden gerespecteerd.³⁴⁷

Om tegemoet te komen aan de bezorgdheden van de clerus werd niet via nieuwe wetgeving aan deze eisen tegemoetgekomen, maar door middel van een omzendbrief, getiteld *Du rôle éducatif de l'école primaire*.³⁴⁸ Die omzendbrief bevatte de waarborg dat de lessen moraal de godsdienstlessen niet zouden aanvullen, maar aan alle leerlingen zouden worden aangeboden, als een soort LEF *avant la lettre*.³⁴⁹ Zij zouden bovendien slechts

³⁴³ Art. 11 wet 14 augustus 1920 *sur les traitements des instituteurs*, BS 26 augustus 1920, *Pasin.* 1920, 389-391; KB 25 september 1920, BS 27 oktober 1920, *Pasin.* 1920, 529-533; J. TYSENS, *Strijdpunt of pasmunt? Levensbeschouwelijk links en de schoolkwestie 1918-1940*, Brussel, VUB press, 1993, 57-58, met bijkomende verwijzing naar Omzendbrief 10 maart 1920.

³⁴⁴ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 105; M. VAN HAEGENDOREN, *Le parti socialiste belge de 1914 à 1940*, Brussel, Vie ouvrière, 1995, 45-46.

³⁴⁵ J. TYSENS, "Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven", *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 95.

³⁴⁶ M. VAN HAEGENDOREN, *Le parti socialiste belge de 1914 à 1940*, Brussel, Vie ouvrière, 1995, 64-65. In dezelfde zin: D. LAUREYS, "L'enseignement gratuit et obligatoire en Belgique a 100 ans (1914-2014)", *Analyse de l'IHOES* 16 december 2014, nr. 133, (1) 3, http://www.ihoes.be/PDF/Analyse_IHOES-133.pdf (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

³⁴⁷ R. DE GROOF, "Het onderwijsbeleid van Jules Destrée als deelproject van de schoolpolitieke compromisvorming (1919-1921)", *BTNG* 1989, vol. XX, nr. 1-2, (141) 163.

³⁴⁸ J. TYSENS, *Strijdpunt of pasmunt? Levensbeschouwelijk links en de schoolkwestie 1918-1940*, Brussel, VUB press, 1993, 59-60.

³⁴⁹ Zie over hedendaagse voorstellen voor een vak Levensbeschouwing, Ethiek en Filosofie (LEF), *infra* nrs. 439 e.v.

in een zeer algemene waardevorming voorzien rond “weinig aanstootgevende onderwerpen als spaarzaamheid, netheid, gehoorzaamheid, civisme en patriottisme.”³⁵⁰

2. COALITIHEREGERINGEN

69. De regeringen van nationale eenheid werden vanaf 1921 opgevolgd door coalitieregeringen, waarbij de katholieken nu eens met de liberalen, dan met de socialisten en soms met beide partijen regeerden. De ministerportefeuille voor onderwijs kwam daarbij nog steeds toe aan een niet-katholiek, waarbij de katholieke eerste minister, “*l’Office central de l’enseignement catholique*” en een zekere katholieke aanwezigheid binnen het Ministerie van Openbaar Onderwijs (of het Ministerie van Wetenschappen en Kunsten) de zaak in evenwicht hielden. De vrijzinnige minister stond als het ware onder voogdij van de katholieke eerste minister en de steeds beter georganiseerde katholieke onderwijslobby.³⁵¹ Daarnaast diende het onderwijsbeleid zich te beperken tot wat was overeengekomen in het regeerakkoord. De parlementaire meerderheid werd als het ware politiek buitenspel gezet en het initiatiefrecht *de facto* uitgehold.³⁵² In wezen heerste daardoor het *status quo*: door de vrees dat de schoolstrijd opnieuw zou losbarsten werd het onderwijsbeleid bevroren. Bovendien domineerde gedurende het merendeel van de jaren 1920 de economische en financiële crisis het politieke debat.³⁵³

70. Aan het eind van de jaren 1920 kwam de broze schoolvrede evenwel meer en meer onder druk. Nadat de socialisten in 1927 in de oppositie belandden, werd op een buitengewoon onderwijscongres in datzelfde jaar de idee van subsidies voor het vrij onderwijs, gekoppeld aan striktere controle op de aanwending van die subsidies, nog onderschreven. Na de verkiezingsnederlaag³⁵⁴ en het congres van 1929 werd evenwel op dat standpunt teruggekomen, waarna de socialisten zich in 1931 voor de afschaffing van de subsidies voor katholieke scholen uitspraken, evenals voor een beëindiging van alle lokale akkoorden in die zin.³⁵⁵

In 1932 volgden de liberalen. Onder druk van de scherpe positionering van de socialisten en na een bitse interne strijd tussen gematigde en radicale partijleden, sprak het liberaal congres van 1932 zich, zij het louter principieel, uit voor de afschaffing van de subsidies.³⁵⁶ Onder de slogan “*ils n’auront pas la belle âme de l’enfant*”

³⁵⁰ J. TYSENS, *Strijdpunt of pasmunt? Levensbeschouwelijk links en de schoolkwestie 1918-1940*, Brussel, VUB press, 1993, 60.

³⁵¹ J. TYSENS, "Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven", *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 96.

³⁵² J. TYSENS, "Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven", *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 96.

³⁵³ Zie: E. GERARD, "La Démocratie rêvée, bridée et bafouée" in M. DUMOULIN, V. DUJARDIN, E. GERARD, e.a. (eds.), *Nouvelle Histoire de Belgique. Volume 2: 1905-1950*, Editions Complexe, 2006, (1) 93-110.

³⁵⁴ De socialisten en de katholieken verloren respectievelijk negen en vijftien zetels ten voordele van de liberale partij die vijf zetels won en de frontpartij, die uit het niets elf zetels wist binnen te halen.

³⁵⁵ J. TYSENS, *Strijdpunt of pasmunt? Levensbeschouwelijk links en de schoolkwestie 1918-1940*, Brussel, VUB press, 1993, 127-138.

³⁵⁶ De spanning binnen de liberale partij was sterk toegenomen nadat liberale volksvertegenwoordigers, om niet in te gaan tegen het regeerakkoord met de katholieken, een voorstel hadden weggestemd om aanstellingen in gemeentescholen te beperken tot

maakten de katholieken de verdediging van het vrij onderwijs daarop tot speerpunt in de kiescampagne van 1932.³⁵⁷

Ondanks de toegenomen spanning werd geen nieuwe schoolstrijd ontketend. Onder invloed van de West-Vlaamse beweging *Vrienden van het Officieel Onderwijs* groeide ter linkerzijde het besef dat pogingen de subsidies voor het vrij onderwijs af te schaffen de schoolpolitiek in zijn geheel dreigden te verlammen, met inbegrip van de gewenste uitbreiding van het officiële net.³⁵⁸ De afschaffing van de subsidies verwerd tot een niet-prioritaire doelstelling voor de lange termijn en de focus werd verlegd van een ideologisch afremmen van het katholiek onderwijs, naar een meer pragmatische aanpak die de uitbreiding van het officieel onderwijs, in het bijzonder wat het middelbaar onderwijs betrof, mogelijk maakte.³⁵⁹ Daarnaast diende het officieel onderwijs een werkelijk neutraal karakter te krijgen, een standpunt dat handig werd gesteund op de vrije keuze van de huisvader, het principiële argument van de katholieken zelf.³⁶⁰

Vanaf 1926 werden verscheidene pogingen ondernomen de oplopende schoolpolitieke spanningen in specifieke besloten commissies te bespreken, evenwel zonder veel succes.³⁶¹ Ondanks het falen van de verschillende onderwijscommissies zag in 1934 toch een belangrijke nieuwe onderwijswet het licht. Hoewel het oorspronkelijke wetsontwerp uit 1931 nog voorzag in de loutere “*vermeerdering van het getal Rijksmiddelbare onderwijsinstellingen*”³⁶² bevatte de uiteindelijke **wet van 12 juli 1934** een algemenere machtiging voor de rijksoverheid door te bepalen dat “[d]e Regering [...] middelbare scholen en Koninklijke athenaeums voor jongens en meisjes [kan] oprichten, in al de plaatsen *waar zich daartoe de noodzakelijkheid doet voelen*”³⁶³, een formulering die terugging op de wet van 1 juni 1850³⁶⁴ en later ook in de schoolpactwet zou worden overgenomen.³⁶⁵ Deze machtiging, die er in eerste instantie op vraag van de liberalen kwam, was ingegeven door de bekommernis “om niet binnenkort opnieuw voor het Parlement te moeten komen, aangezien talrijke steden en gemeenten het inzicht hebben, hetzij middelbare scholen, hetzij

kandidaten met een diploma van de rijksnormaalschool. De congresmotie stelde dat de afbouw van subsidies zou geschieden binnen het kader van “*un gouvernement assurant le crédit, la prospérité, la paix sociale et la sécurité du pays*”, een specificering waarmee de BWP, de enig mogelijke partner die de afbouw van de subsidies zou steunen, meteen werd uitgesloten (J. TYSENS, “De liberale partij en de schoolkwestie. De rol van het congres van 1932”, *BTNG* 1989, vol. XXIV, nr. 1-2, (181) 201-202 en 206). Zie ook: M. D’HOORE, “Un aspect de l’organisation interne des partis politiques: le congrès libéral de 1932”, *BTNG* 1993, vol. XXIV, nr. 1-2, (1) 1-56.

³⁵⁷ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d’enseignement à l’épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 106-107.

³⁵⁸ J. TYSENS, *Strijdpunt of pasmunt? Levensbeschouwelijk links en de schoolkwestie 1918-1940*, Brussel, VUB press, 1993, 253-271.

³⁵⁹ J. TYSENS, “Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven”, *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 97; M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d’enseignement à l’épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 107.

³⁶⁰ J. TYSENS, “Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven”, *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 97.

³⁶¹ J. TYSENS, *Strijdpunt of pasmunt? Levensbeschouwelijk links en de schoolkwestie 1918-1940*, Brussel, VUB press, 1993, 76-84.

³⁶² Wetsontwerp betreffende de vermeerdering van het getal Rijksmiddelbare onderwijsinstellingen, *Parl.St.* Kamer 1930-1931, nr. 210 (eigen nadruk). Het wetsontwerp voorzag aanvankelijk in de verhoging van het “maximum-getal der Koninklijke Athenaea” tot 34 en van het “maximum-getal der Rijksmiddelbare meisjesscholen” tot 56.

³⁶³ “Eenig” artikel wet van 12 juli 1934 *concernant le nombre des établissements d’enseignement moyen de l’État*, *BS* 4 augustus 1934, *Pasin.* 1934, I, 219 (eigen nadruk).

³⁶⁴ Art. 27, tweede lid wet 1 juni 1850.

³⁶⁵ Resolutie 9, derde lid Schoolpact; art. 3 schoolpactwet. Zie *infra* nr. 87 en 97.

athenaeumafdelingen tot stand te brengen”.³⁶⁶ De behandeling van het wetsontwerp werd gesaboteerd door katholieke senatoren die vreesden dat de eventuele oprichting van bijkomende rijksinstellingen voor middelbaar onderwijs de rechten van bestaande instellingen van vrij onderwijs in het gedrang zou brengen. Zij weigerden een blanco cheque uit te schrijven waarmee de overheid onbeperkt nieuwe athenea zou kunnen oprichten.³⁶⁷ Nochtans had de minister in de Kamer verklaard “dat, zolang het vraagstuk van de toelagen aan het middelbaar onderwijs geen algemeene, voldoende en definitieve oplossing gekregen heeft, de bescherming van den Staat niet kan onttrokken worden aan een vrije onderwijsinrichting welke een anterioriteitsrecht heeft”.³⁶⁸

71. **1937 vormde een belangrijk – en waarschijnlijk ondergewaardeerd³⁶⁹ – jaar voor de Belgische schoolpolitiek.** Niet alleen leidde het voor het vrij onderwijs voordelige *status quo* tot het verlies van het numerieke overwicht van het officieel lager onderwijs³⁷⁰, ook maakte onder de tripartite regeringen van Zeeland I en van Zeeland II de schoolcommissie, inmiddels uitgebreid met de socialisten, een succesvolle doorstart. Door de schoolkwestie te depolitiseren slaagde de commissie, samengesteld uit tien katholieken, zeven socialisten en vijf liberalen, erin een “package deal” van drie wetten door het parlement te stuwen.

Door de regeling inzake pensioenen en terbeschikkingstelling voor personeelsleden uit het officieel onderwijs ook van toepassing te maken op personeelsleden van het vrij onderwijs, vormde de **wet “Marck-Heyman”**³⁷¹ een belangrijke stap voor de katholieken inzake de gelijktrekking van het statuut van leerkrachten uit het vrij en het officieel onderwijs.³⁷²

In ruil verkregen de socialisten en de liberalen steun voor de **wetten “Missiaen” en “Vanderpoorten”** die in het teken stonden van de uitbreiding van het officieel onderwijs. Heel wat (voornamelijk Vlaamse) gemeenten hadden in 1937 nog steeds geen gemeentelijke lagere school, ondanks de verplichting daartoe in de wet op het lager onderwijs. De **wet Missiaen**³⁷³ bevestigde deze verplichting om “de vrijheid van den huisvader in de keus der school voor zijn kinderen” te waarborgen en “alle Belgische ouders in de

³⁶⁶ Verslag namens de Commissie voor het onderwijs, de wetenschappen en kunsten, *Parl.St.* Kamer 1931-1932, nr. 139, 1.

³⁶⁷ J. TYSENS, *Strijdpunt of pasmunt? Levensbeschouwelijk links en de schoolkwestie 1918-1940*, Brussel, VUB press, 1993, 283.

³⁶⁸ *Parl.St.* Kamer 1931-1932, nr. 139, 2.

³⁶⁹ Zie in die zin: J. TYSENS, "Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven", *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 96-98.

³⁷⁰ J. TYSENS, "Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven", *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 96.

³⁷¹ Wet van 10 juni 1937 in zake de pensioenen en de terbeschikkingstelling van de leden van het onderwijzend personeel der aangenomen en aanneembare scholen zoomede van de erkende vrije normaalscholen, *BS* 10 juli 1937

³⁷² Het ontbreken van een gelijkschakeling van de pensioenregeling van leerkrachten vormde voor de katholieken een belangrijke lacune in de financiële gelijkschakeling waarin de wet van 1919 had voorzien.

³⁷³ Wet van 10 juni 1937 strekkende tot de volledige inrichting van het officieel onderwijs, *BS* 10 juli 1937, *Pasin.* 1937, IV, 139-140.

gelegenheid te stellen hun kinderen naar de openbare school te zenden³⁷⁴ en machtigde de minister van Openbaar Onderwijs om op kosten van de gemeente over te gaan tot de oprichting van gemeentelijk onderwijs wanneer de gemeente zich aan haar wettelijke verplichtingen bleef onttrekken.³⁷⁵ Daarnaast verminderde deze wet ook de maximale duurtijd waarvoor een school kon worden aangenomen van tien naar zes jaar. De *wet Vanderpoorten*³⁷⁶ strekte er ten slotte toe de bouw- en onderhoudskosten van de lokalen van het middelbaar onderwijs ten laste van de staat te maken en niet langer van de gemeenten. Tot dan hadden de gemeenten immers een niet onbelangrijke rol toebedeeld gekregen inzake de infrastructuur van het middelbaar onderwijs, waardoor onwillige gemeenten de ontwikkeling van het rijksmiddelbaar onderwijs aanzienlijk konden verhinderen.³⁷⁷ Met deze wetgeving werd de rol van de centrale overheid met betrekking tot de onderwijsinfrastructuur evenwel danig versterkt.

Tyssens merkt terecht op hoe het compromis van 1937 zowel inhoudelijk als wat het besluitvormingsproces betreft, kan worden gezien als een voorbode op het Schoolpact van 1958.³⁷⁸ Inhoudelijk vonden de partijen elkaar zowel in 1937 als in 1958 in de combinatie van het opkrikken van de financiële ondersteuning van het vrij onderwijs met het uitbreiden van het officieel onderwijs. Daarnaast werd het besluitvormingsproces in beide gevallen onttrokken aan de normale parlementaire werking en toevertrouwd aan een commissie, die na het Schoolpact zelfs geïnstitutionaliseerd zou worden. In lijn met wat later bekend zou worden als *pacificatiedemocratie* werd het meerderheidsbeginsel daarbij vervangen door alternatieve onderhandelingsvormen en besluitvorming bij consensus.

3. 1940-1950: OORLOG EN KONINGSKWESTIE

72. De Tweede Wereldoorlog en de daaropvolgende Koningskwesatie duwden de schoolpolitiek opnieuw naar het achterplan.³⁷⁹ Meest noemenswaardig is nog het loutere voornemen van de regering Van Acker II (1945-1946), de eerste regering zonder katholieken sinds 1884³⁸⁰ het normaalonderwijs te rationaliseren “*en réduisant le nombre d'établissements libres pour parvenir à un rapport plus équitable entre les réseaux*”.³⁸¹

³⁷⁴ Toelichting bij wetsvoorstel strekkende tot de volledige inrichting van het officieel onderwijs, *Parl.St.* Kamer 1936-1937, nr. 87, 1-2.

³⁷⁵ Art. 3 wet 10 juni 1937.

³⁷⁶ Wet van 17 juni 1937 *mettant à charge de l'État les dépenses de locaux et de matériel des athénées royaux et des écoles moyennes de l'État*, BS 18 juli 1937, *Pasin.* 1937, IV, 156-157.

³⁷⁷ J. TYSENS, "Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven", *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 97.

³⁷⁸ J. TYSENS, "Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven", *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 97.

³⁷⁹ Zie over het schoolvraagstuk tijdens de Tweede Wereldoorlog: O. MOENS, F. SIMON en J. TYSENS, "De dag van de opvoeders is nu op komst: onderwijshervormingsvoorstellen rond de Tweede Wereldoorlog" in M. DEPAEPE en D. MARTIN (eds.), *De Tweede Wereldoorlog als factor in de onderrichtsgeschiedenis: verkenningen van een onderbelicht terrein in België*, Brussel, Centrum voor de geschiedenis van de Tweede Wereldoorlog, 1997, (17) 17-61.

³⁸⁰ De regering genoot de steun van socialisten, liberalen, communisten en de Union Démocratique Belge.

³⁸¹ J. TYSENS, *Guerre et paix scolaires 1950-1958*, Brussel, De Boeck, 1997, 29.

De gedachte van rationalisering, zeker van het middelbaar onderwijs zou in de daaropvolgende jaren een prominente plaats blijven innemen in de programma's van de niet-confessionele partijen.³⁸²

73. Geleidelijk aan zouden de schoolpolitieke spanningen evenwel opnieuw toenemen. Onder de rood-roomse regering Spaak III (1947-1948) kwam de schoolpolitiek opnieuw op het voorplan. In reactie op de wet van 2 april 1948 betreffende de oprichting van het "Fonds der Schoolgebouwen van 's Rijks Middelbaar Onderwijs"³⁸³ weigerde de PSC-CVP-fractie de begroting goed te keuren. Zij protesteerden tegen de aanpak van minister van Openbaar Onderwijs Camille Huysmans (BSP) die de kosteloosheid van het officieel middelbaar onderwijs zou organiseren en zou weigeren de subsidies voor het technisch onderwijs te verhogen. De regeringscrisis die daarop volgde kon uiteindelijk worden ontmijsd door de oprichting van een parlementaire werkgroep van wijzen waarin een compromis werd uitgewerkt: de christendemocraten verkregen de erkenning van bijkomende vrije technische scholen en een verhoging van subsidies voor dit segment van het onderwijs, terwijl de socialisten de rationalisering van het technisch onderwijs verkregen, evenals de mogelijkheid voor de rijksoverheid om bijkomende basisscholen op te richten.³⁸⁴

Het overleg binnen deze groep van wijzen leidde eveneens tot de wet van 5 augustus 1948 tot regeling van het godsdienstonderricht en het onderricht in de zedenleer in de Koninklijke Athenea en in de rijksmiddelbare scholen.³⁸⁵ "[M]et het oog op de eerbiediging van de godsdienstige en wijsgerige gezindheid van de ouders" regelde deze wet, voor het rijksmiddelbaar onderwijs, "de vrijheid van keuze van het gezinshoofd" tussen onderricht in één der erkende godsdiensten (katholiek, protestants en israëlitisch) en de niet-confessionele zedenleer.³⁸⁶

Daarnaast voorzorg de wet van 14 augustus 1948³⁸⁷ in een verbod voor scholen leerlingen te aanvaarden die reeds meer dan een maand school hadden gelopen in een andere school. Masquelin stelt dat met deze wet de fundamentele zijn gelegd voor latere wetgeving rond deloyale concurrentie tussen onderwijsinstellingen.³⁸⁸

74. Om op het elan van de werkgroep van wijzen verder te gaan werd onder de roomsblauwe regering Eyskens I een schoolcommissie opgericht, samengesteld uit een gelijk aantal christendemocraten en

³⁸² M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 110.

³⁸³ BS 14 mei 1948.

³⁸⁴ J. TYSENS, *Guerre et paix scolaires 1950-1958*, Brussel, De Boeck, 1997, 34.

³⁸⁵ BS 30 oktober 1948.

³⁸⁶ Waar eerdere wetgeving reeds in "onderricht in de zedenleer" / "*l'enseignement de la morale*" had voorzien, sprak deze wet voor het eerst over "onderricht in de niet-confessionele zedenleer" (Toelichting, *Parl.St.* Kamer 1947-1948, nr. 576, 1-3).

³⁸⁷ Wet van 14 augustus 1948 *modifiant l'article 12 de la loi organique de l'enseignement*, BS 8 septembre 1948, *Pasin.* 1948, 524.

³⁸⁸ J. MASQUELIN, *Le droit aux subsides de l'enseignement libre*, Brussel, Editions interuniversitaires, 1975, 104.

Al voorzorg ook het wetsontwerp Schollaert al in bepaling met betrekking tot deloyale concurrentie door het aanbieden (of aanvaarden) van geld of andere voordelen en de uitoefening van druk om de keuze voor een bepaalde school te beïnvloeden strafbaar te stellen. Zie *supra* nr. 60.

liberalen, om een globale oplossing uit te werken voor de schoolkwestie. Al snel zou de commissie evenwel minder en uiteindelijk helemaal niet meer samen komen door al te sterke meningsverschillen. Ook het compromis van de eerdere werkgroep van wijzen werd uiteindelijk slechts gedeeltelijk uitgevoerd.³⁸⁹

HOOFDSTUK 5.

DE TWEDE SCHOOLSTRIJD, HET SCHOOLPACT, EN DE SCHOOLVREDE (1950-1958)

75. Tijdens de jaren 1950 escaleerde de spanningen tot een Tweede Schoolstrijd. Anders dan de Eerste Schoolstrijd die voornamelijk draaide rond “de schone ziel van ’t kind” en onder andere de invulling van het (godsdienst)onderwijs in de officiële scholen, lag de focus tijdens deze tweede Schoolstrijd veeleer op financiële aangelegenheden: katholieken ijverden ervoor het vrij onderwijs van een gelijke financiële ondersteuning te voorzien als het officieel onderwijs, maar stelden een beperkte neutraliteit van het officieel onderwijs niet langer in vraag, terwijl vrijzinnigen extra investeringen nastreefden om het officiële net verder te kunnen uitbouwen.³⁹⁰ De uitbreiding van het middelbaar onderwijs en een stevige financiële injectie – in zowel vrij als officieel onderwijs – zouden dan ook het smeermiddel worden van het Schoolpact van 1958, waarmee een duurzame schoolvrede werd bekomen.

1. DE CHRISTENDEMOCRATISCHE WETTEN HARMEL I EN II (1951-1952)

76. Met het Kerstcongres van 1945 was uit de as van de Katholieke partij een nieuwe partij ontstaan: de Christelijke Volkspartij, CVP.³⁹¹ Op het vlak van onderwijs zette de CVP resoluut in op de vrije keuze van het gezinshoofd en de gelijkheid van subsidiëring tussen vrije en officiële scholen.³⁹² De rol van de overheid was het bestaan van vrij onderwijs mogelijk maken en toegang tot kwalitatief onderwijs verzekeren. Daarnaast diende de overheid minima vast te leggen inzake programma’s, lessenroosters,

³⁸⁹ J. TYSENS, *Guerre et paix scolaires 1950-1958*, Brussel, De Boeck, 1997, 35-36.

³⁹⁰ J. BILLIET, *Secularisering en verzuiling in het onderwijs: een sociologisch onderzoek naar de vrije schoolkeuze als legitimatieschema en als sociaal proces*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1977, 16; B. HENKENS, "Vrijheid, vooruitgang, verzuiling en verzoening: het onderwijsconflict in historisch perspectief" in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (27) 33 en 35; R. STANDAERT, "Twintig jaar eindtermen: een terugblik", *TORB* 2011-2012, (2) 3.

³⁹¹ W. BEKE, *De ziel van een zuil. De christelijke Volkspartij 1945-1968*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2005, 71.

Zie over deze periode ook: E. GERARD en W. BEKE, "Tussen subsidiariteit en pluralisme. De CVP, het episcopaat en de wetgeving-Harmel (1950-1954)" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (497) 497-529.

³⁹² W. BEKE, *De ziel van een zuil. De christelijke Volkspartij 1945-1968*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2005, 93. De kerkelijke overheid bleef aanvankelijk evenwel vasthouden aan de suppletiviteitstheorie met betrekking tot het rijksonderwijs (J. BILLIET, *Secularisering en verzuiling in het onderwijs: een sociologisch onderzoek naar de vrije schoolkeuze als legitimatieschema en als sociaal proces*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1977, 24; E. WITTE, "'Une question de conscience'. Over de houding van de Belgische katholieken tegenover het openbaar onderwijs en de betekenis van de schoolpactperiode (1945-1963) in deze relatie" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (433) 456).

leerkrachtenvorming, schoolkost en inspectie. Daarmee werd als het ware de kiem gelegd voor de latere eindtermen.

77. De absolute meerderheid die de jonge partij bij de verkiezingen van 1950 behaalde, kon niet beletten dat ze gehavend uit de Koningskwesitie zou komen. In lijn met de uitslag van het daarover gehouden referendum, beëindigde de CVP immers de onmogelijkheid te regeren van koning Leopold III, waarna die onder massaal volksprotest alsnog gedwongen werd de macht over te dragen aan zijn zoon Boudewijn.³⁹³ De suggestie dat dit politieke drama voor de CVP zou blijven nazinderen in de op til zijnde Tweede Schoolstrijd lijkt niet uit de lucht gegrepen.³⁹⁴ Desalniettemin tastte de polariserende sfeer rond de koning de schoolpolitiek aanvankelijk niet aan en bleef een zekere loyaleiteit bestaan rond de schoolcompromissen uit het interbellum.³⁹⁵

78. Het ministerie van Openbaar Onderwijs kwam tijdens de drie opeenvolgende homogene christendemocratische regeringen in handen van Pierre Harmel, de eerste onderwijsminister uit christelijke hoek sinds 1919. In de geest van het mede door hem ingediende wetsvoorstel tot oprichting van een nationale commissie van het onderwijs uit 1948 streefde Harmel ernaar specialisten uit beide netten met elkaar in contact te brengen.³⁹⁶ In 1951 installeerde hij daartoe tijdelijke gemengde commissies, één per onderwijsniveau³⁹⁷, om de moeilijkheden die uit de concurrentiestrijd tussen de netten voortvloeiden te bespreken en oplossingen uit te werken die beide netten “gelijkwaardige bestaans- en ontwikkelingsmogelijkheden [zouden] verzekeren.”³⁹⁸

79. Met de **wet van 17 december 1952**³⁹⁹ werd deze commissies “het karakter van permanente instellingen” gegeven.⁴⁰⁰ De wet voorzag in een paritair samengestelde gemengde commissie voor elk onderwijsniveau (lager, normaal en middelbaar)⁴⁰¹, bevoegd voor het verlenen van advies omtrent de

³⁹³ V. DUJARDIN en M. VAN DEN WIJNGAERT, *Nouvelle histoire de Belgique, 1940 - 1950: la Belgique sans roi*, Brussel, Le Cri, 2010, 123-146; T. LUYKX en M. PLATEL, *Politieke geschiedenis van België. 2: Van 1944 tot 1985*, Antwerpen, Kluwer, 1985, 442-452; L. VAN ROMPAEY, *Strijd voor waardering. Het COV van 1893 tot 1983*, Antwerpen, Garant, 2003, 90-96 en 139; E. WITTE, J. CRAEYBECKX en A. MEYNEN, *Politieke geschiedenis van België. Van 1830 tot heden*, Antwerpen, Standaard, 1990, 246-252.

³⁹⁴ Zie over de link tussen de schoolstrijd en de koningskwesitie: E. GERARD en W. BEKE, "Tussen subsidiariteit en pluralisme. De CVP, het episcopaat en de wetgeving-Harmel (1950-1954)" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (497) 498-499.

³⁹⁵ J. TYSENS, *Guerre et paix scolaires 1950-1958*, Brussel, De Boeck, 1997, 39.

³⁹⁶ Wetsvoorstel tot oprichting van een nationale commissie van het onderwijs, *Parl.St.* Kamer 1947-1948, nr. 539.

³⁹⁷ Één voor het bewaarschool- en lager onderwijs en één voor het normaal- en middelbaar onderwijs. Voor het technisch onderwijs fungeerde het Bestuurscomité van de Hoge Raad voor het Technisch Onderwijs als ontmoetingsplaats tussen beide netten (*Parl.St.* Kamer 1951-1952, nr. 409, 2).

³⁹⁸ *Parl.St.* Kamer 1951-1952, nr. 409, 2.

³⁹⁹ Wet van 17 december 1952 houdende oprichting van gemengde onderwijscommissies en van een gemengde geschillencommissie, *BS* 29-30 december 1952, *Pasin.* 1952, 913-914.

⁴⁰⁰ Wetsontwerp houdende oprichting van gemengde onderwijscommissies en van een gemengde geschillencommissie, *Parl.St.* Kamer 1951-1952, nr. 409, 2.

⁴⁰¹ Voor het technisch onderwijs werden de bevoegdheden van de gemengde commissies toevertrouwd aan het Bestuurscomité van de Hoge Raad voor het Technisch Onderwijs (art. 1 wet 17 december 1952).

oprichting van scholen door de staat, de erkenning of subsidiëring van vrije scholen en alle wetsontwerpen en organieke reglementen met betrekking tot de gemeenschappelijke voorwaarden, opgelegd aan scholen van beide netten. Voor algemene vraagstukken omtrent het onderwijs werd een nationale onderwijscommissie opgericht, waarin naast vertegenwoordigers van de gemengde commissies ook leden uit “de meest representatieve verenigingen der familiale belangen” zetelden.⁴⁰² Tot slot voorzag de wet in een gemengde geschillencommissie, een soort Commissie Zorgvuldig Bestuur *avant la lettre*⁴⁰³, die zich diende uit te spreken over het verbod op het voeren van politieke activiteiten of propaganda in de scholen en het verbod leerlingen te werven door deloyale middelen, met name door andere scholen te bekritisieren.⁴⁰⁴

80. Voor de christendemocraten golden de gemengde commissies als een geschikt middel om lokale schoolconflicten te bedaren en de uitbreiding van het officieel onderwijs te beperken. Samen met parallel wetgevend werk zou de verankering van de gemengde commissies “een belangrijke etappe betekenen op de weg van de vestiging van een uiteindelijke schoolvrede.”⁴⁰⁵

De wet van 17 december 1952 steunde voor de CVP op motieven van rechtvaardigheid en rationalisatie: de bedoeling was een einde te maken aan de vermeende willekeur en verspilling van staatsmiddelen inzake onderwijs door gemeenschappelijke criteria vast te stellen voor de financiële tussenkomst van de overheid inzake onderwijs.⁴⁰⁶ Bedoeling was het succes van de Universitaire Stichting in het samenbrengen van de verschillende netten door te trekken naar alle categorieën van onderwijs.⁴⁰⁷

81. Het enthousiasme van de christendemocraten werd niet gedeeld door de paarse partijen, bij wie de wet van 17 december 1952 op de onderwijscommissies tot onvrede leidde.⁴⁰⁸ Een eerste kritiek betrof de samenstelling van de commissies. Terwijl het katholiek onderwijs vertegenwoordigd werd door bestuurders uit het vrij onderwijs⁴⁰⁹, zou het officieel onderwijs vertegenwoordigd worden door ambtenaren, die verantwoording verschuldigd waren aan de minister en zich “al wordt hen de grootste vrijheid toegemeten, [...] dikwijls in een onverkwikkelijke positie zullen bevinden”.⁴¹⁰ Bovendien waren ook het gemeentelijk en

⁴⁰² Art. 3 wet 17 december 1952.

⁴⁰³ Zie *supra* nr. 73 en *infra* nr. 100.

⁴⁰⁴ Artt. 4-5 wet 17 december 1952.

⁴⁰⁵ MvT, *Parl.St.* Kamer 1951-1952, nr. 409, 7.

⁴⁰⁶ Aanvullend verslag Commissie voor het openbaar onderwijs, *Parl.St.* Kamer 1951-1952, nr. 542, 3.

⁴⁰⁷ Wetsvoorstel tot oprichting van een nationale commissie van het onderwijs, *Parl.St.* Kamer 1947-1948, nr. 539, 1.

⁴⁰⁸ J. TYSENS, "Laïcité, pluralisme ou dualité? Luttes et accommodements scolaires en France et en Belgique dans les années 1950" in J.-P. NANDRIN en L. VAN YPERSELE (eds.), *Politique, imaginaire et éducation. Mélanges en l'honneur du professeur Jacques Lor*, Brussel, FUSL, 2000, (247) 254-255.

⁴⁰⁹ De wet voorzag in een benoeming door de Koning “op voorstel der meest representatieve groeperingen van het vrij onderwijs” (art. 1 wet 17 december 1952).

⁴¹⁰ Aanvullend verslag Commissie voor het openbaar onderwijs, *Parl.St.* Kamer 1951-1952, nr. 542, 2. Dierickx merkt op hoe de paritair samengestelde gemengde commissies “niet meer paritair, noch gemengd zijn als de vertegenwoordigers van het rijksonderwijs benoemd zouden worden door een katholiek minister.” (G. DIERICKX, "Het schoolpact of de kunst van het simultaan schaken" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (669) 676).

provinciaal onderwijs niet vertegenwoordigd. Een amendement dat ertoe strekte de vertegenwoordigers van het officieel onderwijs te vervangen door vertegenwoordigers van het Actiecomité voor de Verdediging van het Nationaal Onderwijs (ACVNO) en aan de leden van de commissies een gelijk aantal parlementsleden uit linkse en christendemocratische hoek toe te voegen, werd verworpen.⁴¹¹

Dat commissies, met vertegenwoordigers van het vrij onderwijs, geraadpleegd dienden te worden voor de oprichting van een school van het rijksonderwijs en – wat de geschillencommissie betrof – bevoegd zouden worden leerkrachten van het rijksonderwijs tuchtmaatregelen op te leggen, was de linkerszijde tevens een doorn in het oog. Wat de oprichting betrof, zag men daarin bovendien een blijk van “klaarblijkelijke minderwaardigheid voor het openbaar onderwijs”: terwijl vertegenwoordigers van het vrij onderwijs middels een negatief advies van de bevoegde commissie de oprichting van scholen van het officieel onderwijs konden belemmeren, hadden vertegenwoordigers van het officieel onderwijs enkel inspraak in de erkenning en subsidiëring van scholen van vrij onderwijs, terwijl het bestaansrecht van die vrije scholen ongemoeid bleef.⁴¹² Amendementen om de taak van de gemengde commissies te beperken werden evenwel door de christendemocratische meerderheid verworpen,⁴¹³ evenals voorstellen om de bevoegdheid uit te breiden tot de oprichting van vrije scholen.⁴¹⁴ Zij beriepen zich daarbij op de vrijheid van onderwijs, die er – aldus de christendemocraten – voor zorgde “dat zolang geen aanneming of subsidie gevraagd wordt, de Minister geen enkele bevoegdheid heeft; [en] dat de burgers, welke ook hun filosofische opvatting is, het recht hebben vrije scholen op te richten.”⁴¹⁵

82. Harmel greep ook in in **de subsidiëring van het vrij onderwijs**. De wet van 30 juni 1951⁴¹⁶ schakelde de wedden van het onderwijspersoneel gelijk over de grenzen van de netten heen. Daarbij werden de gemeentelijke supplementen afgeschaft, terwijl de verloning voor het vrij onderwijs steeg.⁴¹⁷ Met de wet

⁴¹¹ Amendementen voorgesteld door Bracops (PSB), *Parl.St. Kamer 1951-1952*, nr. 543. Tijdens de bespreking in de Commissie voor het openbaar onderwijs werd opgeworpen dat het ongrondwettig zou zijn vertegenwoordigers van partijen als dusdanig in een commissie te laten benoemen; de benoeming van “vrienden van het officieel of vrij onderwijs” zou dan weer ingaan tegen de doelstelling de commissies te laten bevolken door specialisten, “beroepsmensen die aldaar hun kennis moeten bijbrengen en hun verantwoordelijkheid nemen” (Aanvullend verslag Commissie voor het openbaar onderwijs, *Parl.St. Kamer 1951-1952*, nr. 542, 1-2).

⁴¹² Aanvullend verslag Commissie voor het openbaar onderwijs, *Parl.St. Kamer 1951-1952*, nr. 542, 2; J. TYSENS en E. SCHANDEVYL, "Expansie en subsidiebeleid in het middelbaar onderwijs: politieke conflicten rondom een sectorieel veranderingsproces in de jaren vijftig" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (107) 111.

⁴¹³ Amendementen voorgesteld door Bracops (PSB), *Parl.St. Kamer 1951-1952*, nr. 543; Aanvullend verslag Commissie voor het openbaar onderwijs, *Parl.St. Kamer 1951-1952*, nr. 542, 2-3.

⁴¹⁴ Aanvullend verslag Commissie voor het openbaar onderwijs, *Parl.St. Kamer 1951-1952*, nr. 542, 3.

⁴¹⁵ Aanvullend verslag Commissie voor het openbaar onderwijs, *Parl.St. Kamer 1951-1952*, nr. 542, 3.

⁴¹⁶ Wet 30 juni 1951 betreffende de wedde van de onderwijzers, houdende wijziging van de wet tot regeling van het lager onderwijs en van de wet van 24 December 1948 betreffende de gemeentelijke en provinciale financiën, *BS* 29 juli 1951

⁴¹⁷ L. VAN ROMPAEY, *Strijd voor waardering. Het COV van 1893 tot 1983*, Antwerpen, Garant, 2003, 144-148.

van 13 juli 1951⁴¹⁸ en de wet van 17 december 1952 op het middelbaar onderwijs⁴¹⁹ werd voorzien in een uitbreiding van de subsidies, waardoor de subsidie niet meer afhing van de discretionaire beslissingsmacht van de overheid en werd het studiegeld voor het vrij onderwijs omkaderd met kortingen en uitzonderingen om het dichter te doen aanleunen bij het studiegeld van het rijksonderwijs.⁴²⁰ Ook voor het middelbaar onderwijs werd het salaris van de leerkrachten van de verschillende netten op elkaar afgestemd.

83. Onder het ministerschap van Harmel werd eveneens voorzien in een **eerste organieke wetgeving voor het normaalonderwijs en voor het technisch onderwijs**. Dankzij de constante aanwezigheid van katholieken in de regering sinds de jaren 1880, hadden de instellingen van het vrij onderwijs in die takken van het onderwijs de overhand gekregen.⁴²¹ De nieuwe regelgeving was niet van dien aard die positie te wijzigen, al creëerde zij een voorzichtige opening voor de centrale overheid om inrichtende initiatieven te nemen.⁴²² Zo voorzag de organieke wet van 23 juli 1952 op het normaalonderwijs⁴²³ in de verplichte oprichting of subsidiëring van een minimumaantal vrije normaalscholen, zelfs wanneer de schoolbevolking onder de vastgelegde minima bleef.⁴²⁴ De centrale overheid kon zich van deze verplichting kwijten door gemeentelijke en provinciale scholen te subsidiëren, zonder zelf in de oprichting van normaalscholen te voorzien. El Berhoumi ziet in deze wetgeving “*un retour à la théorie du rôle supplétif de l'État*”.⁴²⁵ Ook de organieke wet van 29 juli 1953 op het technisch onderwijs⁴²⁶ geeft blijk van die beweging door de primauteit van de lokale besturen op de centrale overheid te bevestigen: de centrale overheid kon onderwijsinstellingen oprichten zodra de economische of sociale nood zich deed voelen, voor zover de provincie, noch de gemeente reeds het initiatief had genomen. Deze laatste wet voorzag verder in een volledige gelijkschakeling van de verschillende netten op het vlak van de wedden en het pensioen van het onderwijspersoneel.⁴²⁷

⁴¹⁸ Wet van 13 juli 1951 tot regeling van de toekenning van toelagen aan de vrije middelbare schoolinrichtingen, *BS* 13 augustus 1951.

⁴¹⁹ Wet van 17 december 1952 houdende wijziging van de wetten op het middelbaar onderwijs gecoördineerd bij besluit van de Regent van 31 december 1949, *BS* 29 december 1952.

⁴²⁰ J. TYSENS en E. SCHANDEVYL, "Expansie en subsidiebeleid in het middelbaar onderwijs: politieke conflicten rondom een sectorieel veranderingsproces in de jaren vijftig" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (107) 109-110.

⁴²¹ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 117. Zie ook: A. HARDEWYN, "Het technisch onderwijs in België: nationaal beleid (1945-1958)" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (201) 201-241.

⁴²² J. TYSENS en F. SIMON, "'Le reste n'est que question de dosage': schoolstrijd en schoolpact als onderwijshistorische vraagstelling" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBpress, 1999, (19) 28.

⁴²³ *BS* 22 september 1952

⁴²⁴ Zie: E. SCHANDEVYL, "Het beleid van Harmel en Collard inzake normaalscholen" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (243) 258-271.

⁴²⁵ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 117.

⁴²⁶ *BS* 15 augustus 1953

⁴²⁷ J. MASQUELIN, *Le droit aux subsides de l'enseignement libre*, Brussel, Editions interuniversitaires, 1975, 105.

84. Het onderwijsbeleid van Harmel leidde tot een aantal inhoudelijke **kritieken van socialisten en liberalen**.⁴²⁸ Zij hekelden de quasi onvoorwaardelijke invoering van subsidies, de zwakke controle van de inspectie op het naleven van de beperkte voorwaarden en de verwaarlozing en achterstelling van het rijksonderwijs.⁴²⁹ Bovendien werd het voorstel van de socialist Bracops om in de wetten op het middelbaar onderwijs op te nemen dat minstens twee derde van het onderwijzend personeel van het officieel onderwijs zelf school diende te hebben gelopen in het officieel middelbaar of normaalonderwijs weggestemd door de christendemocratische meerderheid. Nochtans hadden zowel de vertegenwoordigers van het rijksmiddelbaar onderwijs als de vertegenwoordigers van het vrij middelbaar onderwijs in de tijdelijke gemengde commissie aangegeven het “volstrekt noodzakelijk” dan wel “als normaal” te beschouwen dat in de instellingen van het rijksmiddelbaar onderwijs de oud-leerlingen uit het officieel onderwijs ook het sterkst vertegenwoordigd zouden zijn.⁴³⁰ De christendemocraten wilden dit beginsel evenwel niet in een al te strak keurslijf (i.e. in een precies cijfer) vertalen.⁴³¹

85. Er zijn een aantal **evaluatieve opmerkingen** te maken bij voorgaande wetgeving. Zo werd tijdens de christendemocratische jaren na de Tweede Wereldoorlog het bestaan van de “netten” voor het eerst verankerd in formele wetgeving.⁴³²

Daarnaast kwam een grote nadruk te liggen op “de vrijheid van de ouders op schoolgebied”.⁴³³ De verdediging van het vrij onderwijs werd niet langer gebaseerd op de actieve vrijheid van onderwijs, maar op “[d]e vrije wil der burgers te kiezen tussen beide [onderwijsnetten]”.⁴³⁴ In dezelfde lijn stelde de Memorie van Toelichting bij de wet van 17 december 1952 op de onderwijscommissies dat het eerste opzet van de nieuwe wetgeving was om “gelijkwaardige en behoorlijke bestaansmogelijkheden te verzekeren aan de onontbeerlijke inrichtingen, openbare of vrije, die beantwoorden aan de ideologische keuze der burgers”.⁴³⁵ Het inzetten op de vrije keuze suggereert een toenemend belang van de passieve vrijheid ten opzichte van de actieve vrijheid. Immers door invoering van gemeenschappelijke voorwaarden voor beide onderwijsnetten wilde men ouders “een reële en objectieve basis” geven, “die hun gelijke kansen verschaft

⁴²⁸ Het parlementair en extraparlamentair weerwerk van de liberalen zou in die periode evenwel van bescheiden omvang blijven. Zie: J. FRANSEN en L. RAEMDONCK, "De liberale partij en de schoolkwestie: schoolstrijd, schoolpact en oprichting van PVV-PLP (1945-1961)" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (529) 537-540

⁴²⁹ L. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, Die Keure, 2010, 9.

⁴³⁰ Verslag Commissie voor het openbaar onderwijs, *Parl.St. Kamer 1951-1952*, nr. 477, 20-21.

⁴³¹ J. TYSENS, *Guerre et paix scolaires 1950-1958*, Brussel, De Boeck, 1997, 58.

⁴³² M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 115.

⁴³³ MvT bij wetsontwerp houdende oprichting van gemengde onderwijscommissies en van een gemengde geschillencommissie, *Parl.St. Kamer 1951-1952*, nr. 409, 1.

⁴³⁴ *Parl.St. Kamer 1951-1952*, nr. 409, 4. Zie in dezelfde zin: *Parl.St. Kamer 1951-1952*, nr. 409, 1; Senaatsrede Minister van Openbaar Onderwijs van 6 Maart 1952, zoals weergegeven in Verslag bij het wetsontwerp tot wijziging van de wetten op het middelbaar onderwijs gecoördineerd bij besluit van de Regent van 31 December 1949, *Parl.St. Kamer 1951-1952*, nr. 496, 2.

⁴³⁵ MvT bij Wetsontwerp tot wijziging van de wetten op het Middelbaar Onderwijs gecoördineerd bij Besluit van de Regent van 31 December 1949, *Parl.St. Kamer 1951-1952*, nr. 448, 1.

om een school te vinden naar hun keuze, met een *degelijke* onderwijs (*un enseignement de qualité*) en zonder een overdreven financieel offer te moeten brengen.”⁴³⁶

Wat de actieve vrijheid betreft, was in de Harmelwetgeving “geen sprake van een utopische gelijkschakeling”.⁴³⁷ De idee was dat ook binnen het vrij onderwijs een “grote verscheidenheid” zou blijven bestaan “in bezieling en methode”.⁴³⁸ In de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp over de gemengde commissies komt evenwel een onderwijsvisie tot uiting waarbij de actieve vrijheid aanzienlijk zou worden teruggeschoefd.⁴³⁹ Er werd een ambitieus minimum aan gemeenschappelijke regels voor al het door de overheid gefinancierde onderwijs in het vooruitzicht gesteld, te realiseren in toekomstige wetgeving. Daarbij zou de staat niet alleen gemeenschappelijke regels inzake taalgebruik toepassen, maar ook minimavereisten aannemen op het gebied van diploma’s van de leden van het onderwijzend personeel, evenals schoolbevolkingsminima en bepalingen betreffende vrijstellingen of vermindering van schoolgeld voor niet-gefortuneerde ouders. De centrale overheid zou ook voorzien in een gelijk basisloon voor alle leerkrachten en een basis voor het leerkrachtenstatuut, evenals in een staatsinspectie om toezicht uit te oefenen op deze gemeenschappelijke bepalingen. Tot slot werd ook een inhoudelijk gelijkaardig programma in het vooruitzicht gesteld, waarbij enkel op het vlak van de gebruikte methodes de vrijheid overeind bleef: “de aard en de hoedanigheid der kennissen die aan de leerlingen worden bijgebracht gedurende de schoolperiode, - op dit stuk moet er gelijkheid zijn voor allen [...] anderzijds de methodes, de inrichting der lessen, de keuze der schoolboeken en der te bestuderen teksten. Op dit laatste punt moet de vrijheid worden gehandhaafd, want hiermede houdt verband de eigen pedagogiek, waarvan de oorspronkelijkheid wenselijk is.”⁴⁴⁰ De Memorie van Toelichting voorzag in een gelijkschakeling van “slechts de opsomming der te onderwijzen leerstof, met uitsluiting der pedagogische methodes en didactische middelen die in verband hiermee in voege zijn.”⁴⁴¹ In zijn totaliteit leest de hier besproken Memorie van Toelichting als een profetische lijst van maatregelen waarmee de actieve vrijheid later effectief is ingeperkt.

2. DE PAARSE WET COLLARD (1955)

86. Hoewel de CVP bij de verkiezingen van 1954 de grootste partij bleef, verloor zij haar absolute meerderheid. Doordat de christendemocraten de oppositiebanken zelf leken op te zoeken, zagen de liberalen en socialisten zich tot elkaar veroordeeld in een onuitgegeven paars kabinet, waarin antiklerikalisme het

⁴³⁶ *Parl.St. Kamer* 1951-1952, nr. 409, 4 (eigen nadruk).

⁴³⁷ *Parl.St. Kamer* 1951-1952, nr. 409, 5.

⁴³⁸ *Parl.St. Kamer* 1951-1952, nr. 409, 5.

⁴³⁹ *Parl.St. Kamer* 1951-1952, nr. 409, 5-6.

⁴⁴⁰ *Parl.St. Kamer* 1951-1952, nr. 409, 6.

⁴⁴¹ *Parl.St. Kamer* 1951-1952, nr. 409, 6.

bindmiddel zou blijken.⁴⁴² Van de “gelukkige ontspanning [...] op het gebied van de schoolkwestie”⁴⁴³ waar het wetsvoorstel tot oprichting van een nationale commissie van het onderwijs uit 1948 nog melding van maakte, was al snel niets meer te merken en de Tweede Schoolstrijd zou weldra in volle hevigheid losbarsten.

87. De paarse regering Van Acker IV nam al in mei 1954 een aantal maatregelen inzake onderwijs, maar zou de christendemocratische gemoederen pas echt ophitsen met het ontslag van 110 interim-leerkrachten met een diploma van het confessioneel onderwijs die door Harmel in het officieel onderwijs waren aangesteld.⁴⁴⁴ Geconfronteerd met een onderschatting van de subsidie-uitgaven voor het vrij onderwijs zonder dat de in het vooruitzicht gestelde rationalisering van het aanbod was doorgevoerd, zagen de paarse partijen zich verder verplicht de overheidsfinanciën te saneren.⁴⁴⁵

Op 27 juli 1955 werd **de wet Collard** afgekondigd.⁴⁴⁶ Die wet voorzag allereerst in de veralgemening van twee maatregelen die reeds golden voor het rijksmiddelbaar onderwijs inzake de rol van de vrije keuze en de rol van de rijksoverheid. Enerzijds zou voortaan in alle rijksscholen de vrije keuze worden geboden tussen onderricht in één der erkende godsdiensten (katholiek, protestants en israëlitisch) en de niet-confessionele zedenleer.⁴⁴⁷ Anderzijds werd de rol van de staat wettelijk verankerd: “waar zich daartoe de noodzakelijkheid doet voelen” zal de staat zelf onderwijs kunnen inrichten.⁴⁴⁸

Daarnaast hervormde de wet Collard het subsidiesysteem voor vrij en officieel gesubsidieerd onderwijs. Allereerst werd de lijst van voorwaarden waaraan een school moest beantwoorden om te worden gesubsidieerd uitgebreid, waarbij de voorwaarden in grote mate overeenkwamen met wat reeds door de vorige CVP-regeringen in het vooruitzicht was gesteld. Nieuw was dat om te worden gesubsidieerd een

⁴⁴² J. BILLIET, *Secularisering en verzuijing in het onderwijs: een sociologisch onderzoek naar de vrije schoolkeuze als legitimatieschema en als sociaal proces*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1977, 22; G. DENECKERE en G. VAN MEULDER, "Christus' kudde de straat op. De schoolstrijd in de jaren vijftig in het licht van theoretische herformuleringen van collectieve actie" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (87) 94.

⁴⁴³ Wetsvoorstel tot oprichting van een nationale commissie van het onderwijs, *Parl.St.* Kamer 1947-1948, nr. 539, 1.

⁴⁴⁴ G. DENECKERE en G. VAN MEULDER, "Christus' kudde de straat op. De schoolstrijd in de jaren vijftig in het licht van theoretische herformuleringen van collectieve actie" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (87) 95.

⁴⁴⁵ L. VAN ROMPAEY, *Strijd voor waardering. Het COV van 1893 tot 1983*, Antwerpen, Garant, 2003, 180-181; L. HUYSE, *De gewapende vrede: politiek in België tussen 1945 en 1980*, Leuven, Kritak, 1986, 37. Bijkomend wogen ook de andere uitgaven waarop de paarse regeringspartijen hadden aangestuurd zwaar op de overheidsfinanciën. Zie: T. LUYKX en M. PLATEL, *Politieke geschiedenis van België. 2: Van 1944 tot 1985*, Antwerpen, Kluwer, 1985, 481-482.

⁴⁴⁶ Voluit: wet van 27 juli 1955 houdende regelen inzake inrichting van het onderwijs van de Staat, de provincies en de gemeenten, en inzake subsidiëring door de Staat van inrichtingen voor middelbaar, normaal- en technisch onderwijs, *BS* 6 augustus 1955, *Pasin.* 1955, 408-417.

Daarnaast voerde Collard nog enkele andere wijzigingen door, onder andere met de wet van 22 april 1958 tot oprichting van een fonds voor schoolgebouwen en gebouwen in schoolverband van het Rijk en van een fonds voor hoger onderwijsgebouwen en studentenverblijven van het Rijk (gewijzigd met art. 13 schoolpactwet); de coördinatie van de wetten op het lager onderwijs van 20 augustus 1957 (gewijzigd met artt. 38 e.v. schoolpactwet); de coördinatie van de wetten op het middelbaar onderwijs, technisch onderwijs en normaalonderwijs van 30 april 1957; en de wet van 28 juli 1958 houdende regelen inzake het onderricht in de godsdienst en het onderricht in de zedenleer in de Rijksinrichtingen voor secundair onderwijs (opgeheven bij art. 50 schoolpactwet).

⁴⁴⁷ Artt. 4-7 wet 27 juli 1955; cf. de regeling voor het middelbaar onderwijs uit de wet van 5 augustus 1948.

⁴⁴⁸ Art. 1 wet 27 juli 1955. Die formule was reeds gehanteerd in de wet van 12 juli 1934 en zou later ook in de schoolpactwetgeving worden opgenomen. Zie *supra* nr. 70 en *infra* nr. 97.

school voortaan ook haar bestaan moest kunnen rechtvaardigen met dwingende redenen van geografische, economische, sociale, pedagogische of demografische aard.⁴⁴⁹ Subsidiëring verwerd daarmee van een recht tot een aangelegenheid waarover de overheid discretionair kon beslissen. Verder werden de subsidies beperkt tot de uitbetaling van de leerkrachten, met uitsluiting van de werkings- en uitrustingskosten, werden de loonsubsidies beperkt tot leerkrachten met een geschikt diploma, en werden de gemeentelijke en provinciale subsidies beperkt tot het gemiddelde totaalbedrag uit de begrotingen van 1953 en 1954.⁴⁵⁰ De wet Collard hervormde ook het systeem van terugbetaling van de schoolgelden met de invoering van een gelijke tegemoetkoming voor eenieder, ongeacht het type van onderwijs. Dit maakte de vrije scholen, die hogere bijdragen vroegen, in wezen duurder en daardoor minder aantrekkelijk.⁴⁵¹

Het nastreven van een rationalisering van het technisch en normaalonderwijs werd in het vooruitzicht gesteld. In afwachting daarvan werd een erkenningsstop ingevoerd, behalve wanneer het aantal gesubsidieerde inrichtingen onder de door de in het tijdperk Harmel vastgestelde minimumlat bleef.⁴⁵² Verder werden de onderwijscommissies afgeschaft. In hun plaats werd wel voorzien in perfectioneringsraden (*des conseils de perfectionnement*) voor het normaal en technisch onderwijs, waarvan het mandaat een stuk beperkter was.⁴⁵³ In lijn met christendemocratische wetgeving bleef tot slot het verbod op politieke activiteiten en propaganda en op deloyale concurrentie behouden, zij het dat het voortaan aan de uitvoerende macht toekwam hierop toezicht uit te oefenen.⁴⁵⁴ Enigszins onverwacht voorzag de wet Collard niet in een beperking van het aantal leerkrachten met een confessioneel diploma in het officieel onderwijs. Tyssens wijst erop dat dit voor de voornaamste kritiek vanuit antiklerikale hoek zou zorgen.⁴⁵⁵

Om hun schoolpolitiek te verantwoorden lieten de paarse partijen zich inspireren door de christendemocratie: ook zij zouden hun hervormingen enten op het waarborgen van een vrije schoolkeuze. Anders dan de christendemocraten stelde de paarse regering evenwel dat het numerieke overwicht van katholieke onderwijsinstellingen de vrije keuze hinderde.⁴⁵⁶ Bovendien lag hun focus niet enkel op de ouderlijke vrije schoolkeuze maar eveneens op “*le libre choix de la destinée*”: het onderwijs moest de jongeren

⁴⁴⁹ Art. 13 wet 27 juli 1955. Een voorwaarde die voor het rijksonderwijs niet gold (A. HARDEWYN, "Het technisch onderwijs in België: nationaal beleid (1945-1958)" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (201) 229).

⁴⁵⁰ J. TYSENS en E. SCHANDEVYL, "Expansie en subsidiebeleid in het middelbaar onderwijs: politieke conflicten rondom een sectorieel veranderingsproces in de jaren vijftig" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (107) 112. Met de wet van 9 april 1955 tot regeling van de toekenning, door de gemeenten, van weddetoelagen aan het onderwijzend personeel van de lagere scholen en van de bewaarscholen, en de financiering daarvan (*BS* 23 april 1955, *Pasin.* 1955, 106) was wel voorzien in de mogelijkheid om gemeentelijk onderwijspersoneel bijkomend te verlonen (art. 1 wet 9 april 1955).

⁴⁵¹ Art. 31 wet 27 juli 1955.

⁴⁵² Art. 43 wet 27 juli 1955.

⁴⁵³ Artt. 39-42 wet 27 juli 1955.

⁴⁵⁴ Artt. 36-38 wet 27 juli 1955.

⁴⁵⁵ J. TYSENS, *Guerre et paix scolaires 1950-1958*, Brussel, De Boeck, 1997, 128.

⁴⁵⁶ J. TYSENS, *Guerre et paix scolaires 1950-1958*, Brussel, De Boeck, 1997, 128.

zelf in staat stellen hun eigen levensweg te bepalen.⁴⁵⁷ In zekere zin bouwden ze daarmee verder op de oorspronkelijke liberale invulling van de vrijheid van onderwijs, volgens dewelke het onderwijs de vrijheid van (rationele, kritische) meningsuiting en van drukpers zou schragen.

88. De maatregelen van de paarse regering leidden tot een **ongeziene mobilisatie vanuit katholieke hoek**, zowel parlementair als op straat.⁴⁵⁸ Het ontslag van de interim-leerkrachten in 1954 bleek al snel een tactische vergissing die de onderhandelingsbereidheid van de christendemocraten sterk deed afnemen.⁴⁵⁹ De christendemocraten klaagden de maatregel aan als een ideologische zuiveringsoperatie en richtten in september 1954 het Nationaal Comité voor Vrijheid en Democratie (NCVD) op, een koepelstructuur die alle geledingen van de katholieke zuil verenigde en actief deelnam aan het protest tegen het wetgevend werk van minister Collard.⁴⁶⁰

Wetsontwerp 217, de latere wet Collard, leidde in eerste instantie tot sterk parlementair weerwerk van de christendemocratische oppositie. Zo stapten de christendemocraten op bij de bespreking van de meest gevoelige artikelen, werden maar liefst negentig amendementen ingediend tijdens de plenaire zitting van de Kamer en werd over de meeste daarvan een hoofdelijke stemming afgedwongen en hanteerde de oppositie ook in de Senaat diverse verdragende manoeuvres.⁴⁶¹ De sterke parlementaire tegenstand bracht de fractieleider van de socialisten er uiteindelijk toe een motie in te dienen waarmee de stemming zou worden verdaagd, met uitzondering van die bepalingen uit het wetsontwerp 217 die de wetgeving Harmel zouden terugschroeven. Op die manier zou in wezen worden teruggekeerd naar de situatie van het *status quo* uit het interbellum. Daarmee zou het vrij onderwijs echter anderhalf miljard frank aan subsidies verliezen, toegekend door de wetgeving Harmel, waardoor de christendemocraten zich genoodzaakt zagen de motie af te wijzen.⁴⁶²

⁴⁵⁷ J. MASQUELIN, *Le droit aux subsides de l'enseignement libre*, Brussel, Editions interuniversitaires, 1975, 37.

⁴⁵⁸ Zie: G. DENECKERE en G. VAN MEULDER, "Christus' kudde de straat op. De schoolstrijd in de jaren vijftig in het licht van theoretische herformuleringen van collectieve actie" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (87) 87-104; L. HAAGDORENS, "De mobilisatie van de katholieke zuil in de schoolstrijd tijdens het eerste jaar van de regering van Acker (mei 1954-juli 1955)", *BTNG* 1984, vol. XV, nr. 1-2, (3), 3-70; R. HOUBEN en F. INGHAM, *Het Schoolpact en zijn toepassing*, Brussel, CERESS-Documenten, 1962, 34-35; L. VAN ROMPAEY, *Strijd voor waardering. Het COV van 1893 tot 1983*, Antwerpen, Garant, 2003, 180-205.

⁴⁵⁹ G. DENECKERE en G. VAN MEULDER, "Christus' kudde de straat op. De schoolstrijd in de jaren vijftig in het licht van theoretische herformuleringen van collectieve actie" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (87) 95.

⁴⁶⁰ G. DENECKERE en G. VAN MEULDER, "Christus' kudde de straat op. De schoolstrijd in de jaren vijftig in het licht van theoretische herformuleringen van collectieve actie" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (87) 92 en 95; B. HENKENS, "Vrijheid, vooruitgang, verzuiling en verzoening: het onderwijsconflict in historisch perspectief" in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderrichtsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (27) 34. Zie voor een overzicht van de aangesloten verenigingen: L. HAAGDORENS, "De mobilisatie van de katholieke zuil in de schoolstrijd tijdens het eerste jaar van de regering van Acker (mei 1954-juli 1955)", *BTNG* 1984, vol. XV, nr. 1-2, (3) 14.

⁴⁶¹ M. EL-BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 121; J. TYSENS, *Guerre et paix scolaires 1950-1958*, Brussel, De Boeck, 1997, 137.

⁴⁶² L. HAAGDORENS, "De mobilisatie van de katholieke zuil in de schoolstrijd tijdens het eerste jaar van de regering van Acker (mei 1954-juli 1955)", *BTNG* 1984, vol. XV, nr. 1-2, (3) 52.

Ook op straat wisten de christendemocraten sterk verzet te organiseren.⁴⁶³ Anders dan bij de eerste Schoolstrijd, waarbij het initiatief van het protest nog aan de bisschoppen toekwam, lag de centrale leiding van de protesten in sterke mate bij het nieuw opgerichte NCVD.⁴⁶⁴ Met stakingen, betogingen, de boycot van publieke initiatieven en ongunstig gezinde private ondernemingen en een nationale petitie die door meer dan twee miljoen burgers werd ondertekend werd de druk danig opgevoerd.⁴⁶⁵

89. Het ongewoon felle christendemocratische protest stond in schrill contrast met de “koude oorlog” die de schoolstrijd tijdens de eerste helft van de jaren 1950 was geworden.⁴⁶⁶ Met uitzondering van één betoging op 30 september 1951 had de politieke linkerzijde geen buitenparlementair protest weten te organiseren⁴⁶⁷ en ook in reactie op het christendemocratische protest slaagde levensbeschouwelijk links er niet in waardig weerwerk te bieden.⁴⁶⁸ Tyssens wijdt de magere tegenreactie aan het structurele verschil met de katholieke zuil en de interne verdeeldheid ter linkerzijde.⁴⁶⁹

90. De Tweede Schoolstrijd heeft op verschillende fronten haar sporen nagelaten in het huidige onderwijslandschap. Zo leidde de organisatie vanuit katholieke hoek tijdens de Schoolstrijd tot de oprichting van het nationaal secretariaat voor katholiek onderwijs (NSKO, het latere SeGEC en Katholiek Onderwijs Vlaanderen) met als doel het confessionele onderwijsnet te coördineren en te waken over een zekere eenheid binnen het net.⁴⁷⁰

⁴⁶³ Zie: L. HAAGDORENS, "De mobilisatie van de katholieke zuil in de schoolstrijd tijdens het eerste jaar van de regering van Acker (mei 1954-juli 1955)", *BTNG* 1984, vol. XV, nr. 1-2, (3) 13-19 en 43-48.

⁴⁶⁴ Deneckere merkt evenwel op hoe de concrete mobilisatie vervolgens sterk steunde op de lokale machtsstructuren (G. DENECKERE en G. VAN MEULDER, "Christus' kudde de straat op. De schoolstrijd in de jaren vijftig in het licht van theoretische herformuleringen van collectieve actie" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (87) 98). Bovendien bleven de bisschoppen een belangrijke rol spelen in het protest. Zo herinnerde de Kerk eraan dat het voor katholieke ouders een verplichting is hun kinderen naar een katholieke school te sturen en nam het episcopaat openlijk positie in tegen de wet (J. TYSENS, *Strijdpunt of pasmunt? Levensbeschouwelijk links en de schoolkwestie 1918-1940*, Brussel, VUB press, 1993, 108).

⁴⁶⁵ Dat aantal handtekeningen overtrof het verkiezingsresultaat van de CVP bij de vorige verkiezingen (L. HAAGDORENS, "De mobilisatie van de katholieke zuil in de schoolstrijd tijdens het eerste jaar van de regering van Acker (mei 1954-juli 1955)", *BTNG* 1984, vol. XV, nr. 1-2, (3) 44-46). El Berhoumi stelt dat het protest van de christendemocraten zo intens was omdat "[l]a majorité devait subir ce qu'eux-mêmes avaient enduré pendant la question royale" (M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 122).

⁴⁶⁶ Dierickx wijst erop dat het voor de CVP eerder ongebruikelijk was straatprotesten als politiek wapen in te zetten (G. DIERICKX, "Het schoolpact of de kunst van het simultaan schaken" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (669) 678). Zie nuancerend: B. HENKENS, "Vrijheid, vooruitgang, verzuiling en verzoening: het onderwijsconflict in historisch perspectief" in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (27) 35. Zie over de “koude” periode 1945-1950 ook: J. BILLIET, *Secularisering en verzuiling in het onderwijs: een sociologisch onderzoek naar de vrije schoolkeuze als legitimatieschema en als sociaal proces*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1977, 25.

⁴⁶⁷ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 114.

⁴⁶⁸ G. DENECKERE en G. VAN MEULDER, "Christus' kudde de straat op. De schoolstrijd in de jaren vijftig in het licht van theoretische herformuleringen van collectieve actie" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (87) 100-103.

⁴⁶⁹ J. TYSENS, *Strijdpunt of pasmunt? Levensbeschouwelijk links en de schoolkwestie 1918-1940*, Brussel, VUB press, 1993, 182.

⁴⁷⁰ B. HENKENS, "Vrijheid, vooruitgang, verzuiling en verzoening: het onderwijsconflict in historisch perspectief" in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (27) 34-35.

3. HET SCHOOLPACT (1958) EN DE SCHOOLPACTWET (1959)

91. Bij de verkiezingen van 1958 verloor de socialistisch-liberale coalitie haar meerderheid. Hoewel de CVP de absolute meerderheid in de Senaat heroverde, strandde ze in de Kamer op twee zetels daarvan.⁴⁷¹ Die uitslag leidde tot de vorming van een christendemocratische minderheidsregering.⁴⁷² Eerste minister Eyskens verklaarde bij de bespreking van de regeringsverklaring dat “een oplossing te brengen aan het schoolvraagstuk in België” als “de zin van de uitspraak der verkiezingen van 1 Juni 1958” moest worden gezien, opdat “deze zware hypotheek van ons politiek leven” zou kunnen worden opgeheven.⁴⁷³ De idee was daarbij “de schoolkwestie te depolitiseren.”⁴⁷⁴ Die depolitisering kwam er uiteindelijk door het sluiten van een Schoolpact dat hieronder wordt besproken, met een specifieke focus op de vrijheid van onderwijs.

3.1 HET SCHOOLPACT: ALGEMENE BESCHOUWINGEN

92. Het **Schoolpact** van 1958 was een louter politiek akkoord, gesloten tussen de drie traditionele politieke partijen: de CVP, de BSP en de Liberale Partij.⁴⁷⁵ Het kwam tot stand buiten het parlement om. Doel was tot een duurzame schoolvrede te komen door een gedeelde basis voor toekomstige onderwijswetgeving te voorzien die “niet meer het broze karakter mocht vertonen der vorige wetgevingen, i.e. niet meer uitgaan van een momentele meerderheid en het gevaar lopen weer ongedaan gemaakt te worden door de volgende.”⁴⁷⁶ De voornaamste bepalingen van het Schoolpact werden vervolgens opgenomen in de schoolpactwet van 29 mei 1959.⁴⁷⁷

93. Het Schoolpact is, in de woorden van de tekst zelf, louter “**een akkoord in feite**”.⁴⁷⁸ Het is geen juridische regel die kan worden afgedwongen, maar een politieke overeenkomst waarmee de drie grootste partijen zich engageerden het onderwijs in een welbepaalde richting te doen evolueren.⁴⁷⁹ Dat betekent

⁴⁷¹ Naast de CVP (104 zetels), de BSP (80 zetels) en de Liberale Partij (20 zetels), haalden ook het Kartel van liberalen en socialisten, de Kommunistische Partij van België en de Volksunie een aantal zetels in de Kamer (respectievelijk 5, 2 en 1).

⁴⁷² Die slechte het vertrouwen van het parlement kreeg dankzij de steun van Frans Van der Elst, de enige gekozenen van de Volksunie, en Hilaire Lahaye en Adolphe Van Glabbeke, twee Vlaamse liberalen (*Hand. Kamer* 1958, 3 juli 1958, 9). Zie over de spanning die dit teweeg bracht binnen de liberale partij: J. FRANSEN en L. RAEMDONCK, "De liberale partij en de schoolkwestie: schoolstrijd, schoolpact en oprichting van PVV-PLP (1945-1961)" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (529), 548-552. Zie over de houding van de BSP in de coalitievorming: M. DE KOSTER, "Rol van de BSP bij de opstelling en toepassing van het schoolpact. Van wantrouwen naar vastberadenheid" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (555) 561-562.

⁴⁷³ *Hand. Kamer* 1958, 3 juli 1958, 2. Zie in die zin ook: J. MEYNAUD, J. LADRIÈRE en F. PÉRIN, *La décision politique en Belgique: le pouvoir et les groupes*, Parijs, Colin, 1965, 160-161.

⁴⁷⁴ *Hand. Kamer* 1958, 3 juli 1958, 4.

⁴⁷⁵ Voor een uitgebreide bespreking zie: R. HOUBEN en F. INGHAM, *Het Schoolpact en zijn toepassing*, Brussel, CERESS-Documenten, 1962, 389 p; E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS, *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, 895 p.

⁴⁷⁶ R. HOUBEN en F. INGHAM, *Het Schoolpact en zijn toepassing*, Brussel, CERESS-Documenten, 1962, 101.

⁴⁷⁷ Officieel de wet tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, *BS* 19 juni 1959.

⁴⁷⁸ MvT bij de wet van 29 mei 1959, *Parl.St. Kamer* 1958-1959, nr. 199/1, 2.

⁴⁷⁹ Resolutie 32 luidde als volgt: “De nationale partijen achten zich door de resoluties van het Schoolpact gebonden.” Zie ook: J. DE GROOF, "Het schoolpact van 1958. Algemeen kader. Enkele specifieke beschouwingen" in E. WITTE, J. DE GROOF en J.

evenwel niet dat het document helemaal geen juridische waarde had. Niet alleen voorzag de schoolpactwet van 1959 voor de meeste resoluties in een verankering in de Belgische rechtsorde, het Schoolpact genoot ook zelf een zekere politieke en morele legitimiteit. Het werd beschouwd als een noodzakelijk – zij het slechts gedeeltelijk⁴⁸⁰ – compromis, waardoor de contracterende partijen zich wel degelijk gebonden wisten.⁴⁸¹

Het Schoolpact voorzag in normen die als legitiem werden beschouwd, die tot stand waren gebracht door vertegenwoordigers van een brede achterban en waarvan de overtreding politiek-moreel kon worden afgestraft. Bepaalde van die normen stonden evenwel haaks op de in de Belgische rechtsorde geldende wettelijke en grondwettelijke beginselen. Dumont noemt het Schoolpact in dit opzicht een voorbeeld van para-legaliteit: het Schoolpact vormde de basis voor een juridisch systeem “à la fois parallèle” – want legitiem en afdwingbaar – “et concurrentiel au système du droit étatique”.⁴⁸²

Een belangrijk voorbeeld van dit haaks staan op de geldende rechtsorde is te vinden in resolutie 15 van het Schoolpact waarin werd bepaald dat “de ambten van bewaarschoolonderwijzeres, van lager onderwijzer en van regent in het Rijksonderwijs bij voorrang [zouden] worden toegekend aan de houders van een diploma van het niet-confessioneel onderwijs.” Voor de licentiaten werd deze voorrangregeling afgezwakt doordat tevens een percentage van gediplomeerden van het confessioneel onderwijs diende te worden opgenomen “gelijk aan het gemiddelde percentage der laatste twee legislaturen.” Door de ondertekenaars van het Schoolpact is bewust gekozen deze resolutie niet te vertalen in een bepaling in de schoolpactwet omdat men zich er bewust van was dat zij strijdig zou zijn met het algemeen gelijkheidsbeginsel uit de Grondwet.⁴⁸³

94. Het Schoolpact was van toepassing op het kleuter-, lager, middelbaar, normaal-, technisch en kunstonderwijs omdat de politieke schoolstrijd zich rond deze onderwijstakken had ontwikkeld. De muziekscholen en het universitair onderwijs werden ervan uitgesloten. Voor het universitair onderwijs

TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (627) 630; L. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, Die Keure, 2010, 10.

⁴⁸⁰ Veny benadrukt hoe de politieke partijen geen afstand namen van hun traditionele onderwijsopvattingen (L. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, Die Keure, 2010, 11). Ook El Berhoumi stelt duidelijk dat het Pact “*laissait donc de la marge à d'éventuelles conquêtes ultérieures, catholiques ou laïques*” (M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 124).

⁴⁸¹ R. HOUBEN en F. INGHAM, *Het Schoolpact en zijn toepassing*, Brussel, CERESS-Documenten, 1962, 101. De Raad van State omschreef het schoolpact in een bekend arrest uit 1979 als “een voor ideologisch ingestelde protagonisten nog verdraagbaar compromis tussen met elkaar strijdige beginselen” (RvS 22 augustus 1979, *vzw Vrij PMS-centrum Meetjesland*, nr. 19.672).

⁴⁸² Het Griekse voorvoegsel “para” betekent zowel “naast” als “tegen”. Zie: H. DUMONT, “Le pacte scolaire: une norme para-légale exemplaire” in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (657), 660. Zie in dezelfde zin El Berhoumi: “*La négociation politique a prévalu sur le droit étatique au prix d'inconstitutionnalités patentés*” (M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 535). Anders: J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 4 die stelt dat het Schoolpact niet als para-legale norm te beschouwen is net omdat het “juridische verwerkelijking” heeft verworven en formeel tot de voorbereidende werken van de schoolpactwet behoort.

⁴⁸³ Zie R. HOUBEN en F. INGHAM, *Het Schoolpact en zijn toepassing*, Brussel, CERESS-Documenten, 1962, 103, 106 en 144-145.

werden de bestaande moeilijkheden eerder als technisch dan als politiek gezien, waardoor een politiek pact ter zake niet aan de orde was.⁴⁸⁴ De focus van het pact is verder beperkt tot de organisatorische aspecten van het schoolleven, met uitsluiting van de pedagogische problemen, omdat ook de spanning tussen de partijen zich daartoe beperkte.⁴⁸⁵

95. Verschillende auteurs plaatsen het Schoolpact en zijn depolitiserende impact op het schoolbeleid in een ruimere evolutie, waarbij de macht van het parlement afnam ten voordele van de regering en de politieke partijen.⁴⁸⁶ Niet alleen met betrekking tot de vraag wie het onderwijsbeleid uitstippelt, maar ook inhoudelijk is het Schoolpact in een ruimere evolutie te plaatsen. Het Schoolpact is niet zozeer het cumulatiepunt van de tweede schoolstrijd, dan wel “*le point d’orgue de plusieurs décennies de pacification au regards desquelles les années 1950-1958 constituent une parenthèse.*”⁴⁸⁷

Al in 1928 stelde Prosper Poulet (Katholieke partij), geestelijke vader van de wet van 1914 waarmee de leerplicht werd ingevoerd, de vraag: “Is het, door een algemene overeenkomst, niet mogelijk te vermijden dat de enen en de anderen worden gekrenkt?”⁴⁸⁸ Ook Tyssens ziet in het compromis van 1937 en in de schoolpolitiek van de jaren 1950 al kiemen van het latere Schoolpact: zo stipt hij aan hoe de katholieken de uitbreiding van het officieel onderwijs niet langer in vraag stelden – en voor het technisch- en beroepsonderwijs zelfs voor het eerst in een wettelijke basis voor rijksonderwijs voorzagen – en hoe de paarse regering de subsidiëring van het vrij onderwijs weliswaar aan banden legde, zij het zonder het beginsel van subsidiëring zelf nog langer in vraag te stellen.⁴⁸⁹ In zekere zin is het Schoolpact slechts een verderzetting en versterking van de pacificatiemechanismen uit het interbellum.⁴⁹⁰

⁴⁸⁴ R. HOUBEN en F. INGHAM, *Het Schoolpact en zijn toepassing*, Brussel, CERESS-Documenten, 1962, 106.

⁴⁸⁵ R. HOUBEN en F. INGHAM, *Het Schoolpact en zijn toepassing*, Brussel, CERESS-Documenten, 1962, 106-107.

⁴⁸⁶ Zie bv. F. PERIN, *La démocratie enrayée: essai sur le régime parlementaire belge de 1918 à 1958*, Brussel, Institut belge de science politique, 1960, 99-111; M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d’enseignement à l’épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 535; J. TYSENS en F. SIMON, “Le reste n’est que question de dosage’: schoolstrijd en schoolpact als onderwijshistorische vraagstelling” in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (19) 20; R. VERSTEGEN, “Van schoolpact, over schoolpactwet, naar schoolpactbeginselen en terug”, *TORB* 2009-2010, nr. 1-2, (6) 8; M. DE KOSTER, “Rol van de BSP bij de opstelling en toepassing van het schoolpact. Van wantrouwen naar vastberadenheid” in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (555) 565.

⁴⁸⁷ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d’enseignement à l’épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 122.

⁴⁸⁸ Wetsvoorstel tot oprichting van een nationale commissie van het onderwijs, *Parl.St. Kamer* 1947-1948, nr. 539, 2.

⁴⁸⁹ J. TYSENS, “Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven”, *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 98. Ter ondersteuning van die claim verwijst hij elders ook naar de woorden van Joseph Bracops, oudgediende van de socialistische onderwijsvakbond en deel van de radicaal-vrijzinnige vleugel van de socialistische partij, in antwoord op de christendemocratische oppositie tijdens de naoorlogse paarse regeringsperiode: “*Le parti socialiste belge a accepté le fait de la subvention. [...] Le parti libéral a évolué dans le même sens, lui aussi. [...] vous avez accepté la nécessité pour l’Etat d’organiser un enseignement public. Les positions sont donc en train de se rejoindre et le terrain est largement déblayé.*” (*Hand. Kamer* 1956-1957, 15 mei 1957, 4; verwijzing in J. TYSENS en F. SIMON, “Le reste n’est que question de dosage’: schoolstrijd en schoolpact als onderwijshistorische vraagstelling” in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (19) 19).

⁴⁹⁰ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d’enseignement à l’épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 535. In dezelfde zin: G. DIERICKX, “Het schoolpact of de kunst van het simultaan schaken” in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (669) 677. Zie ook: C. GLENN, “The Belgian Model of Peace-making in Educational Policy” in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (685) 685-713.

3.2 KRACHTLIJNEN VAN HET SCHOOLPACT

96. Inhoudelijk bevestigde het Schoolpact **de groeiende rol van de vrije keuze** binnen het Belgische onderwijslandschap. Die vrije schoolkeuze vormde een gedeelde ideologische positie waarrond de politieke linker- en rechterzijde zich wisten te verenigen.⁴⁹¹ Ze sloeg in eerste instantie op de mogelijkheid voor ouders (en leerlingen) om te kiezen voor een school die aansloot bij de eigen levensbeschouwelijke opvattingen. Daarmee werd de oplossing van “de enige school”, de *école unique* in handen van de overheid, definitief terzijde geschoven en werd een systeem van (extern) pluralisme van instellingen bevestigd.⁴⁹² In tweede instantie hield zij de mogelijkheid in te kiezen voor godsdienstonderwijs of lessen in de niet-confessionele zedenleer. Daartoe bevestigde het Schoolpact dat in alle officiële scholen van lager en secundair onderwijs in het lessenrooster twee uur godsdienst en twee uur niet-confessionele zedenleer diende te worden aangeboden.⁴⁹³ De lessen godsdienst zouden worden verstrekt door de bedienaars van de onderscheiden erediensten of door hun afgevaardigden en zouden, ook wat de inspectie op het verstrekte onderwijs betrof, onder de eigen eredienst ressorteren.⁴⁹⁴ De niet-confessionele zedenleer werd bij voorrang toevertrouwd aan de houder van een diploma van het officieel onderwijs die zelf een cursus niet-confessionele zedenleer had gevolgd (wat het lager onderwijs betrof) of aan de houder van een diploma van geaggregeerde van een niet-confessionele school (wat het secundair onderwijs betrof).⁴⁹⁵

97. Hoewel de vrije schoolkeuze een gedeelde ambitie van links en recht was, lag de nadruk voor beide zijden anders. Voor socialisten en liberalen was de grootste bekommernis *geografisch* van aard. Het realiseren van de vrije keuze vereiste een uitbreiding van het officieel onderwijs opdat overal te lande een niet-confessioneel onderwijsalternatief voor handen zou zijn. Het Schoolpact bevestigde daartoe in eerste instantie de rol van de rijksoverheid als inrichtende macht: “De Staat richt bewaarschool-, lager, middelbaar, normaal, technisch en kunstonderwijs in en brengt waar daaraan behoefte bestaat, de daartoe nodige inrichtingen en afdelingen van inrichtingen tot stand.”⁴⁹⁶ Daarnaast voorzag het Schoolpact ook in “een

⁴⁹¹ B. HENKENS, "Vrijheid, vooruitgang, verzuiling en verzoening: het onderwijsconflict in historisch perspectief" in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (27) 36 ; J. LECLERCQ-PAULISSEN, "Les grands combats: l'émancipation politique et la guerre scolaire en Belgique" in H. HASQUIN (ed.), *Histoire de la laïcité principalement en Belgique et en France*, Brussel, La Renaissance du livre, 1981, (123) 146.

⁴⁹² R. HOUBEN en F. INGHAM, *Het Schoolpact en zijn toepassing*, Brussel, CERESS-Documenten, 1962, 104; R. VERSTEGEN, "Van schoolpact, over schoolpactwet, naar schoolpactbeginselen en terug", *TORB* 2009-2010, nr. 1-2, (6) 7.

⁴⁹³ Resolutie 8 Schoolpact; art. 9 schoolpactwet. Het Schoolpact bestendigde daarmee de keuzevrijheid zoals die was ingevoerd in de paarse wet “Collard” van 1955 (zie *supra* nr. 87). Zie over de bepaling van het algemeen studieresultaat van leerlingen ook artikel 11 schoolpactwet: in het officieel lager onderwijs werd daarvoor rekening gehouden met het cijfer dat de leerling haalde voor het levensbeschouwelijk vak; in het officieel secundair onderwijs werd dat cijfer niet opgenomen in het algemeen resultaat, maar werd op het diploma een speciale melding aangebracht. Leerlingen konden slechts overgaan naar een hogere klas indien zij minstens de helft van de punten haalden voor het levensbeschouwelijk vak, dan wel met succes deelnamen aan een herexamen.

⁴⁹⁴ Voor het volledige rijksonderwijs en voor het provinciaal en gemeentelijk secundair onderwijs bepaalde de schoolpactwet dat het levensbeschouwelijk onderricht door de bedienaars of hun afgevaardigde zou worden verstrekt. Wat het lager provinciaal en gemeentelijk onderwijs betrof, volstond het dat de bedienaars van de erediensten zouden worden “verzocht” het onderwijs te verstrekken of het onder hun toezicht te laten verstrekken “hetzij door een onderwijzer van de inrichting, indien hij daarin toestemt, hetzij door een persoon die door de inrichtende macht daartoe wordt aanvaard.” (art. 9 schoolpactwet).

⁴⁹⁵ Art. 10 schoolpactwet.

⁴⁹⁶ Resolutie 9, derde lid Schoolpact; letterlijk overgenomen in artikel 3 schoolpactwet. Merk op hoe, hoewel de formulering doet uitschijnen dat het om een *plicht* voor de rijksoverheid gaat, de vervolgbepaling het heeft over een “*recht* van oprichting” (resolutie

programma van oprichting van Rijksscholen en -internaten.⁴⁹⁷ Jaarlijks dienden 20 rijksscholen voor secundair onderwijs te worden opgericht, evenals 16 rijksinternaten en 30 rijksbasisscholen, en dit “[t]ot wanneer de vrije keuze in alle gewesten van het land werkelijk verzekerd is.”⁴⁹⁸

Voor de christendemocraten moest de vrije keuze vooral *financieel* worden gerealiseerd. Slechts door subsidies te voorzien kon het schoolgeld worden afgeschaft en kon, zonder financiële drempels, vrij voor de school van de eigen keuze worden geopteerd. Resolutie 11 bepaalde daartoe dat de toelageregeling die reeds bestond voor het kleuter- en lager onderwijs werd uitgebreid tot de andere onderwijstakken.⁴⁹⁹ Daarnaast voorzag het Schoolpact in een forfaitaire jaarlijkse toelage voor werkingskosten van alle aard⁵⁰⁰ op basis van het aantal leerlingen (resolutie 23 *juncto* 21) en in een toelage waarmee uitrustingskosten⁵⁰¹ voor 60% werden gesubsidieerd (resolutie 23 *juncto* 17). Verder werd de wedde van het schoolpersoneel van het gesubsidieerd onderwijs volledig gelijkgesteld met die van het rijksonderwijs, met inbegrip van vergoedingen wegens ziekte of bevalling en het pensioenstelsel (resolutie 23 *juncto* 18, 19, 20; resolutie 25).⁵⁰² Enkel voor scholenbouw bleef het verschil in financiering onverkort bestaan: het Schoolpact bepaalde dat voor scholenbouw geen toelagen aan het privaat onderwijs⁵⁰³ zouden worden gegeven.⁵⁰⁴ Houben en Ingham stippen aan dat het belang van deze subsidieregeling ligt in het gegeven dat het niet langer een facultatieve subsidiëring betrof, maar “een recht dat automatisch wordt verworven zodra de inrichtingen of afdelingen van inrichtingen aan de wettelijk vastgestelde normen voldoen.”⁵⁰⁵

98. Ook in resolutie 9 van het Schoolpact, waarin de vrije schoolkeuze werd verankerd, zijn beide verzuchtingen terug te vinden. Resolutie 9 bepaalde, in het vijfde lid, dat “[h]et recht der ouders om voor

9, zesde lid Schoolpact; art. 4, tweede lid schoolpactwet). De formulering gaat, zoals hoger reeds is opgemerkt, terug op de wet van 12 juli 1934; zie *supra* nrs. 70 en 87.

⁴⁹⁷ Resolutie 12. Deze resolutie voorzag erin “[d]e op het gebied van de scholenbouw toegestane financieringsinspanning ten bate van het Rijksonderwijs” voort te zetten en uit te breiden “in evenredigheid met de behoeften, tot wanneer de vrije keuze effectief zal verzekerd zijn in al de gewesten van het land.”

⁴⁹⁸ Art. 14 schoolpactwet, tot invoering van een art. 6*bis* in de wet van 22 april 1958 tot oprichting van een fonds voor schoolgebouwen en gebouwen in schoolverband van het Rijk en van een fonds voor hogeronderwijsgebouwen en studentenverblijven van het Rijk.

⁴⁹⁹ Tegenover de toekenning van subsidies vanuit de centrale overheid stond wel dat de financiële tegemoetkoming voor het privaat onderwijs vanuit de provincies en gemeenten beperkt werd tot “het gezondheidstoezicht en de aan de leerlingen verleende sociale voordelen” (resolutie 28).

⁵⁰⁰ Resolutie 21 vermeldde als voorbeeld “verwarming, verlichting, drijfkracht, water- en gasvoorziening, bevoorrading, grondstoffen, bureaustoffen, prijsuitdeling, huur, vernieuwing, onderhoud en reiniging der lokalen, van het meubilair, het materiaal, het gereedschap, de bibliotheek en de laboratoria, vervoer der leerlingen en schoolreizen.”

⁵⁰¹ Resolutie 17 vermeldde als voorbeeld “machines, gereedschap, toestellen en instrumenten voor de werkplaatsen, laboratoria, enz...”

⁵⁰² Voor geestelijk personeel van het vrij onderwijs gold wel een uitzondering: hun wedde werd wat het kleuter- en lager onderwijs betreft beperkt tot 60% van de gewone bezoldiging. Voor de andere onderwijstakken was hun wedde gelijk aan de minimumwedde, vermeerderd met 15% na vijftien jaar dienst in het onderwijs (resolutie 24).

⁵⁰³ In het Schoolpact wordt nu eens over “privaat” of “privéonderwijs”, dan weer over “vrij onderwijs” gesproken. In zijn advies bij de schoolpactwet stelde de Raad van State voor consistent één term te gebruiken, bij voorkeur “vrij onderwijs”. (Adv.RvS bij het ontwerp van wet tot wijziging van de wetgeving betreffende het bewaarschoolonderwijs, het lager, middelbaar, normaal-, technisch en kunstonderwijs, 19 maart 1959, *Parl.St. Kamer*, 1958-1959, nr. 199/1, 16).

⁵⁰⁴ Resolutie 22.

⁵⁰⁵ R. HOUBEN en F. INGHAM, *Het Schoolpact en zijn toepassing*, Brussel, CERESS-Documenten, 1962, 105.

hun kinderen de gewenste opvoeding te kiezen, [...] de mogelijkheid impliceert op een redelijke afstand over een school hunner keuze te beschikken.”⁵⁰⁶ Wanneer, naar gelang van hun voorkeur, op een redelijke afstand geen niet-confessioneel of confessioneel onderwijs voorhanden was, kon de overheid op verzoek van een bepaald aantal ouders worden verplicht de vrije keuze te realiseren. Daartoe kon zij, in lijn met het door de linkerzijde verdedigde *geografische* belang, een rijksschool openen of de vervoerskosten naar een dergelijke school op zich nemen, dan wel, in lijn met het katholieke standpunt, een bestaande vrije school in de subsidieregeling opnemen.⁵⁰⁷ Daarmee werd het systeem van de aangenomen school definitief ten grave gedragen en werd teruggerepen naar een mechanisme uit de organieke wet van 1884, waarin reeds was voorzien in de mogelijkheid voor ouders de oprichting van een gemeenteschool of de subsidiëring van een vrije school af te dwingen.⁵⁰⁸

Het aantal ouders dat daar om moest verzoeken diende door de Koning te worden bepaald.⁵⁰⁹ In lijn met resolutie 10 diende daarbij voor het rijksonderwijs, het provinciaal, gemeentelijk en privaat onderwijs eenzelfde schoolbevolkingsnorm te worden gehanteerd. Voor streken met een schoolnet van geringe densiteit dienden de schoolbevolkingsnormen lager te liggen. In uitzonderlijke gevallen kon de minister van Onderwijs op grond van de dichtheid van de schoolbevolking van de minima afwijken. De passieve vrijheid evolueert hier dus van het *mogen* kiezen tot een *kunnen* kiezen, waarbij de overheid niet enkel keuze moet toelaten, maar ook moet faciliteren.

99. Opvallend is dat het Schoolpact expliciet de ruimte liet ook niet-confessionele vrije scholen als vrije keuzeschool in de subsidieregeling te laten opnemen. Het zesde lid van resolutie 9 voorzag in het verlenen van toelagen aan “een bestaande vrije, *al dan niet confessionele* school” (eigen nadruk). In de schoolpactwet is de vrije schoolkeuze evenwel herleid tot de keuze tussen een niet-confessionele (rijks)school en een confessionele vrije school.⁵¹⁰ Enkel ouders die confessioneel vrij onderwijs wilden, konden gebruik maken van de waarborg van de vrije keuzeschool om de overheid te dwingen een vrije (en tevens confessionele) school in de subsidieregeling op te nemen. Voor wie niet-confessioneel onderwijs wilde, kon slechts worden geopteerd voor de opening van een rijksschool of het voorzien in leerlingenvervoer naar een rijksschool.⁵¹¹ Op die manier werd de passieve vrijheid van onderwijs herleid tot een louter godsdienstige vrijheid, met

⁵⁰⁶ Vervolgens opgenomen in art. 4, eerste lid schoolpactwet.

⁵⁰⁷ Art. 4 schoolpactwet, ter uitvoering van resolutie 9, lid 6 Schoolpact. Zie over de schoolpactregeling met betrekking tot het leerlingenvervoer: R. HOUBEN en F. INGHAM, *Het Schoolpact en zijn toepassing*, Brussel, CERESS-Documenten, 1962, 186-188.

⁵⁰⁸ Zie *supra* nr. 55.

⁵⁰⁹ Zie wat het kleuter-, lager, middelbaar en normaalonderwijs betreft: KB van 14 maart 1960. Voor het technisch onderwijs werden geen uitvoeringsregels aangenomen, behoudens voor het leerlingenvervoer in het rijksonderwijs (KB van 23 februari 1960). Volgens De Groof is de reden hiervoor te vinden in het historisch beperkte belang van de levensbeschouwelijke vorming in het technisch onderwijs (J. DE GROOF, *Vrijheid van en recht op onderwijs. Het regime van de vrije keuze van de confessionele en niet-confessionele school*, Leuven, Doctoraatsproefschrift KULeuven Bijzondere faculteit Kerkelijk recht, 1984, 325, vn. 159).

⁵¹⁰ Zie art. 4 schoolpactwet. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat het “noch opportuun, noch noodzakelijk” werd bevonden een definitie te geven van wat onder “confessioneel” onderwijs moest worden begrepen. “Een lange en doorlopende traditie sluit daaromtrent ieder misverstand uit”, aldus de Memorie van Toelichting (MvT, *Parl.St.* Kamer, 1958-1958, nr. 199/1, 11).

⁵¹¹ Zie art. 4 schoolpactwet.

uitsluiting van andere ideologische of van pedagogische overtuigingen om voor een bepaalde school te kiezen. Ouders konden weliswaar ook opteren voor scholen die buiten deze tweedeling vielen, maar zonder het bevoorrechte stelsel voorzien in artikel 4 van de schoolpactwet.⁵¹²

Houben en Ingham stippen aan dat zeer bewust is gekozen voor het al dan niet confessionele karakter van de school als criterium van de vrije keuze.⁵¹³ Een eerste alternatief was de schoolkeuze te enten op het neutraal of niet-neutraal karakter van de instelling. Een school gold als neutraal wanneer zij alle filosofische of godsdienstige opvattingen eerbiedigde en twee derden van het onderwijzend personeel houder was van een diploma van het officieel en neutraal onderwijs.⁵¹⁴ Hoewel de begrippen nauw verwant zijn en al snel ook in omzendbrieven en koninklijke besluiten door elkaar werden gebruikt⁵¹⁵, is het verschil niet onbelangrijk. Zo geldt, wat het hoger onderwijs betreft, de Vrije Universiteit Brussel wel als een niet-confessionele instelling, maar niet als een neutrale.

Evenmin is gekozen voor het al dan niet officiële karakter van de school, i.e. de vraag of een school is opgericht door een overheid, dan wel door een private actor. Hierbij dient gewezen te worden op de ietwat dubieuze rol van het provinciaal en gemeentelijk onderwijs in de onderverdeling.⁵¹⁶ Hoewel aanvankelijk werd gespeeld met het idee de verplichte neutraliteit in te voeren voor het provinciaal en gemeentelijk onderwijs werd, op voorstel van de CVP, uiteindelijk gekozen de vrijheid van provincies en gemeenten te waarborgen.⁵¹⁷ Anders dan het rijksonderwijs werden zij daarom niet verplicht bij het benoemen van het onderwijzend personeel voorrang te verlenen aan houders van diploma's van het officieel onderwijs (cf. resolutie 15) of alle filosofische of religieuze opvattingen der ouders, die hun kinderen eraan toevertrouwen te eerbiedigen en te voorzien in een leerkrachtenkorps waarvan minstens twee derden houder was van een diploma van het officieel en neutraal onderwijs (cf. resolutie 9). Wel werden zij verplicht tegelijk godsdienst en niet-confessionele zedenleer aan te bieden omdat deze verplichting was geformuleerd voor het gehele *officiële* onderwijs (en niet slechts het neutraal onderwijs; cf. resolutie 8). Als officieel gesubsidieerd onderwijs vormde het provinciaal en gemeentelijk onderwijs een soort tussencategorie. Anders dan het vrij onderwijs

⁵¹² J. DE GROOF, *Vrijheid van en recht op onderwijs. Het regime van de vrije keuze van de confessionele en niet-confessionele school*, Leuven, Doctoraatsproefschrift KULeuven Bijzondere faculteit Kerkelijk recht, 1984, 310.

⁵¹³ R. HOUBEN en F. INGHAM, *Het Schoolpact en zijn toepassing*, Brussel, CERESS-Documenten, 1962, 112-114.

⁵¹⁴ De Raad van State was kritisch voor deze definitie vanwege het tautologisch karakter (Adv.RvS bij het ontwerp van wet tot wijziging van de wetgeving betreffende het bewaarschoolonderwijs, het lager, middelbaar, normaal-, technisch en kunstonderwijs, 19 maart 1959, *Parl.St. Kamer*, 1958-1959, nr. 199/1, 16). Met deze beperking van het potentiële aantal leerkrachten met een diploma van het confessioneel onderwijs ging het Schoolpact verder dan de paarse wet Collard en werd een oude 'linkse' eis gerealiseerd die onder meer tot uiting was gekomen in de voorrang voor onderwijzers met een diploma van het officieel onderwijs in de maatregelen van de regering Rogier II en in de wet Van Humbeeck van 1879; zie *supra* nrs. 42 en 49.

⁵¹⁵ R. HOUBEN en F. INGHAM, *Het Schoolpact en zijn toepassing*, Brussel, CERESS-Documenten, 1962, 114.

⁵¹⁶ Zie: R. HOUBEN en F. INGHAM, *Het Schoolpact en zijn toepassing*, Brussel, CERESS-Documenten, 1962, 114-117.

⁵¹⁷ Ook voor het rijksonderwijs werd de neutraliteit overigens als een geleidelijk te realiseren doelstelling voorgesteld. Zo luidde de toelichting bij artikel 2 van de schoolpactwet: "De definitie van de term 'neutrale scholen' zal haar volle betekenis slechts over enkele jaren krijgen. Er kan immers geen sprake van zijn een volledige ommekeer teweeg te brengen in deze scholen van de Staat die, op dit ogenblik, niet geheel beantwoorden aan het neutraliteitscriterium zoals het voorzien werd in dit artikel" (MvT, *Parl.St. Kamer*, 1958-1959, nr. 199/1, 10). Zie met betrekking tot de actuele neutraliteit in het officieel gesubsidieerd onderwijs: *infra* nr. 113, vn. 610.

konden de provincies en gemeenten bijvoorbeeld wel een toelage bekomen voor scholenbouw⁵¹⁸, maar anders dan het officieel onderwijs dat uitging van de centrale overheid waren scholen van provinciaal of gemeentelijk onderwijs niet gehouden tot de neutraliteit. Specifiek wat de vrije keuze betreft, werden provinciale en gemeentescholen wel in aanmerking genomen om te bepalen of ouders op een redelijke afstand een school konden vinden waarvan twee derden van de leerkrachten houder was van een confessioneel of niet-confessioneel diploma, maar deze scholen konden niet zelf als vrije keuzeschool worden aangewezen, noch voor de subsidiëring, noch voor de vervoersregeling.⁵¹⁹

100. Het realiseren van de vrije schoolkeuze door het uitbreiden van het aanbod van het rijksonderwijs en de verankering van een brede subsidieregeling ging gepaard met een **aantal andere maatregelen**. Vooreerst werd een tweede door de partijen gedeelde ambitie gerealiseerd: de democratische uitbreiding van het onderwijs.⁵²⁰ De eerste sectie van het Schoolpact stelde daartoe allereerst de verlenging van de leerplicht in het vooruitzicht.⁵²¹ Deze maatregel verantwoordde een financiële injectie in het onderwijs, die zonder twijfel als het smeermiddel van het Schoolpact kan worden gezien: uitbreidingsfinanciering voor de enen, subsidies voor de anderen.⁵²²

Daarnaast diende het door de overheid verschaft of gesubsidieerde kleuter-, lager en secundair onderwijs kosteloos te worden.⁵²³ Daarmee ging het Schoolpact verder dan de wet van 17 december 1952 die enkel voorzag in een gedeeltelijke vrijstelling voor behoeftigen. De invoering van kosteloos onderwijs was functioneel zowel ten aanzien van de beoogde democratisering van het onderwijs, als ten aanzien van de vrije schoolkeuze door het wegnemen van de financiële voordelen van het officieel onderwijs.

Tevens met het oog op het waarborgen van een daadwerkelijke vrijheid van keuze bevestigde het Schoolpact een verbod op elke politieke activiteit en propaganda in de onderwijsinrichtingen, evenals elke daad van

⁵¹⁸ Resolutie 16 Schoolpact; art. 18 schoolpactwet.

⁵¹⁹ *Hand. Senaat, 1958-1959, vergadering van 21 mei 1959, 937*; J. DE GROOF, *Vrijheid van en recht op onderwijs. Het regime van de vrije keuze van de confessionele en niet-confessionele school*, Leuven, Doctoraatsproefschrift KULeuven Bijzondere faculteit Kerkelijk recht, 1984, 324; R. HOUBEN en F. INGHAM, *Het Schoolpact en zijn toepassing*, Brussel, CERESS-Documenten, 1962, 140.

⁵²⁰ J. TYSENS, *Guerre et paix scolaires 1950-1958*, Brussel, De Boeck, 1997, 164.

⁵²¹ Het Schoolpact zelf heeft het over de verlenging van de "schoolplicht" (resolutie 1).

⁵²² B. HENKENS, "Vrijheid, vooruitgang, verzuiling en verzoening: het onderwijsconflict in historisch perspectief" in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (27) 36. Alleen al aan de kant van het rijksonderwijs werd maar liefst 1,1 miljard frank voorzien voor nieuwe instellingen van rijksonderwijs en 600 miljoen frank voor de verbetering en uitbreiding van bestaande rijksinstellingen (resolutie 12; art. 15 schoolpactwet).

⁵²³ Resolutie 3; vertaald in art. 12 schoolpactwet. Dit betekende een afschaffing van alle rechtstreekse of onrechtstreekse schoolgelden, evenals – voor het kleuter- en lager onderwijs – het kosteloos verstrekken van leerboeken en schoolbenodigdheden. De idee de kosteloosheid uit te breiden tot het hoger onderwijs werd als prematuur beschouwd, maar het was, aldus Houben en Ingham, wel de bedoeling van de wetgever deze uitbreiding voor te bereiden (R. HOUBEN en F. INGHAM, *Het Schoolpact en zijn toepassing*, Brussel, CERESS-Documenten, 1962, 133). Voor het secundair onderwijs, waar de kosten voor boeken, schoolbenodigdheden en eventuele internaatpensionkosten bleven bestaan, diende – "in de mate der financiële mogelijkheden" – het stelsel der studiebeurzen geleidelijk te worden uitgebreid (resolutie 3). In die vermeerdering van het aantal studiebeurzen – niet alleen voor het secundair onderwijs, maar ook voor het hoger en universitair onderwijs – werd niet in de schoolpactwet zelf, maar in de begrotingswet voorzien (R. HOUBEN en F. INGHAM, *Het Schoolpact en zijn toepassing*, Brussel, CERESS-Documenten, 1962, 137).

oneerlijke mededinging onder onderwijsinrichtingen.⁵²⁴ De controle op deze bepaling werd toevertrouwd aan een Commissie in de schoot van het Ministerie van Onderwijs, de rechtstreekse voorloper van de huidige Commissie Zorgvuldig Bestuur.⁵²⁵

101. Het Schoolpact greep ook in op **de actieve vrijheid van onderwijs**. Door de invoering van een wettelijk bepaald minimumleerplan en minimumlessenrooster voorzag resolutie 5 van het Schoolpact in een belangrijke beperking op de vrijheid van richting.⁵²⁶ Hoewel scholen de vrijheid werd gelaten eigen lessenroosters en leerplannen uit te werken, werden die laatste aan een ministeriële goedkeuring onderworpen om het studiepeil te waarborgen. Die lessenroosters dienden ook sowieso twee uur godsdienst en/of niet-confessionele zedenleer te bevatten. Hoewel daarin een vorm van dwang – van onvrijheid – kan worden gezien om een bepaalde invulling te geven aan het onderwijs, bevestigt deze ingreep vooral de confessionele bril waarmee de vrijheid van onderwijs – zowel actief als passief – in 1958 werd benaderd. De hypothetische kwestie van een vrije school die ervoor zou opteren geen vak met een bepaalde levensbeschouwelijke strekking te willen creëren, was niet aan de orde.⁵²⁷ Ook de passieve vrijheid werd ter zake beperkt doordat niet was voorzien in een volwaardige vrijstellingsmogelijkheid.⁵²⁸

Ook de vrijheid van oprichting kwam niet ongehavend uit het Schoolpact. Resolutie 4 voorzag in “een confrontatie der standpunten” tussen – en dus een zekere betrokkenheid van – de vertegenwoordigers van rijks-, provinciaal, gemeentelijk en vrij onderwijs met betrekking tot fundamentele hervormingen van het onderwijs, met name wijzigingen in de algemene oriëntering of de studieduur en in de toelatingsvoorwaarden voor leerlingen.⁵²⁹ Door het oprichten van scholen (en de “pedagogische proefnemingen”) van dit verplicht overleg uit te sluiten, leek resolutie 4 de vrijheid van oprichting net te bevestigen. De verschillende voorwaarden inzake leerlingenaantallen en kwaliteitseisen waaraan een school moest voldoen om subsidies te krijgen of met het sanctioneren der studies te worden belast, kan evenwel als een beperking van de oprichtingsvrijheid worden gezien.

⁵²⁴ Resolutie 7; art. 41 schoolpactwet.

⁵²⁵ Resolutie 7; artt. 42-44 schoolpactwet. Cf. het bepaalde in de christendemocratische wet van 17 december 1952 (die reeds een “gemengde geschillencommissie” had ingesteld) en de paarse wet van 27 juli 1955 (die de controle over het verbod had toevertrouwd aan de uitvoerende macht). Zie *supra* nrs. 79 en 71 e.v.

Zie over de Commissie Zorgvuldig Bestuur, voordien de Commissie Laakbare Praktijken: artt. VII.1-VII.15 (Deel VII De Commissie Zorgvuldig Bestuur) B.VI.Reg. 28 oktober 2016 betreffende codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs, BS 29 december 2016; J. DERIDDER en C. DRIESEN, *Recht naar school. Onderwijsrecht voor secundaire scholen*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 405-415; L. BALLON, “Onderwijsinstellingen zullen geen handel drijven! Of toch, maar wanneer dan?” in D. D’HOOGHE, K. DEKETELAERE en A. DRAYE (eds.), *Liber amicorum Marc Boes*, Brugge, die Keure, 2011, (303) 303-313.

⁵²⁶ Art. 6 schoolpactwet.

⁵²⁷ Te denken valt aan de (methode)scholen, die opteren voor “cultuurbeschouwing” tijdens de voor levensbeschouwelijk onderricht voorbehouden lestijden (zie *infra* nrs. 252-253 en 417).

⁵²⁸ Zie voor recentere evoluties *infra* nr. 416.

⁵²⁹ Art. 5 schoolpactwet.

De subsidievoorwaarden waren niet gering. Naast de algemene verplichting “de wettelijke en reglementaire bepalingen betreffende de inrichting der studiën en de toepassing van de taalwetten” na te leven, dienden scholen aan een hele reeks specifieke verplichtingen te voldoen om aanspraak op subsidies te kunnen maken: een structuur aannemen die in het rijksonderwijs bestond of door de minister van Onderwijs was goedgekeurd, zich aan controle en inspectie onderwerpen met betrekking tot de onderwezen vakken, het peil der studiën en de toepassing van de taalwetten, een minimumaantal leerlingen tellen, beschikken over didactisch materieel en een schooluitrusting die beantwoordde aan de pedagogische vereisten etc.⁵³⁰

In de mate dat het Schoolpact een *level playing field* wenste te creëren voor de verschillende verstrekkers van onderwijs werd ook de vrijheid van inrichting teruggedrongen. Het invoeren van een “eenvormige regeling der verlopen” kan in dit opzicht worden aangestipt (resolutie 5, derde lid; artikel 7 schoolpactwet), evenals de hoger reeds vermelde gelijkstelling van leerkrachtenstatuten.

102. De vrijheid van scholen werd evenwel niet enkel ingeperkt. Terwijl de vrijheid van richting enigszins lijkt te zijn teruggeschroefd, trad in haar plaats een pedagogische vrijheid op de voorgrond: elke inrichtende macht zou, aldus het tweede lid van resolutie 5, immers vrij zijn haar pedagogische methode te kiezen. De “pedagogische methodes” werden ook expliciet vermeld als een uitzondering waarop de onderwijsinspectie geen controlebevoegdheid verkreeg.⁵³¹ Bovendien werd enkel een *minimum* leerplan en -lessenrooster afgedwongen: de instellingen behielden zo ook inhoudelijk een zekere vrijheid.⁵³² Resolutie 6 verankerde daarnaast de vrijheid van scholen zelf in te staan voor “het sanctioneren der studiën”, waarbij een homologatiestelsel van de diploma’s zou worden uitgewerkt voor het normaal-, het technisch en het middelbaar onderwijs.⁵³³ Daarbij konden zelfs die inrichtingen die niet aan de voorwaarden voldeden om subsidies te bekomen geldige diploma’s of getuigschriften uitreiken, zolang zij de toepasselijke wetgeving respecteerden.⁵³⁴ En hoewel artikel 28 van de schoolpactwet een reeks specifieke voorwaarden opsomde waaraan het personeel moest voldoen om in aanmerking te komen voor staatstoelagen⁵³⁵, behielden scholen de vrijheid om zelf het onderwijspersoneel te benoemen.

Ook bevestigde het Schoolpact een vorm van onderwijsvrijheid die voordien enigszins ambigue was gebleven: de provinciale en gemeentelijke autonomie. Concreet werd het provinciaal en gemeentelijk

⁵³⁰ Zie art. 24, §2 schoolpactwet.

⁵³¹ Art. 24, §2, 3) schoolpactwet.

⁵³² Zie bv. R. STANDAERT, "Twintig jaar eindtermen: een terugblik", *TORB* 2011-2012, (2) 3.

⁵³³ Zie ook art. 23 schoolpactwet.

⁵³⁴ R. HOUBEN en F. INGHAM, *Het Schoolpact en zijn toepassing*, Brussel, CERESS-Documenten, 1962, 106.

⁵³⁵ Met name Belg zijn, de burgerlijke en politieke rechten niet ontnomen zijn, beschikken over de vereiste of voldoende geachte bevoegdheidsbewijzen, gezond zijn en de eed afleggen die was bepaald in artikel 2 van het decreet van 20 juli 1831.

onderwijs de vrijheid geboden een eigen benoemingspolitiek te voeren.⁵³⁶ Anders dan voor het rijksonderwijs gold voor het provinciaal en gemeentelijk onderwijs geen verplichte neutraliteit.

Tot slot kan met Houben en Ingham worden ingestemd dat het Schoolpact het recht van oprichting, in zijn meest zuivere vorm, onaangetast liet. Slechts in de mate dat onderwijsverstrekkers ook erkende getuigschriften en diploma's wilden verstrekken of in de toelageregeling wilden worden opgenomen, diende aan een aantal voorwaarden te worden beantwoord.⁵³⁷

3.3 WETGEVING NA HET SCHOOLPACT

103. Hoewel het Schoolpact een duurzame schoolvrede beoogde, golden de erin vervatte oplossingen niet als definitief. De verdere uitwerking en het toezicht op de naleving ervan werden toevertrouwd aan een Permanente Schoolpactcommissie (resolutie 30). Resolutie 12 bepaalde daarnaast dat “[i]ndien de toestand waarop dit pact steunt grondig zou gewijzigd zijn na een periode van 12 jaar, [...] dezelfde procedure [zal] gevolgd worden om de nieuwe problemen te onderzoeken.”

Een eerste fundamentele wijziging kwam er uiteindelijk pas na vijftien jaar met de **wet van 11 juli 1973**.⁵³⁸ Deze wet, zoals uitgewerkt door de verruimde Nationale Schoolpactcommissie⁵³⁹, voorzag onder meer in wijzigingen met betrekking tot het gehanteerde diplomacriterium, het personeelsstatuut, de schoolgebouwen, weddetoelagen en werkingssubsidies.⁵⁴⁰

Wat het *diplomacriterium* betreft moest om van een neutrale of confessionele school te spreken voortaan drie vierden (voorheen twee derden) van het onderwijspersoneel houder zijn van een diploma van het neutraal, dan wel het confessioneel onderwijs. Daarnaast werd de rechtspositieregeling voor het personeel gewijzigd met het nieuwe artikel 12*bis* schoolpactwet, waarin een koninklijk besluit in het vooruitzicht werd gesteld,

⁵³⁶ Zie R. HOUBEN en F. INGHAM, *Het Schoolpact en zijn toepassing*, Brussel, CERESS-Documenten, 1962, 115-116.

⁵³⁷ R. HOUBEN en F. INGHAM, *Het Schoolpact en zijn toepassing*, Brussel, CERESS-Documenten, 1962, 163.

⁵³⁸ Wet van 11 juli 1973 tot wijziging van de wet van 29 mei 1959 betreffende het bewaarschoolonderwijs, het lager, middelbaar, normaal-, technisch, kunst- en buitengewoon onderwijs, *BS* 20 augustus 1973. Zie voor een grondige bespreking F. INGHAM, *Het vernieuwde schoolpact: toelichting - gecoördineerde teksten*, Brussel CEPESS, 1974, 120 p.; F. INGHAM, *Het vernieuwde schoolpact: wijzigingen en aanvullingen (aangebracht door de wetten van 10 december 1974 en 14 juli 1975)*, Brussel, CEPESS, 1975, 26 p. Voor een schets van de politieke ontwikkelingen die leidden tot de herziening van het schoolpactcompromis, zie: L. VAN ROMPAEY, *Strijd voor waardering. Het COV van 1893 tot 1983*, Antwerpen, Garant, 2003, 270-276.

⁵³⁹ Het Protocol tot Herziening van het Schoolpact waarin de nog te verwezenlijken doelstellingen werden opgelijst werd ondertekend door de drie traditionele partijen, de Volksunie en de Pluralistische Liberale Partij. De Kommunistische Partij van België wees de uitnodiging mee te onderhandelen af. Het FDF en het RW wensten wel mee te onderhandelen, maar werden daarvan uitgesloten omdat zij weigerden het Protocol te ondertekenen. In 1974 zouden zij alsnog aansluiten bij de verruimde Nationale Schoolpactcommissie (V. ROTSAERT, "Evenwicht tussen de onderwijsnetten" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (821), 830; L. VAN ROMPAEY, *Strijd voor waardering. Het COV van 1893 tot 1983*, Antwerpen, Garant, 2003, 275).

⁵⁴⁰ Zie voor een globale bespreking o.m. V. ROTSAERT, "Evenwicht tussen de onderwijsnetten" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (821) 830-833.

waarmee het personeel van het vrij onderwijs aan het gemeen arbeidsrecht werd onttrokken en van een eigen statuut werd voorzien.⁵⁴¹

Ook de *weddetoelagen* werden bijgestuurd. Enerzijds werd de groep personeelsleden waarvoor een toelage werd verleend uitgebreid: naast de directieleden, het onderwijzend personeel en de studiemeestersopvoeders (voortaan: “opvoedend hulppersoneel”), kwamen voortaan ook bepaalde leden van het administratief personeel⁵⁴² in aanmerking voor weddetoelagen, evenals de leden van het medisch, paramedisch, psychologisch en sociaal personeel van het buitengewoon onderwijs.⁵⁴³ Daarnaast werd niet langer een onderscheid gemaakt tussen lekenpersoneel en geestelijk personeel.⁵⁴⁴

Een van de belangrijkste aanleidingen tot de herziening van de schoolpactwetgeving waren de financiële uitdagingen waarmee het katholiek onderwijs zich geconfronteerd zag door zijn ambitie gelijke tred te houden met de uitbreiding van het middelbaar onderwijs. Bij gebrek aan overheidsondersteuning inzake *scholenbouw* zag het katholiek onderwijs zich genoodzaakt schulden aan te gaan om zijn gebouwen uit te breiden en op te knappen.⁵⁴⁵ De wet van 11 juli 1973 kwam hieraan tegemoet door de herschikking en oprichting van in totaal vier bouwfondsen.⁵⁴⁶ Zoals voorheen konden het rijksonderwijs enerzijds en het provinciaal en gemeentelijk onderwijs anderzijds de kosten voor scholenbouw voor 100% resp. 60% laten financieren door het Gebouwenfonds voor de Rijksscholen resp. het Fonds voor Provinciale en Gemeentelijke Schoolgebouwen.⁵⁴⁷ Daarnaast konden scholen van het officieel gesubsidieerd onderwijs (voor de overige 40%) en van het vrij gesubsidieerd onderwijs (voor de volle 100%) voortaan beroep doen op een gewaarborgde bouwlening met een rentetoeelage via het Nationaal Waarborgfonds voor Schoolgebouwen.⁵⁴⁸ Tot slot werd een Algemeen Fonds voor Schoolgebouwen opgericht dat instond voor het tot stand brengen van de definitieve infrastructuur en de verdere behuizing van volledig nieuwe schoolgebouwen van alle onderwijsnetten (rijks, officieel gesubsidieerd en vrij gesubsidieerd). Om beroep te kunnen doen op de financiële tussenkomst van één van deze fondsen moesten scholen beantwoorden aan de rationalisatie- en programmationormen, evenals aan de vastgestelde fysieke en financiële normen.

⁵⁴¹ Art. 4 *juncto* art. 19 wet van 11 juli 1973; L. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, Die Keure, 2010, 21-22.

⁵⁴² Vastgelegd in een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit.

⁵⁴³ Art. 27 herziene schoolpactwet.

⁵⁴⁴ Art. 29 herziene schoolpactwet. Een tijdelijk onderscheid bleef wel bestaan met betrekking tot priesters en religieuzen die in gemeenschap leefden en nog geen twintig jaar dienst in het onderwijs hadden. Zie: V. ROTSAERT, "Evenwicht tussen de onderwijsnetten" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (821) 831-832.

⁵⁴⁵ L. VAN ROMPAEY, *Strijd voor waardering. Het COV van 1893 tot 1983*, Antwerpen, Garant, 2003, 270. Sinds het Schoolpact was het de gemeenten en provincies expliciet verboden nog langer aan gunstige voorwaarden kredieten te verstrekken aan het vrij onderwijs of gebouwen ter beschikking te stellen (R. HOUBEN en F. INGHAM, *Het Schoolpact en zijn toepassing*, Brussel, CERESS-Documenten, 1962, 160-162).

⁵⁴⁶ Zie voor een bespreking: J. MASQUELIN, *Le droit aux subsides de l'enseignement libre*, Brussel, Editions interuniversitaires, 1975, 169-176.

⁵⁴⁷ Voorheen “Fonds voor Schoolgebouwen en gebouwen in schoolverband van het Rijk” resp. “Fonds voor provinciale en gemeentelijke schoolgebouwen”.

⁵⁴⁸ Art. 22 herziene schoolpactwet.

Verder werden ook enkele wijzigingen met betrekking tot de *werkingsmiddelen* doorgevoerd. De financiële lasten door de tussenkomst van het Waarborgfonds voor Schoolgebouwen mochten tot 25% op de werkingskosten worden aangerekend. Daarnaast werd de afzonderlijke categorie van “uitrustingstoelagen” geschrapt en onder de werkingmiddelen gebracht.

104. Ook **de wetten van 10 december 1974 en 14 juli 1975** voerden nog enkele belangrijke wijzigingen door in de schoolpactwetgeving met betrekking tot de zogenaamde pluralistische school, het beginsel van de vrije keuze en het leerlingenvervoer en met betrekking tot fusies van scholen.⁵⁴⁹ Wat de vrije keuze betreft, kon voortaan ook aan het ontbreken van confessioneel onderwijs op redelijke afstand worden verholpen door in leerlingenvervoer te voorzien, naast de mogelijkheid die reeds bestond om een confessionele school in de subsidieregeling op te nemen.⁵⁵⁰ Voordien gold enkel voor het ontbreken van niet-confessioneel onderwijs de dubbele mogelijkheid een bijkomende school op te richten of in leerlingenvervoer te voorzien. Daarenboven kon voortaan ook een pluralistische school onder bepaalde voorwaarden als vrije keuzeschool fungeren, waardoor de staat ter zake niet langer in de oprichting of subsidiëring van, dan wel het vervoer naar een bijkomende school moest voorzien.⁵⁵¹

Daarnaast voerde de wet van 14 juli 1975 een “bewijs van lagere studiën” in, voorloper van het getuigschrift basisonderwijs, uit te reiken aan de leerlingen die slaagden voor de examens aan het eind van de lagere school.⁵⁵² Ook voorzag deze wet in de opheffing van de verplichting voor gemeenten om zelf in onderwijs te voorzien wanneer de vraag om gemeenteonderwijs onvoldoende hoog was.⁵⁵³

De rationalisatie van het onderwijsaanbod vormde een belangrijke focus in deze wijzigingen aan de schoolpactwetgeving. Artikel 14 van de schoolpactwet had voorzien in een enorme expansie van het officieel onderwijs, die uiteindelijk ook op de begroting zou gaan wegen.⁵⁵⁴ Al in 1966 leidde dit tot een tijdelijke opschorting van de opening van nieuwe rijksscholen en erkenning van andere scholen voor subsidiëring,

⁵⁴⁹ Zie: F. INGHAM, *Het vernieuwde schoolpact: wijzigingen en aanvullingen (aangebracht door de wetten van 10 december 1974 en 14 juli 1975)*, Brussel, CEPES, 1975, 8 e.v.; J. MASQUELIN, *Le droit aux subsides de l'enseignement libre*, Brussel, Editions interuniversitaires, 1975, 197-207.

⁵⁵⁰ Gewijzigd art. 4, lid 2, 2° schoolpactwet. In dit artikel werd tevens voorzien in de oprichting van een Nationale Dienst voor Leerlingenvervoer, belast met de verplichtingen van de overheid inzake leerlingenvervoer naar niet-confessionele, confessionele en pluralistische vrije-keuzescholen (lid 3).

⁵⁵¹ Gewijzigd art. 4, lid 7 schoolpactwet. Zie voor de actuele regeling inzake leerlingenvervoer: R. VERSTEGEN, "Constitutionele beginselen met betrekking tot het leerlingenvervoer", *TORB* 2011-2012, (64) 64-75.

⁵⁵² Art. 11 wet 14 juli 1975 tot wijziging van artikel 4 wetten op het lager onderwijs, gecoördineerd bij KB van 20 augustus 1957.

⁵⁵³ Art. 12 wet 14 juli 1975 tot wijziging van artikel 22, lid 2 wetten op het lager onderwijs, gecoördineerd bij KB van 20 augustus 1957.

⁵⁵⁴ Zie over de expansie van het onderwijs: D. VAN DAMME, "Massificatie, democratisering en rationalisering. Het schoolpact en de paradoxen van de onderwijsexpansie" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (787) 787-819.

een maatregel die werd verlengd in 1967.⁵⁵⁵ Vanuit dezelfde optiek werd sterk ingezet op het fuseren van scholen, waarbij een fusie als alternatief voor een eventuele sluiting werd aangereikt en gefuseerde scholen gunstigere schoolnormen genoten.⁵⁵⁶ Die rationalisatie was er evenwel nooit een van het onderwijslandschap in zijn totaliteit: het was eerst en vooral een rationalisatie binnen elk net, maar niet tussen netten.⁵⁵⁷ Doordat een rem werd gezet op de uitbreiding van de netten en een stimulans werd ingebouwd te fuseren met bestaande scholen, zou de rationalisatiecampagne uiteindelijk ook op de vrije keuze gaan wegen. El Berhoumi stelt in dit verband dat “*le libre choix ne concerne plus que les établissements existants*”.⁵⁵⁸ Voor de oprichting en subsidiëring van nieuwe onderwijsinstellingen lag de lat immers steeds hoger.⁵⁵⁹

105. De financiële bezorgdheden die aanleiding gaven tot rationalisatiemaatregelen lagen uiteindelijk ook mee aan de basis van het vroegtijdig stranden van het experiment met het VSO, het zogenaamde vernieuwd secundair onderwijs.⁵⁶⁰ Vertrekkend vanuit verschillende inspiratiebronnen voorzag de **wet van 8 juni 1964**⁵⁶¹ in een systeem dat algemeen en technisch onderwijs zou combineren en daarbij zowel aan ambities van democratisering als personalisme en individualisering zou beantwoorden.⁵⁶² De idee was niet alleen de structuur van het onderwijs te wijzigen, maar ook de methode door met permanente evaluaties te werken en de kwantitatieve beoordeling te vervangen door een kwalitatieve waardering; bijsturing in plaats van mislukking. Het VSO startte experimenteel in 1969 in enkele scholen van het officieel onderwijs en kreeg een bredere basis met de **wet van 19 juli 1971 betreffende de algemene structuur en de organisatie van het secundair onderwijs**.⁵⁶³

Die kaderwet bevestigde eerst en vooral de vrijheid van onderwijs: het gesubsidieerde onderwijs zou de keuze krijgen zijn structuur te behouden.⁵⁶⁴ Voor het rijksonderwijs werd in 1976 evenwel beslist dat het VSO algemeen zou worden uitgerold.⁵⁶⁵ Op die manier versterkte het VSO het onderscheid tussen de rijkscholen en de vrije scholen, waarvan een aanzienlijk deel traditioneel gestructureerd bleef. Dat laatste was te wijten aan een van het VSO afwijkende pedagogische visie en een gerichtheid op het conservatievere

⁵⁵⁵ Wet van 8 juli 1966 houdende tijdelijke opschorting van de uitbreiding van de onderwijsnetten, *BS* 11 augustus 1966; verlengd bij wet van 7 juli 1967 houdende tijdelijke opschorting van de onderwijsnetten, *BS* 27 juli 1967.

⁵⁵⁶ Zie in het bijzonder wet 14 juli 1975; KB 8 oktober 1975, *BS* 5 november 1975; wet 18 september 1981, *BS* 15 oktober 1981; KB van 30 maart 1982, *BS* 14 mei 1982; KB van 2 augustus 1984, *BS* 18 augustus 1984.

⁵⁵⁷ D. DÉOM, "L'enseignement est libre: quel avenir pour une petite phrase riche de passé?", *En hommage à Francis Delpérée: itinéraires d'un constitutionnaliste*, Brussel, Bruylant, 2007, (437) 440-441.

⁵⁵⁸ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 130.

⁵⁵⁹ Dat probleem lijkt ook vandaag nog te bestaan. Zie *infra* nr. 458.

⁵⁶⁰ Zie daarover in het bijzonder: A. VAN HAECHT, *L'enseignement rénové: de l'origine à l'éclipse*, Brussel, ULB, 1985, 180-240.

⁵⁶¹ *BS* 2 juli 1964.

⁵⁶² M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 131.

⁵⁶³ *BS* 28 augustus 1971.

⁵⁶⁴ Art. 11 wet 19 juli 1971. Een onderscheid diende te worden gemaakt tussen geëngageerd vernieuwd onderwijs en geëngageerd onderwijs oude stijl: type I en type II (KB van 31 juli 1975, *BS* 6 september 1975). Zie ook de Memorie van Toelichting, *Parl.St.* Senaat 1970-1971, nr. 97, 5-6.

⁵⁶⁵ MB van 5 januari 1976, *BS* 20 januari 1976

deel van de bevolking dat zich niet aan het avontuur van het VSO wilde wagen (en in sterke mate uit geboede, goed presterende leerlingen bestond).⁵⁶⁶

In een context van een uit zijn voegen barstend onderwijssysteem en een grote, kostelijke vrijheid voor onderwijsverstrekkers, bleek het VSO erg duur.⁵⁶⁷ Onder de drastische besparingsmaatregelen van de regering Martens-Gol zou het project dan ook worden stopgezet.⁵⁶⁸

4. EVALUATIE

Terug naar het Schoolpact. Het Schoolpact was in eerste instantie een compromis, waarbij de linkerzijde een uitbreiding van het officieel onderwijs bekwam en de christendemocraten een duurzame subsidieregeling voor het vrij onderwijs.⁵⁶⁹ Dat compromis werd door de meest radicale liberalen en socialistten bekritiseerd als een totaal fiasco: terwijl de christendemocraten een volwaardige subsidiëring uit de brand hadden gesleept, bekwamen de paarse partijen slechts een herbevestiging van het bestaansrecht van het officieel onderwijs, waarvoor zij de erkenning reeds in de Grondwet verankerd meenden; en de schoolpactverworvenheden voor het officieel onderwijs werden als bijzonder kwetsbaar beoordeeld.⁵⁷⁰ Hoewel ook de doctrine lijkt te erkennen dat vooral de paarse partijen inhoudelijke toegevingen hebben moeten doen, was ook voor de christendemocraten het succes niet volledig: het Schoolpact voorzag immers niet in een volledige financiële gelijkstelling, met name voor internaten en gebouwen, terwijl voor het officieel onderwijs wel in een dure bouw- en uitbreidingsbeweging was voorzien.⁵⁷¹ Tyssens merkt wel op hoe het bereikte compromis het katholiek onderwijs toeliet haar “kwantitatieve hegemonie” verder uit te bouwen en hoe de klassieke liberale these inzake de rol van de overheid ten aanzien van het onderwijs geleidelijk verdween.⁵⁷²

106. Volgens El Berhoumi is de waarde van het Schoolpact niet zozeer in de inhoud gelegen, maar op een meer systemisch niveau in het vinden van een evenwicht.⁵⁷³ De waarde van het Schoolpact schuilt in de creatie van een min of meer duurzaam ontnemen van het onderwijsbeleid aan de wil van de wisselende (en

⁵⁶⁶ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 133.

⁵⁶⁷ J. BECKERS, "Les politiques scolaires de l'égalité des chances et de l'égalité des acquis dans l'enseignement secondaire (après 1945)" in D. GROOTAERS (ed.), *Jalons pour une histoire du système scolaire belge*, Brussel, CRISP, 1998, (303) 345.

⁵⁶⁸ J. BECKERS, "Les politiques scolaires de l'égalité des chances et de l'égalité des acquis dans l'enseignement secondaire (après 1945)" in D. GROOTAERS (ed.), *Jalons pour une histoire du système scolaire belge*, Brussel, CRISP, 1998, (303) 350.

⁵⁶⁹ J. TYSENS, *Guerre et paix scolaires 1950-1958*, Brussel, De Boeck, 1997, 185.

⁵⁷⁰ G. DIERICKX, "Het schoolpact of de kunst van het simultaan schaken" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (669) 679; J. TYSENS, "Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven", *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 99.

⁵⁷¹ R. VERSTEGEN, "Van schoolpact, over schoolpactwet, naar schoolpactbeginselen en terug", *TORB* 2009-2010, nr. 1-2, (6) 7; J. TYSENS, "Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven", *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 99. Zie ook: L. VAN ROMPAEY, *Strijd voor waardering. Het COV van 1893 tot 1983*, Antwerpen, Garant, 2003, 225-226.

⁵⁷² J. TYSENS, "Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven", *TORB* 1994-1995, nr. 2, (91) 99.

⁵⁷³ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 124.

wispelturige) meerderheid. Tegelijkertijd kan niet worden ontkend dat ook inhoudelijk het Schoolpact ontzettend belangrijk is geweest. Minstens **drie kernpunten uit het Schoolpact** hebben een blijvende invloed gehad op het onderwijsbeleid in het algemeen, en op de evoluerende invulling van de vrijheid van onderwijs in het bijzonder.

Allereerst is met het Schoolpact de vrije schoolkeuze definitief verankerd als de gemeenschappelijke ideologische basis van het onderwijsbeleid. Aanvankelijk, in 1831, in een tijd waarin het model van de nachtwerkerstaat nog sterk aanwezig was, was de invulling van de vrijheid van onderwijs er in eerste instantie een van “*laissez faire, laissez passer*”. Hoewel de idee van de keuzevrijheid van het gezinshoofd, de *bon père de famille*, reeds aanwezig was, diende de overheid zich slechts te onthouden van een al te bemoeizuchtige inmenging in het onderwijslandschap om de onderwijsvrijheid te waarborgen. Het Schoolpact is het voorlopig orgelpunt van een evolutie waarin de rol van de overheid geëvolueerd is naar een actieve *agent* in het realiseren van de onderwijsvrijheid: opdat ouders de vrije keuze zouden genieten moet de overheid voortaan onderwijs organiseren en subsidiëren.

Een tweede inhoudelijk kernpunt van het Schoolpact heeft betrekking op het karakter van het raamwerk waarin de vrijheid van onderwijs zich verder zal ontwikkelen. Dat raamwerk is ontegensprekelijk een filosofisch-religieuze aangelegenheid. Zoals El Berhoumi schrijft: “*Alors que la connotation philosophico-religieuse des enjeux scolaires s’effacera progressivement au profit d’aspects pédagogiques et socio-économiques, les fondement du régime juridique de l’école belge resteront ceux du Pacte scolaire.*”⁵⁷⁴ Het Schoolpact betonnerde de filosofisch-religieuze tegenstellingen als het ware in de juridische structuur van het onderwijsbeleid, soms in lijn met en soms in tegenstelling met het bestaande constitutionele bestel. Door zijn blijvende invloed en zijn uiteindelijke verankering in de Grondwet zou het Schoolpact daarmee ook de latere onderwijsdebatten levensbeschouwelijk blijven kleuren.

Dat een bijzonder voordeel werd voorzien voor de vrije keuze inzake confessioneel dan wel niet-confessioneel onderwijs hoeft evenwel niet te betekenen dat de passieve vrijheid van onderwijs op andere vlakken volstrekt zonder betekenis was. Zo zouden de voorbereidende teksten van de derde staatshervorming, weliswaar dertig jaar later, suggereren dat bij de passieve vrijheid van onderwijs “onder meer maar *niet uitsluitend* [...] aan de voorzieningen voor niet-confessionele en confessionele vrije-keuzescholen [kan worden gedacht]”.⁵⁷⁵

In lijn daarmee, en ten derde, kondigde het Schoolpact ook een nieuwe lens aan, waarmee, naast de bestaande filosofisch-religieuze lens, invulling zou worden gegeven aan de betekenis van de vrijheid van

⁵⁷⁴ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d’enseignement à l’épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 125.

⁵⁷⁵ Verklarende Nota bij het Voorstel van de regering, *Parl.St.* Senaat, BZ 1988, nr. 100/1, 2, eigen nadruk.

onderwijs. Geleidelijk aan zou meer aandacht ontstaan voor de pedagogische vrijheid – de vrijheid als school een eigen pedagogische aanpak of methode te hanteren. Hoewel de contouren van de onderwijsvrijheid filosofisch-religieus werden gedefinieerd, zou die pedagogische vrijheid langzaamaan haar plaats gaan opeisen in het onderwijsdebat.⁵⁷⁶

107. Het Schoolpact van 1958 heeft een unieke rol gespeeld in de ontwikkeling van het Belgische onderwijslandschap. Bovenal was het een compromis dat de breed uitdijende debatten van meer dan 150 jaar politieke onderwijsgeschiedenis wist in te dammen in een gemeenschappelijk aanvaard raamwerk dat tot op heden quasi ongeschonden is. Veny merkt op hoe, ondanks het falen van de Nationale Schoolpactcommissie en het feit dat de update van het Schoolpact in 1973 als minder bindend werd ervaren, het Schoolpact en de schoolpactwet toch een blijvende invloed hebben verkregen via de rechtspraak van de Raad van State en het Grondwettelijk Hof.⁵⁷⁷ Alle latere onderwijswetgeving is immers beoordeeld tegen het licht van de met het Schoolpact in de steigers gezette schoolvrede. Ook na de communautarisering van het onderwijsbeleid blijven de schoolpactbeginselen een blijvende rol spelen als raamwerk waaraan nieuwe regelgeving moet worden afgetoetst. Desalniettemin is het formele referentiepunt verschoven: sinds de grondwetswijziging van 1988 is niet langer het Schoolpact, maar het uitgebreide artikel 24 van de Grondwet het formele kader waaraan onderwijswetgeving wordt getoetst.⁵⁷⁸

HOOFDSTUK 6.

DE GRONDWETSWIJZIGING VAN 1988

108. De derde staatshervorming van 1988 was van onnoemelijk belang voor het onderwijsbeleid. Enerzijds werd de gemeenschappen een volwaardige bevoegdheid op het vlak van onderwijs gegeven (1), anderzijds werden de Schoolpactbeginselen grondwettelijk verankerd in het gewijzigde artikel 24 van de Grondwet (2). Zowel voor de bevoegdheidsverdeling als voor de beginselen uit artikel 24 werd het toezicht toevertrouwd aan het Arbitragehof (3). Op deze elementen wordt hieronder nader ingegaan.

1. DEFEDERALISERING VAN DE BEVOEGDHEID VOOR ONDERWIJS

109. De idee het onderwijsbeleid van de onderscheiden taalgemeenschappen een zekere autonomie toe te kennen, dateert van ver voor er sprake was van België als federale staat of zelfs het bestaan van de

⁵⁷⁶ Zie: M. EL BERHOUMI, "La liberté pédagogique" in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (45) 49-50.

⁵⁷⁷ L. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, Die Keure, 2010, 15. Zie over het "falen" van de Schoolpactcommissie en meer algemeen over de grenzen aan het schoolpactmodel: J. DE GROOF, *De grondwetsberzijening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 18-22.

⁵⁷⁸ L. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, Die Keure, 2010, 15-16; J. DE GROOF, *De grondwetsberzijening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 76.

(cultuur)gemeenschappen. Zo werd al tijdens de Eerste Wereldoorlog door de Duitse bezetter het Ministerie van Kunsten en Wetenschappen in twee taalafdelingen gesplitst, om onmiddellijk na de oorlog opnieuw te worden herenigd.⁵⁷⁹ In 1938 werden binnen het Ministerie van Openbaar Onderwijs opnieuw twee onderscheiden culturele raden gevestigd.⁵⁸⁰ In 1940 leidde het voorstel om het Ministerie van Openbaar Onderwijs opnieuw te splitsen tot het ontslag van de regering Pierlot III.⁵⁸¹

Uiteindelijk zou het Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur pas met het koninklijk besluit van 25 september 1969⁵⁸² definitief gesplitst worden in een Ministerie van Nationale Opvoeding en Nederlandse Cultuur en een *Ministère de l'Éducation Nationale et de la Culture française*.⁵⁸³ Hoewel onderwijs een nationale bevoegdheid bleef, waren er bestuurlijk voortaan twee onderscheiden administraties die elk onder de bevoegdheid van een eigen minister van Nationale Opvoeding fungeerden.⁵⁸⁴

110. De staatshervorming van 1970 voorzag al in de overdracht van de bevoegdheid voor onderwijs aan de cultuurgemeenschappen. Artikel 59bis, §2, eerste lid van de Grondwet luidde sindsdien: “*De cultuurraden regelen, ieder wat hem betreft bij decreet: [...] 2° het onderwijs, met uitsluiting van wat betrekking heeft op de schoolvrede, de leerplicht, de onderwijsstructuren, de diploma's, de toelagen, de wedden, de schoolbevolkingsnormen*”. De omvangrijke lijst uitzonderingen waarmee de bevoegdheidsoverdracht gepaard ging, in het bijzonder de verwijzing naar de schoolvrede, maakte de gemeenschapsbevoegdheid voor onderwijs in wezen tot een dusdanig lege doos dat senator Baert (Volksunie) niet geheel onterecht sprak over de federalisering van “het onderwijs, met uitsluiting van het onderwijs”.⁵⁸⁵ Deze cynische boutade won nog aan waarheidsgehalte doordat de Raad van State de bevoegdheidsbepaling restrictief zou interpreteren, waardoor alles wat rechtstreeks of onrechtstreeks verbonden was aan de nationale uitzonderingen aan de onderwijsbevoegdheid van de cultuurgemeenschappen onttrokken bleef.⁵⁸⁶

⁵⁷⁹ M. DUMOULIN, "L'Entrée dans le XXe siècle 1905-1918" in M. DUMOULIN, V. DUJARDIN, E. GERARD, *e.a.* (eds.), *Nouvelle Histoire de Belgique. Volume 2: 1905-1950*, Editions Complexe, 2006, (1) 113.

⁵⁸⁰ KB van 7 februari 1938 *portant création au ministère de l'Instruction publique de deux conseils culturels*, BS 9 februari 1938. Zie H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge. Volume 1: de 1830 à 1970*, Brussel, Bruylant, 1996, 159-161.

⁵⁸¹ F. PERIN, *La démocratie enrayée: essai sur le régime parlementaire belge de 1918 à 1958*, Brussel, Institut belge de science politique, 1960, 72, vn. 16.

⁵⁸² KB 25 september 1969 houdende splitsing van het Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur, BS 30 september 1969.

⁵⁸³ Zie daarover X, "L'Éducation nationale", *Courrier hebdomadaire du CRISP* 28 november 1974 1974, vol. 37, nr. 663, (1) 12-17.

⁵⁸⁴ C. VAN DER CRUYSSSEN, *Het Ministerie van onderwijs en cultuur (1878-1884, 1907-1991). Deel I: Organisatie*, Brussel, Algemeen rijksarchief, 1995, 122, 136, 160, 169. Formeel was er evenwel slechts één minister van Nationale Opvoeding, aan wie een staatssecretaris van de andere taalgroep werd toegevoegd (L. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, Die Keure, 2010, 16).

⁵⁸⁵ *Hand. Senaat*, 10 juni 1970, 1817. Ook de Raad van State stelde dat de uitzonderingen “zó omvattend [zijn] dat zij haast alle fundamentele aspecten van het onderwijs behelzen” (*Parl.St. Kamer 1986-1987*, nr. 287/2; J. VELAERS, *De grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving: vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Antwerpen, Maklu, 1999, 399).

⁵⁸⁶ Zie daarover: J. DE GROOF, "De bevoegdheidsverdeling van 1970 inzake onderwijs: zienswijzen van de Raad van State en lessen voor de Constituanten", *TBP* 1988, (391) 391-405.

111. Pas met de staatshervorming van 1988 werden de gemeenschappen daadwerkelijk bevoegd voor onderwijs.⁵⁸⁷ Het gewijzigd artikel 59*bis*, §2 (nu artikel 127, §1) van de Grondwet had tot doel “de Gemeenschappen [...] maximaal de bevoegdheid toe te kennen voor het onderwijsbeleid.”⁵⁸⁸ Slechts voor drie uitzonderingen bleef de federale wetgever bevoegd: de bepaling van het begin en het einde van de leerplicht, de minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma’s, en de pensioenregeling.⁵⁸⁹ In het onderdeel over huisonderwijs zal verder worden ingegaan op de regeling van de leerplicht. Hier volstaat het ons tot twee elementen te beperken. Ten eerste moet worden benadrukt, zoals ook de Raad van State deed, dat de Grondwet het niet over “schoolplicht” heeft: aldus valt naast het klassiek schools onderwijs ook de duur van het huisonderwijs onder de bevoegdheid van de federale overheid.⁵⁹⁰ Ten tweede is het voorbehoud van de leerplichtige leeftijd aan de federale overheid niet onbelangrijk. Naast de vermelding in artikel 127 van de Grondwet, waarin de bevoegdheid om het begin en het einde van de leerplicht te bepalen aan de federale overheid wordt voorbehouden, speelt de leerplicht immers ook een sleutelrol in de opbouw van artikel 24 van de Grondwet. De leerplichtige leeftijd bakent het toepassingsgebied van een aantal grondrechtelijke onderdelen van artikel 24 van de Grondwet af *ratione temporis*. Het betreft de verplichting voor scholen van officieel onderwijs om “tot het einde van de leerplicht” de keuze aan te bieden inzake levensbeschouwelijk onderricht (artikel 24, §1, vierde lid), de kosteloze toegang tot het onderwijs (artikel 24, §3, eerste lid), en het recht op morele of religieuze opvoeding ten laste van de gemeenschap (artikel 24, §3, tweede lid).

2. HET NIEUWE ARTIKEL 24 VAN DE GRONDWET

112. De vrees bestond dat de communautarisering oude schoolpolitieke spanningen opnieuw zou doen opblazen.⁵⁹¹ Om hieraan tegemoet te komen werden de voornaamste waarborgen uit het Schoolpact en de

⁵⁸⁷ Dat had ook tot gevolg dat de gemeenschappen voortaan, de drie materies die tot de bevoegdheid van de federale overheid bleven behoren uitgezonderd, zelf als tegenpartij voor de bestuursrechter konden worden aangewezen in onderwijsaangelegenheden (in tegenstelling tot de situatie in RvS 24 juni 1982, *Moens*, nr. 22.380, *Arr.RvS* 1982, 1123-1127, waarin de gemeenschap niet als tegenpartij kon optreden met betrekking tot een beroep tot vernietiging van een besluit tot afwijzing van de aanvraag tot oppensioenstelling van een leerkracht).

⁵⁸⁸ Verklarende Nota bij het Voorstel van de regering, *Parl.St.* Senaat, BZ 1988, nr. 100-1/1, 1. Zie ook: J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 26-36; R. VERSTEGEN, "De gemeenschappen bevoegd voor het onderwijs", *TBP* 1990, (3) 21-34.

⁵⁸⁹ Oud art. 59*bis*, §2, 2° Grondwet; nieuw art. 127, §1, 2° Grondwet. Voor de Duitstalige Gemeenschap is de bevoegdheid voor onderwijs verankerd in artikel 130, §1, 3° Grondwet (oud art. 59*ter*, §2 Grondwet). Zie over deze uitzonderingen J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 25-36; L. VENY, "Onderwijs en grondwet. De nieuwe grondwetsbepalingen inzake onderwijs", *TBP* 1988, (573) 593-596; R. VERSTEGEN, "De gemeenschappen bevoegd voor het onderwijs", *TBP* 1990, (3) 21-34.

⁵⁹⁰ Adv.RvS 13 april 1983 bij wetsontwerp betreffende de leerplicht, *Parl.St.* Kamer 1982-1983, nr. 645/1, (14) 15; J. VELAERS, *De grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving: vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Antwerpen, Maklu, 1999, 402.

⁵⁹¹ Met name bestond de vrees voor een minorisering en verdrukking van de vrije scholen in de Franse Gemeenschap en van het rijksonderwijs in de Vlaamse Gemeenschap wanneer, ingevolge de communautarisering van het onderwijs, niet langer beroep zou kunnen worden gedaan op politieke steun en bescherming van de aan de andere kant van de taalgrens sterkste politieke familie (X. DELGRANGE, "L'égalité dans l'enseignement à la lecture de la jurisprudence de la Cour d'Arbitrage" in B. SCHEPENS (ed.), *Quels droits dans l'enseignement? Enseignants, parents, élèves*, Brugge, la Charte, 1994, (51) 53-54 en 57-58; G. MONARD, "De overdracht van de onderwijsbevoegdheid naar de gemeenschappen" in A. ALEN en P. SUETENS (eds.), *Zeven knelpunten na zeven jaar Staatshervorming*, Brussel, Story-Scientia, 1988, (333) 344-353; B. VERBEECK, "Neutraal en toch divers. Een te moeilijke evenwichtsoefening voor het

schoolpactwetgeving verankerd in artikel 17 (nu artikel 24) van de Grondwet dat daartoe aanzienlijk werd uitgebreid.⁵⁹² Hieronder overlopen we de verschillende onderdelen waaruit artikel 24 sindsdien bestaat.

113. De eerste paragraaf van artikel 24 luidt 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.

Het eerste lid van deze paragraaf behield de verankering van de *vrijheid* van onderwijs zoals die in 1831 in de Grondwet was opgenomen. Bedoeling was daarin ook “de jurisprudentie die er rond groeide” verankerd te houden, zowel wat de actieve vrijheid⁵⁹³ als wat de passieve vrijheid⁵⁹⁴ van onderwijs betreft.⁵⁹⁵ De oorspronkelijke vrijheidsbepaling werd daarnaast met drie nieuwe bepalingen aangevuld.⁵⁹⁶

Het nieuwe tweede lid van paragraaf 1 verankerde de keuzevrijheid van de ouders.⁵⁹⁷ Volgens de Verklarende Nota bij het Voorstel van de regering voor de herziening van artikel 17 diende deze referentie naar de *keuzevrijheid* slechts als een nadere explicitering van de verankering van de onderwijsvrijheid te worden

onderwijs in Vlaanderen”, *Ethiek en maatschappij* 2008, nr. 3, (13) 15; R. VERSTEGEN, “De gemeenschappen bevoegd voor het onderwijs”, *TBP* 1990, (3) 3. Zie in die zin ook bv. Verslag, *Parl.St.* Kamer, BZ 1988, nr. 455/4, 31-32.

⁵⁹² Verslag, *Parl.St.* Senaat, BZ 1988, nr. 100-1/2, 31; J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 63-69; J. DE GROOF, “Het schoolpact is dood. Leve de grondwet!”, *TORB* 2009-2010, nr. 1-2, (3) 3; Zie over de verhouding tussen het nieuwe artikel 17 van de Grondwet en de bepalingen van het Schoolpact: Arbitragehof 5 december 1991, nr. 38/91, B.3.11; Arbitragehof 2 maart 1995, nr. 23/95, B.2.3; M. EL BERHOUMI, “Le droit au subventionnement et l’égalité en matière de financement” in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l’enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (619) 626-630.

⁵⁹³ “de vrijheid van openbare besturen andere dan de Staat of de Gemeenschappen en van private personen om onderwijs in te richten en er onder meer vrij het karakter of de pedagogische methodes van te bepalen; private personen kunnen daarenboven de strekking van hun onderwijs vrij bepalen; dit lid waarborgt tevens de autonomie van de vrije universitaire instellingen, wat betreft hun beheer en organisatie, het onderwijs en onderzoek, en het begrotingsbeleid” (Verklarende Nota bij het Voorstel van de regering, *Parl.St.* Senaat, BZ 1988, nr. 100/1, 2).

⁵⁹⁴ “de vrijheid van de ouders of studenten om zelf een school te kiezen. Dit impliceert dat zij onder redelijke voorwaarden, die in objectieve criteria moeten vertaald worden, een school naar hun keuze ter beschikking moeten hebben. Hierbij wordt onder meer maar niet uitsluitend gedacht aan de voorzieningen voor niet-confessionele en confessionele vrije-keuzescholen” (Verklarende Nota bij het Voorstel van de regering, *Parl.St.* Senaat, BZ 1988, nr. 100-1/1, 2).

⁵⁹⁵ G. CRAENEN, “Vrijheid en recht volgens artikel 17 van de Grondwet”, *TBP* 1990, nr. 1, (36) 37.

⁵⁹⁶ Craenen zou toen al opmerken dat de uitbreiding van de engagementen van de overheid in artikel 17 van de Grondwet niet zonder risico was. Zo stelde zij dat “wel gevaar [bestaat] dat de tekst uitloopt op minder vrijheid dan voorheen het geval was” (G. CRAENEN, “Vrijheid en recht volgens artikel 17 van de Grondwet”, *TBP* 1990, nr. 1, (36) 49). Hoewel niet toegespitst op onderwijs stelt ook Rimanque waarschuwend: “Als een oorspronkelijke akte met een duidelijke functionaliteit in later tijden veelvuldig wordt gewijzigd en aangevuld, los van de oorspronkelijke betekenis en bedoeling, dan bestaat het risico dat deze akte niet alleen inhoudelijk een verwarrend beeld vertoont, maar dat ook de betekenis ervan vervaagt” of – zo zijn we geneigd aan te vullen – dat de decreetgever en de hoogste rechters enige interpretatieruimte verwerven om de betekenis te laten vervagen (K. RIMANQUE, “Verdient de Belgische Grondwet nog een hoofdletter?”, *En hommage à Francis Delpérée: itinéraires d’un constitutionnaliste*, Brussel, Bruylant, 2007, (1343) 1343). Zie voor een illustratie daarvan de bespreking van het huisonderwijs in **Hoofdstuk 8**.

⁵⁹⁷ Veny wijst er op dat hoewel artikel 24, §1, tweede lid Grondwet slechts over “ouders” spreekt die bepaling zo moet worden gelezen dat ook studenten en personen die over een schoolplichtig kind de voogdij uitoefenen van de keuzevrijheid genieten (L. VENY, “Onderwijs en grondwet. De nieuwe grondwetsbepalingen inzake onderwijs”, *TBP* 1988, (573) 580).

beschouwd.⁵⁹⁸ Hoewel dit lid aldus inhoudelijk niets toevoegt, bevestigt de explicitering het toegenomen belang van de passieve vrijheid waarvan hoger reeds gewag is gemaakt.

Daarnaast verankerde het nieuwe derde lid het recht – en wanneer de vrije keuze in het geding was ‘de plicht’⁵⁹⁹ – van de Gemeenschap (voorheen ‘het Rijk’) om *neutraal* onderwijs in te richten. Daarmee lijkt de aanslepende betwisting rond het recht van de overheid om onderwijs in te richten definitief beslecht.⁶⁰⁰ Er werd bewust gekozen het begrip “neutraliteit” niet nader te definiëren in de Grondwet zelf opdat het begrip, afhankelijk van het ontwikkelde opvoedingsproject en de pedagogische methode van het gemeenschapsonderwijs, “op uiteenlopende wijze [zou] kunnen evolueren in de Gemeenschappen”.⁶⁰¹ De Grondwet beperkt zich tot de vermelding van wat de neutraliteit “onder meer” inhoudt: “de eerbied voor de filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen van de ouders en de leerlingen.”⁶⁰² Het personeels criterium dat in het Schoolpact nog als basis fungeerde voor het al dan niet confessioneel zijn van een school vond dus geen ingang als grondwettelijk verankerd neutraliteitscriterium. Wel stelde de Verklarende nota van de regering dat, in afwachting van decretale regelingen om de neutraliteit van het personeel van het gemeenschapsonderwijs te waarborgen, de vermeend ongrondwettige resolutie 15 van het schoolpact onverkort zou worden toegepast.⁶⁰³

Deze beperkte bepaling van het neutraliteitsbegrip kan – net als de defederalisering van de bevoegdheid voor onderwijs overigens – niet los worden gezien van de ter zake spelende visieverschillen tussen Franstaligen en Vlamingen. Zo hield de Franstalige minister van Onderwijs bij de bespreking van de grondwetsherziening vast aan de traditionele, drieledige invulling van het neutraliteitsbegrip: inachtneming van de filosofische, religieuze en ideologische overtuigingen van de ouders; het aanbieden van de keuze

⁵⁹⁸ Verklarende Nota bij het Voorstel van de regering, *Parl.St.* Senaat, BZ 1988, nr. 100-1/1, 2. Zie ook: Verslag, *Parl.St.* Senaat, BZ 1988, nr. 100-1/2, 27; L. VENY, "Onderwijs en grondwet. De nieuwe grondwetsbepalingen inzake onderwijs", *TBP* 1988, (573) 579.

⁵⁹⁹ Zie: Verklarende Nota bij het Voorstel van de regering, *Parl.St.* Senaat, BZ 1988, nr. 100-1/1, 2: “onder meer om de vrije keuze te waarborgen”. Vandaar ook de terechte wijziging van “De gemeenschap heeft het recht neutraal onderwijs in te richten” in “De Gemeenschap richt neutraal onderwijs in” (J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 88, vn. 126). Zie in dezelfde zin: L. VENY, "Onderwijs en grondwet. De nieuwe grondwetsbepalingen inzake onderwijs", *TBP* 1988, (573) 579.

⁶⁰⁰ R. VERSTEGEN, "De gemeenschappen bevoegd voor het onderwijs", *TBP* 1990, (3) 8. Zie ook: G. BAERT, "De neutraliteitsverklaring voor het Gemeenschapsonderwijs", *TORB* 1991-1992, nr. 3, (8) 8-15.

⁶⁰¹ Verklarende Nota bij het Voorstel van de regering, *Parl.St.* Senaat, BZ 1988, nr. 100/1, 3. De Verklarende Nota gaf evenwel een voorzet voor de richting waarin het neutraliteitsbegrip moest worden ingevuld door de gemeenschappen door te stellen dat neutraal onderwijs diende uit te gaan “van een positieve erkenning en waardering van de verscheidenheid van meningen en houdingen”, met een “nadruk op de gemeenschappelijke waarden” (Verklarende Nota bij het Voorstel van de regering, *Parl.St.* Senaat, BZ 1988, nr. 100/1, 3).

⁶⁰² Met de woorden “onder meer” zou enerzijds naar initiatieven zoals de methodescholen worden verwezen (Verslag, *Parl.St.* Senaat, BZ 1988, nr. 100-1/2, 66). Naast filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen dienen ook pedagogische en didactische opvattingen te worden eerbiedigd (S. PAUWELS, "Onderwijsbeleid in de geest van het schoolpact: evolutie aan Nederlandstalige zijde" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (843) 849, vn. 24; R. SENELLE, *Commentaar op de Belgische grondwet*, Brussel, Ministerie van buitenlandse zaken, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking, 1974, 22). Anderzijds laten de woorden de ruimte het neutraliteitsbegrip met bijkomende criteria – godsdienstige keuzevrijheid, diplomacriterium ... – verder invulling te geven.

⁶⁰³ Zie *supra* nr. 93; Verklarende Nota bij het Voorstel van de regering, *Parl.St.* Senaat, BZ 1988, nr. 100-1/1, 3. Tezelfdertijd stelde de Nederlandstalige staatssecretaris voor onderwijs evenwel dat “de toekomst van resolutie 15 opnieuw moet worden bekeken” (*Hand.* Senaat BZ 1988, 15 juni 1988, p. 546).

tussen godsdienstonderricht en de niet-confessionele zedenleer; en een onderwijzend korps waarvan drie vierde houder diende te zijn van een diploma van het officieel en neutraal onderwijs.⁶⁰⁴ Achter dit standpunt zou de visie schuilgaan dat ook na de defederalisering van het onderwijs een strikte interpretatie van het neutraliteitsbeginsel gehandhaafd zou blijven, een visie die sterk contrasteerde met de breed gedeelde Vlaamse visie op het neutraliteitsbegrip die ook door de Nederlandstalige staatssecretaris van onderwijs werd aangebracht.⁶⁰⁵ Deze sloot een evolutie, “bijvoorbeeld in de Vlaamse Gemeenschap, in de richting van een ‘positieve neutraliteit’ en een meer eigentijdse pluralistische opstelling, niet uit.”⁶⁰⁶

De grondwetgever lijkt zowel impliciet als expliciet van het neutraliteitsbegrip in het Schoolpact te zijn afgeweken: impliciet door op zijn minst ruimte te laten voor een ruimere, positieve en evolutieve invulling van het begrip, expliciet door de term “ideologisch” toe te voegen, waar het Schoolpact slechts sprak over godsdienstige en filosofische eigenheden.⁶⁰⁷ Hoewel in de Kamercommissie belast met de herziening van de grondwet verschillende vragen in die richting werden gesteld⁶⁰⁸ en verschillende amendementen in die richting werden ingediend⁶⁰⁹, werd de verplichte neutraliteit niet expliciet uitgebreid van het Gemeenschapsonderwijs tot het provinciale en gemeentelijke onderwijs.⁶¹⁰ Deze uitbreiding zou de

⁶⁰⁴ *Parl.St.* Kamer, BZ 1988, nr. 455/4, 54 en *Parl.St.* Senaat, BZ 1988, nr. 100-1/2, 32.

⁶⁰⁵ S. PAUWELS, "Onderwijsbeleid in de geest van het schoolpact: evolutie aan Nederlandstalige zijde" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (843) 848; L. VENY, "Onderwijs en grondwet. De nieuwe grondwetsbepalingen inzake onderwijs", *TBP* 1988, (573) 581.

⁶⁰⁶ *Parl.St.* Senaat, BZ 1988, nr. 100-1/2, 62 en 64; *Parl.St.* Kamer, BZ 1988, nr. 455/4, 58.

Dit visieverschil is ook vandaag nog aanwezig in de verschillende invulling van het neutraliteitsbegrip aan beide zijden van de taalgrens. Voor het personeel van de Franse Gemeenschap geldt in de eerste plaats een onthoudingsplicht: “*Devant les élèves, [le personnel de l’enseignement] s’abstient de toute attitude et de tout propos partisans dans les problèmes idéologiques, moraux ou sociaux, qui sont d’actualité et divisent l’opinion publique; de même, il refuse de témoigner en faveur d’un système philosophique ou politique, quel qu’il soit et, en dehors des cours [de religions reconnues, de morale inspirée par ces religions et des cours de morale inspirée par l’esprit de libre examen], il s’abstient de même de témoigner en faveur d’un système religieux. De la même manière, il veille à ce que sous son autorité ne se développe ni le prosélytisme religieux ou philosophique, ni le militantisme politique organisés par ou pour les élèves*” (art. 4 Decr.Fr. van 31 maart 1994 *définissant la neutralité de l’enseignement de la Communauté*, BS 18 juni 1994). Voor het personeel van het officieel gesubsidieerd onderwijs geldt een gelijkaardige neutraliteitsverplichting, ingevolge art. 5 Decr.Fr. van 17 december 2003 (BS 21 januari 2004). Zie ook: X. DELGRANGE, "La neutralité de l’enseignement en Communauté française", *APT* 2007-2008, (119) 119-160.

Om in Vlaanderen als lid van het personeel van het Gemeenschapsonderwijs in dienst te kunnen worden genomen, moet het personeelslid bij de indiensttreding slechts de neutraliteitsverklaring, de verklaring van gehechtheid aan het gemeenschapsonderwijs en het pedagogisch project van het gemeenschapsonderwijs ondertekenen (art. 65, §3 Bijz.Decr.Vl. 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs, BS 30 september 1998; zie ook art. 14 Decr.Vl. 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het gemeenschapsonderwijs, vervangen bij art. 9 Decr.Vl. van 18 mei 1999, BS 20 juli 1999). Met die neutraliteitsverklaring verklaart de leerkracht onder meer te weten “dat ik mijn persoonlijk engagement kan en mag bekendmaken als de opvoedings- of onderwijssituatie daartoe aanleiding geeft. Dit doe ik echter op bedachtzame en voorname wijze, wat betekent dat ik me zeker onthoud van elke vorm van indoctrinatie en/of bekeringsijver.” De verklaring van gehechtheid benadrukt uitdrukkelijk dat het opvoedingsproject van het GO! wordt gekenmerkt “door open engagement en actief pluralisme, waarin alle levensbeschouwelijke en maatschappelijke visies met democratische grondslag hun plaats krijgen”. In het pedagogisch project wordt, aldus afgevaardigd bestuurder van het GO! Raymonda Verdyck, tot slot expliciet de link gemaakt met de grondwettelijke neutraliteitsbepaling: “‘Neutraal’ wordt door de grondwetgever niet opgevat als ‘waardenvrij’ of ‘vrijblijvend’” (R. VERDYCK, "Een moderne invulling van neutraliteit", *derelectie.be* 21 augustus 2014, <http://derelectie.be/cm/vrtnieuws/opinieblog/opinie/1.2065769> (laatst geconsulteerd 1 juli 2018)).

⁶⁰⁷ L. VENY, "Onderwijs en grondwet. De nieuwe grondwetsbepalingen inzake onderwijs", *TBP* 1988, (573) 581.

⁶⁰⁸ Verslag, *Parl.St.* Kamer, BZ 1988, nr. 455-4, 34, 42 en 53.

⁶⁰⁹ En verworpen (zie: *Hand.* Senaat BZ 1988, 15 juni 1988, p. 555-558).

⁶¹⁰ Tijdens de bespreking in de senaatscommissie werd zelfs herbevestigd dat naast particuliere inrichtende machten ook de provincies en de gemeenten konden opteren voor een welbepaalde strekking (confessioneel of niet-confessioneel) of zelfs voor geen van beide (Verslag, *Parl.St.* Senaat, BZ 1988, nr. 100-1/2, 32). Inmiddels is zowel door de Vlaamse Gemeenschap als door de Franse Gemeenschap evenwel in een verplichte neutraliteit voor het provinciaal en gemeentelijk onderwijs voorzien. Zie voor een historische schets: J. DE GROOF, *Het levensbeschouwelijke karakter van de onderwijsinstellingen*, Brugge, die Keure, 1985, 41-80.

gemeentelijke en provinciale autonomie inperken.⁶¹¹ Slechts in de mate dat het aanbieden van de keuze tussen godsdienstonderricht en niet-confessionele zedenleer als een element van neutraliteit kan worden beschouwd⁶¹², werd ook voor het provinciaal en gemeentelijk onderwijs in een (zij het beperkte) grondwettelijke neutraliteitsverplichting voorzien. Dit tweede aspect van de vrije keuze werd, in lijn met wat bepaald is in resolutie 8 van het Schoolpact, grondwettelijk verankerd ten aanzien van *alle* scholen van het officieel onderwijs, die tot het einde van de leerplicht, de keuze dienen aan te bieden tussen het onderricht in een der erkende godsdiensten⁶¹³ en de niet-confessionele zedenleer.

Hoewel niet geëxpliciteerd in de grondwet stelde de regering tot slot dat ook “[d]e academische vrijheid van de universitaire instellingen [...] uiteraard gewaarborgd [blijft]”.⁶¹⁴ Die vrijheid strekt zich, aldus de Franstalige minister van Onderwijs, bovendien uit tot een vrijheid van beheer en organisatie, zowel voor de vrije universiteiten als voor de voormalige rijksuniversiteiten.⁶¹⁵

114. De nieuwe, tweede paragraaf van artikel 24 van de Grondwet luidt sinds 1988 als volgt:

§ 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.

Al sinds de jaren 1970 groeide in de Vlaamse Gemeenschap steun voor het voorstel komaf te maken met de dubbel(zinnig)e functie van de minister van Onderwijs.⁶¹⁶ Die was aan de ene kant belast met de verantwoordelijkheid voor het gehele onderwijs, over de grenzen van de netten heen, hetgeen een zekere objectiviteit en onafhankelijkheid ten aanzien van de verschillende netten impliceerde. Tezelfdertijd fungeerde de minister van Onderwijs evenwel als inrichtende macht van het rijksonderwijs, waardoor de

Wat de Vlaamse Gemeenschap betreft, was het sinds 1997 mogelijk voor een provinciale of gemeentelijke school als neutrale vrijekeuze-school te worden beschouwd op voorwaarde dat zij openstond voor alle leerlingen (ongeacht ideologische, filosofische of godsdienstige opvattingen) en aan een aantal specifieke voorwaarden beantwoordde met betrekking tot het gebruikte schoolmateriaal, het PMS, de begeleidingsdienst etc. (toenmalig art. 98 DBO; S. PAUWELS, "Onderwijsbeleid in de geest van het schoolpact: evolutie aan Nederlandstalige zijde" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (843) 850). Vanaf 2003 werden de provinciale en gemeentelijke scholen vervolgens verplicht neutraal, vanuit de gedachte dat zij als organieke openbare dienst de benuttingsgelijkheid dienden te respecteren (Artt. II.13 en XI.3 Onderwijsdecreet XIV (BS 1 juli 2003) tot invoeging van art. 62, §2 DBO en art. 6bis schoolpactwet, nu art. 15, §1, 12° CSO; MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2002-2003, nr. 1355/1, 7-10).

Zie voor de Franstalige Gemeenschap het Decr.Fr. 17 december 2003 *organisant la neutralité inhérente à l'enseignement officiel subventionné et portant diverses mesures en matière d'enseignement*, BS 21 januari 2004 en G. NINANE en J. RINGELHEIM, "La neutralité de l'enseignement officiel" in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (193) 193-241.

⁶¹¹ L. VENY, "Onderwijs en grondwet. De nieuwe grondwetsbepalingen inzake onderwijs", *TBP* 1988, (573) 582.

⁶¹² Zie in die zin bv. de tussenkomst van de Franstalige minister van Onderwijs in Verslag, *Parl.St.* Kamer, BZ 1988, nr. 455/4, 54.

⁶¹³ Ten tijde van het Schoolpact (1958) waren dit de katholieke, de protestantse en de Israëlitische godsdienst. Later kwamen daar ook nog de islamitische (1978), de orthodoxe (1989) en de anglicaanse (1991) godsdienst bij (R. VERSTEGEN, "Godsdienst en levensbeschouwing in het onderwijs in België" in H. WARNINK (ed.), *Godsdienst en levensbeschouwing in het onderwijs*, Scripta Canonica 4, Leuven, Peeters, 2003, (11-32) 14).

⁶¹⁴ Verklarende Nota bij het Voorstel van de regering, *Parl.St.* Senaat, BZ 1988, nr. 100-1/1, 3.

⁶¹⁵ Verslag, *Parl.St.* Senaat, BZ 1988, nr. 100-1/2, 67.

⁶¹⁶ Woordspeling van L. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, Die Keure, 2010, 16.

minister in onderhandelingen – minstens in theorie – “tegenover” de andere netten kwam te staan. De minister fungeerde tegelijkertijd als spelverdeler-bemiddelaar en als betrokken partij.

In Vlaanderen was daarom steun gegroeid voor het idee de taken van de minister als inrichtende macht over te dragen aan een autonoom orgaan; aan Franstalige zijde wilde men de prerogatieven van de minister als inrichtende macht van het rijksonderwijs evenwel behouden.⁶¹⁷ De communautarisering van het onderwijs bood ter zake een uitweg: in artikel 17, §2 van de Grondwet werd het beginsel van de mogelijkheid tot overdracht ingeschreven.⁶¹⁸ Daartoe is wel een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen vereist in het deelstatelijke parlement in kwestie.⁶¹⁹

De Vlaamse Gemeenschap heeft, wat het leerplichtonderwijs betreft⁶²⁰, vrijwel onmiddellijk van deze mogelijkheid gebruik gemaakt: met het Bijzonder Decreet van 19 december 1988⁶²¹ werd het beheer van de Vlaamse gemeenschapsscholen overgedragen aan de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs (ARGO), later omgedoopt tot het ‘GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap’.⁶²²

115. De derde paragraaf van artikel 24 van de Grondwet voorzagt twee nieuwe elementen:

§ 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.

⁶¹⁷ Verklarende Nota bij het Voorstel van de regering, *Parl.St.* Senaat, BZ 1988, nr. 100-1/1, 3.

⁶¹⁸ En niet de eigenlijke overdracht (L. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, Die Keure, 2010, 20).

⁶¹⁹ Zie: E. CLYBOUW, "Een evaluatie van artikel 24, § 2 G.W. en de bijzondere onderwijsdecreten ter uitvoering daarvan", *TBP* 2005, nr. 10, (639) 639-655. Zie over wat precies bij bijzondere meerderheid moet worden aangenomen: J. DE GROOF, "Hoe bijzonder is het bijzonder decreet in uitvoering van artikel 24, §2 G.W.?", *TORB* 1995-1996, nr. 1, (1) 1-11. Zie ook: J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolbrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 161-171.

⁶²⁰ Artikel 24, §2 van de Grondwet heeft eveneens betrekking op het hoger onderwijs. Ook voor dit onderwijsniveau heeft de Vlaamse decreetgever gebruik gemaakt van de mogelijkheid de bevoegdheid van inrichtende macht over te dragen. Zie daarvoor Bijz.Decr.Vl. 26 juni 1991 betreffende de Universiteit Gent en het Universitair Centrum Antwerpen, *BS* 29 juni 1991; Bijz.Decr.Vl. 13 juli 1994 betreffende de Vlaamse autonome hogescholen, *BS* 2 september 1994 en het Bijz.Decr.Vl. 20 februari 2009 tot inrichting van de Vlaamse autonome hogeschool Hogere Zeevaartschool en tot overdracht van de inrichtende macht van het hoger zeevaartonderwijs van de Vlaamse Gemeenschap, *BS* 29 april 2009; en het Bijzonder Decreet van 13 juli 2012 houdende regeling van de bestuurlijke organisatie en werking van sommige publiekrechtelijke hogescholen, *BS* 17 september 2012, dat voorzagt in de quasi volledig opheffing van Bijz.Decr.Vl. 13 juli 1994 en de vervanging van het opschrift van Bijz.Decr.Vl. 20 februari 2009 in "Bijzonder decreet betreffende de Hogere Zeevaartschool".

Zie voor achtergrondinformatie: E. CLYBOUW, "Een evaluatie van artikel 24, § 2 G.W. en de bijzondere onderwijsdecreten ter uitvoering daarvan", *TBP* 2005, nr. 10, (639) 647-654; J. DE GROOF, "De gewijzigde regelgeving voor de universiteiten van de Vlaamse Gemeenschap. Het globale kader", *TORB* 1992-1993, (6) 6-17; L. VENY, *De regeling op het academisch onderwijs: de rechtspositie van de Vlaamse universiteiten en van hun personeel*, Brussel, VUB Faculteit der rechtsgeleerdheid, 1994, in het bijzonder nrs. 542-558, 705 e.v.; R. VERSTEGEN, "De regeling van het onderwijs in de universiteiten van de Vlaamse Gemeenschap", *TORB* 1992-1993, (18) 18-32.

⁶²¹ Bijz.Decr.Vl. 19 december 1988 betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs, *BS* 29 december 1988, err. *BS* 15 maart 1989. Zie specifiek over dit decreet: L. VENY, *Wegwijs in de lokale raden van het gemeenschapsonderwijs: een praktisch naslagwerk over de werking van de LORGO's*, Antwerpen, Oudervereniging voor moraal, 1991, 232 p.

⁶²² Zie: Bijz.Decr.Vl. 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs, *BS* 30 september 1998.

Zie met betrekking tot de ARGO en het latere GO! onder meer: L. VENY en M. MAGITS, "Het A.R.G.O.-decreet, de lege ferenda. Deel 1", *TORB* 1991-1992, (225) 225-232; L. VENY en M. MAGITS, "Het A.R.G.O.-decreet, de lege ferenda. Deel 2", *TORB* 1992-1993, (124) 124-130.

Met het eerste lid van de nieuwe paragraaf werd het sociaal-cultureel recht op onderwijs voor het eerst in de grondwet ingeschreven, evenals de door de democratiseringsgedachte ingegeven kosteloosheid van het onderwijs.⁶²³ De grondwettelijke verankering van de kosteloosheid is op dubbele wijze beperkt: enerzijds betreft het slechts het onderwijs tot het einde van de leerplicht⁶²⁴, anderzijds is enkel voor de *toegang* tot het onderwijs in een grondwettelijke kosteloosheid voorzien. In eerste instantie betekende de kosteloosheid dan ook dat (binnen het door de overheid gefinancierde of gesubsidieerde leerplichtonderwijs) geen rechtstreeks of onrechtstreeks schoolgeld mocht worden geïnd. De schoolpactwetgeving voorzag evenwel reeds in het kosteloos verstrekken van leerboeken en benodigdheden voor het kleuter- en lager onderwijs, en sinds 1983 ook voor het secundair onderwijs.⁶²⁵ Hoewel die wetgeving in beginsel van kracht bleef en het de gemeenschappen vrij stond verder te gaan dan de ‘minimumdrempel’ waarin de Grondwet voorziet, is de grondwettelijke bepaling een stap terug ten aanzien van het Schoolpact.⁶²⁶ Bovendien kan de grondwettelijke bepaling met betrekking tot de kosteloze toegang niet los worden gezien van artikel 13, §2 van het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR)⁶²⁷ dat de kosteloze *beschikbaarheid* van het lager onderwijs voorschrijft, evenals de *geleidelijke invoering* van kosteloos secundair en hoger onderwijs.⁶²⁸

De grondwettelijke verankering van het recht op onderwijs kan worden gezien als het orgelpunt van een evolutie van de rol van de staat inzake onderwijs. Waar de vrijheid van onderwijs aanvankelijk een klassiek vrijheidsrecht was dat de overheid tot terughoudendheid noopte, is met de invoering van de leerplicht in 1914, de democratiseringsgedachte in het Schoolpact en de opkomende nadruk op de te waarborgen vrije keuze de overheid uitgegroeid tot een actieve speler binnen het onderwijsveld: de overheid heeft niet langer de grondwettelijke plicht zich te onthouden van vrijheidsbelemmerende maatregelen, zij heeft ook de actieve plicht de vrije keuze te waarborgen – evenals het recht op onderwijs.⁶²⁹

Daarnaast voorziet het tweede lid van de nieuwe derde paragraaf van artikel 24 van de Grondwet in het recht voor alle leerlingen op kosten van de gemeenschap een morele of religieuze opvoeding te genieten. Deze bepaling kan niet los worden gezien van de keuzevrijheid tussen godsdienstonderwijs en de niet-

⁶²³ De link met democratisering werd expliciet gemaakt door de Nederlandstalige minister voor Institutionele Hervormingen in Verslag, *Parl.St.* Senaat, BZ 1988, nr. 100-1/2, 27.

⁶²⁴ Naast het leerplichtonderwijs – lager en secundair onderwijs – ook het kleuteronderwijs, maar niet de peuterscholen (J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrije en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 112). De kosteloze toegang geldt evenmin voor wie nog geen achttien jaar is, maar wel reeds hoger onderwijs volgt (Arbitragehof 7 mei 1992, nr. 33/92, B.15.2, met verwijzing naar art. 1, §3 wet 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, BS 6 juli 1983).

⁶²⁵ Art. 12 schoolpactwet; artt. 8 en 9 wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht.

⁶²⁶ *Hand.*, Senaat BZ 1988, 14 en 15 juni 1988, 518, 545 en 552; *Parl.St.*, Senaat BZ 1988, nr. 100-1/2, 55; *Parl.St.* Kamer BZ 1988, nr. 455/4, 59; J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrije en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 112.

⁶²⁷ BS 6 juli 1983.

⁶²⁸ Voor het secundair onderwijs wordt een *algemene* toegankelijkheid nagestreefd, voor hoger onderwijs slechts een *gelijke* toegankelijkheid *op basis van bekwaamheid*.

⁶²⁹ Zie ook *supra* nr. 31; L. VENY, "Onderwijs en grondwet. De nieuwe grondwetsbepalingen inzake onderwijs", *TBP* 1988, (573) 575.

confessionele zedenleer die in de eerste paragraaf van artikel 24 van de Grondwet werd ingeschreven.⁶³⁰ Hoewel het recht op een morele of religieuze opvoeding op kosten van de gemeenschap, anders dan het keuzerecht uit artikel 24, §1, derde lid van de Grondwet, niet expliciet wordt beperkt tot het onderricht in één der erkende eredielen of de niet-confessionele zedenleer, is gesuggereerd dat de bepaling wel in die zin moet worden geïnterpreteerd.⁶³¹ Nochtans is, althans in de Vlaamse Gemeenschap, bij decreet voorzien in de mogelijkheid om in plaats van godsdienst of zedenleer ook cultuurbeschouwing of eigen cultuur en religie te geven.⁶³²

De verankering van de lessen godsdienst en de niet-confessionele zedenleer in de Grondwet werd door een lid van de Senaat bekritiseerd als het “clicheren” van “de huidige ‘afgedane’ structuren”⁶³³ en de vraag werd gesteld in welke mate de gemeenschappen zouden kunnen afwijken van de verplichting de keuze aan te bieden.⁶³⁴ Ten aanzien van de leerlingen hadden de cursussen godsdienst of zedenleer weliswaar een *verplicht* karakter, zij het met een louter wettelijke basis in de schoolpactwet van 1959.⁶³⁵ De cursussen godsdienst en zedenleer mochten bovendien niet in de marge van de lessenroosters worden gegeven en eventuele vrijstellingen dienden tot bijzondere gevallen te worden beperkt.⁶³⁶ Wat de grondwettelijke bepalingen betreft, suggereren de besprekingen van de constituanten een onderscheid te maken tussen het *recht* van de leerlingen op een morele of religieuze opvoeding en de *verplichting* van de openbare overheid om een dergelijke cursus in te richten.⁶³⁷ Aldus zouden de gemeenschappen vrij zijn de leerlingen te ontslaan van de sinds de schoolpactwet verankerde wettelijke verplichting tot het bijwonen van lessen godsdienst of zedenleer, doch zij kunnen leerlingen (of ouders) die dat zelf wensen het recht niet ontzeggen op kosten van de gemeenschap religieus onderwijs te genieten, noch de scholen van het officieel onderwijs ontslaan van de verplichting in die lessen te voorzien.⁶³⁸ Het is onduidelijk of de verplichting dit binnen het

⁶³⁰ Cf. Arbitragehof 15 juli 1999, nr. 90/99, B.6.1. Anders: G. CRAENEN, "Vrijheid en recht volgens artikel 17 van de Grondwet", *TBP* 1990, nr. 1, (36) 47, die suggereert dat het gebruik van het woord “opvoeding” een ruimere betekenis suggereert dan het levensbeschouwelijk onderricht, waardoor ook “retraites, bezinningen, bezoeken aan instellingen voor gehandicapten, georganiseerd ziekenbezoek, en dergelijke meer” eronder zouden vallen.

⁶³¹ J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 104.

⁶³² Art. 42 DBO en artt. 153, §5; 154, §5; 155, §2; 157, §5 CSO.

⁶³³ Verslag, *Parl.St.* Senaat, BZ 1988, nr. 100-1/2, 43.

⁶³⁴ Verslag, *Parl.St.* Senaat, BZ 1988, nr. 100-1/2, 53. De Verklarende Nota bij het Voorstel van de regering stelde daarover immers ietwat verwarrend dat artikel 17, §1, vierde lid de mogelijkheid openliet “dat een Gemeenschap bij decreet zou bepalen of in het door haar ingericht onderwijs deze *keuze* een *verplichting* is.” (Verklarende Nota bij het Voorstel van de regering, *Parl.St.* Senaat, BZ 1988, nr. 100-1/1, 4, eigen nadruk).

⁶³⁵ Verklaring van de Franstalige minister voor Onderwijs en de Nederlandstalige staatssecretaris voor Onderwijs, Verslag, *Parl.St.* Senaat, BZ 1988, nr. 100-1/2, 36.

⁶³⁶ Verklaring van de Franstalige minister voor Onderwijs en de Nederlandstalige staatssecretaris voor Onderwijs, Verslag, *Parl.St.* Senaat, BZ 1988, nr. 100-1/2, 36.

⁶³⁷ Verklaring van de Nederlandstalige minister van Institutionele Hervormingen, Verslag, *Parl.St.* Senaat, BZ 1988, nr. 100-1/2.

⁶³⁸ De Groof heeft het in dezelfde zin over het *recht* van kinderen op morele of religieuze vorming uit artikel 24, §3 en de *aanbodverplichting* in hoofde van openbare besturen uit artikel 24, §1 Grondwet (J. DE GROOF, "Het schoolpact is dood. Leve de grondwet!", *TORB* 2009-2010, nr. 1-2, (3) 5).

lessenrooster te doen grondwettelijk verankerd is.⁶³⁹ Op dit debat wordt uitvoerig teruggekomen in **hoofdstuk 11**.

116. De invoeging van een vierde paragraaf in artikel 24 van de Grondwet strekte er vervolgens toe het algemeen gelijkheidsbeginsel uit artikel 10 van de Grondwet te verfijnen en te versterken⁶⁴⁰:

§ 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.

Als voorbeelden van mogelijke objectieve verschillen die een aangepaste behandeling zouden kunnen verantwoorden, vermeldde de Verklarende Nota onder meer de verschillen met betrekking tot de techniek en financiering van de scholenbouw, de verschillende rechtspositie van het onderwijspersoneel en specifieke verplichtingen die op de scholen van het gemeenschapsonderwijs rustten.⁶⁴¹

117. Paragraaf 5 herneemt tot slot het legaliteitsbeginsel uit het oorspronkelijke artikel 17 (nu 24) van de Grondwet:

§ 5. De inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet.

Op twee punten is deze bepaling bijgesteld. Enerzijds is het legaliteitsbeginsel geactualiseerd.⁶⁴² Artikel 24, §5 van de Grondwet spreekt niet langer in algemene termen over “het openbaar onderwijs, op staatskosten

⁶³⁹ Bij de bespreking van de grondwetsherziening in de Senaat stelde de minister van Onderwijs alvast van wel. Zie in dezelfde zin: J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolbrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 105; L. VENY, "Onderwijs en grondwet. De nieuwe grondwetsbepalingen inzake onderwijs", *TBP 1988*, (573) 583 ("Artikel 17, §1, 4^{de} lid maakt het dus niet mogelijk het godsdienst- of zedenleer onderricht buiten het uurrooster te plaatsen").

⁶⁴⁰ Arbitragehof 5 december 1991, nr. 38/91, B.3.5: "In weerwil van dergelijke vereisten heeft de term 'gelijkheid' in artikel 17 [nu artikel 24] in beginsel dezelfde betekenis als in artikel 6 [nu artikel 10] van de Grondwet." Zie voor een uitgebreide bespreking van de invoeging van het gelijkheidsbeginsel in artikel 17 van de Grondwet: J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolbrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 117-154.

⁶⁴¹ Als voorbeeld van dit laatste vermeldde de Verklarende Nota de onmogelijkheid voor scholen van het gemeenschapsonderwijs om leerlingen te weigeren. Sinds het GOK-decreet is ook voor scholen van de andere netten deze mogelijkheid quasi volledig verdwenen (zie *infra* nr. 451). Andere verschillen blijven evenwel bestaan: zo verantwoordt de verplichting verschillende cursussen godsdienst en niet-confessionele zedenleer aan te bieden een verschil in financiering (R. VERSTEGEN, "Van schoolpact, over schoolpactwet, naar schoolpactbeginselen en terug", *TORB 2009-2010*, nr. 1-2, (6) 15-16).

⁶⁴² In de rechtspraak van het Arbitragehof en de (Franstalige) Raad van State is gesuggereerd dat het niet alleen een "actualisering", maar ook een "versterking" van het legaliteitsbeginsel zou betreffen (Arbitragehof 1 juni 1994, nr. 45/94, B.6; RvS (VIe k.) 9 december 1996, nr. 63.463, 10; Adv.RvS 20 augustus 1998, nr. 28.136/2.V; Adv.RvS 1 april 1999, nr. 28.948/2; Adv.RvS 19 december 2005, nr. 39.551/2, 4; Adv.RvS 13 februari 2006, nr. 39.762/2, 2). De Vlaamse rechtsleer heeft het evenwel consequent over een "actualisering" (L. VENY, "Onderwijs en grondwet. De nieuwe grondwetsbepalingen inzake onderwijs", *TBP 1988*, (573) 591-592; R. VERSTEGEN, "De gemeenschappen bevoegd voor het onderwijs", *TBP 1990*, (3) 6; J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolbrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 156-161). We zijn geneigd die visie bij te treden en het genuanceerde standpunt van Steen en Vancrayebeck te onderschrijven: "Si le principe de légalité a été renforcé, ce n'est pas en tant que tel, mais parce que des possibilités de contrôles juridictionnels efficaces ont été créées [i.e. de mogelijkheid beroep in te stellen bij het Arbitragehof en de schorsingsbevoegdheid van de Raad van State], de sorte que l'effectivité du principe a été renforcée" (B. STEEN en L. VANCRAYEBECK, "L'exigence de légalité" in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (651) 672; B. STEEN, "Streng, strenger, strengst? De verhouding tussen de rechtspraak van het Arbitragehof en de adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in constitutionele aangelegenheden. Het

gegeven”, maar spreekt preciezer over “de inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs”. Anderzijds is verduidelijkt dat, gegeven de communautarisering, deze aangelegenheden in beginsel door “het decreet” zullen worden geregeld.⁶⁴³

3. EEN GRONDWETTELIJKE WAARBORG TER VERVANGING VAN EEN POLITIEKE WAARBORG

118. Om de nieuwe grondwettelijke beginselen ook afdwingbaar te maken, werd de bevoegdheid van het toenmalige Arbitragehof uitgebreid tot de bepalingen van artikel 24 (en het gelijkheidsbeginsel, zoals verankerd in de artikelen 10 en 11 (toen 6 en *6bis*) van de Grondwet) en werd de toegang tot het Hof uitgebreid van institutionele partijen tot “ieder die doet blijken van een belang”.⁶⁴⁴ Parallel werd aan de Raad van State ook de bevoegdheid toegekend tot de schorsing te besluiten van met de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet strijdige handelingen.⁶⁴⁵ Daarmee vervolmaakte de staatshervorming als het ware de dynamiek van de depolitisering waarvan het Schoolpact de eerdere mijlpaal was geweest: sinds het Schoolpact werden schoolpolitieke conflicten onttrokken aan de wisselende machtsbalans van het parlement ten voordele van de partijpolitieke compromisvorming. Voortaan zouden de conflicten met betrekking tot de voornaamste aspecten van het Schoolpact via juridische weg worden beslecht en niet langer via politieke besluitvorming.⁶⁴⁶ De bevoegdheidsoverdracht, de wijzigingen aan artikel 24 en het toekennen aan het

legaliteitsbeginsel als casus”, *TORB* 2006-2007, nr. 2-4, (213) 219). In dezelfde zin: X. DELGRANGE, “L'exigence de légalité en matière d'enseignement: la jurisprudence de la Cour d'arbitrage et du Conseil d'État relative à l'article 24, §5, de la Constitution”, *APT* 2000, nr. 3, (203) 208). Los van dit debat wordt het beginsel uit artikel 24, §5 van de Grondwet ook wel eens het “versterkt legaliteitsbeginsel” genoemd omdat de vereiste rol van de wetgever ter zake strikter zou zijn dan in andere door de Grondwet aan de wetgevende macht voorbehouden aangelegenheden (S. SOTTIAUX, *Grondwettelijke recht*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 195; A. ALEN en K. MUYLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 442-443 en 737); onterecht volgens Steen en Vancrayebeck (B. STEEN en L. VANCRAEYEBECK, “L'exigence de légalité” in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (651) 671).

⁶⁴³ De federale overheid blijft evenwel bevoegd voor de bepaling van het begin en het einde van de leerplicht; de minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma's; en de pensioenregeling (cf. art. 127, §1 Grondwet), waardoor het noodzakelijk is naast “het decreet” ook “de wet” te vermelden in artikel 17, §5 Grondwet (R. VERSTEGEN, “De gemeenschappen bevoegd voor het onderwijs”, *TBP* 1990, (3) 6; anders: J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolbrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 160). Zie ook: B. STEEN en L. VANCRAEYEBECK, “Les compétences fédérales en matière d'enseignement” in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (692) 692-712. Ook voor de onderwijsaangelegenheden in Brussel die niet onder de drie in artikel 127 van de Grondwet vermelde categorieën vallen – in het bijzonder de controle op het huisonderwijs – blijft de federale overheid in beginsel bevoegd (zie *infra* nr.328; B. STEEN, “Het onderwijs” in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gemeenschappen*, Brugge, Die Keure, 2017, (139) 190).

⁶⁴⁴ Art. 142, tweede lid, 2° en derde lid Grondwet (oud art. 107ter, §2, tweede lid, 2° en derde lid Grondwet). Zie ook: P. VAN ORSHOVEN, “Onderwijsgeschillen voor het Arbitragehof”, *TBP* 1990, (50) 50-56 en J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolbrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 185-233.

Zie over de toegang tot het Grondwettelijk Hof: E. MAES, *Een grondwettelijk hof in een rechtsstaat*, Mechelen, Kluwer, 2018, 720-748.

⁶⁴⁵ Artt. 17 en 18 (oud) Gec.W.RvS, zoals aanvankelijk gewijzigd bij art. 15 wet 16 juni 1989 houdende diverse institutionele hervormingen, *BS* 17 juni 1989. Bij wet van 19 juli 1991 (*BS* 12 oktober 1991) werd de schorsingsbevoegdheid van de Raad van State veralgemeend. Artt. 17 en 18 Gec.W.RvS zijn laatst gewijzigd resp. opgeheven bij artt. 6 resp. 38, 1° wet 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State inmiddels, *BS* 3 februari 2014. Zie over de evolutie van de schorsingsbevoegdheid en de procedurele wijzigingen van de wet van 2014: A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, e.a., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2017, 1323-1344.

⁶⁴⁶ Verslag, *Parl.St.* Senaat, BZ 1988, nr. 100-1/2, 28: “De politieke mechanismen worden vervangen door juridische waarborgen.” De Groof vermeldt het politiek akkoord van 22 oktober 1990 met betrekking tot het universitair onderwijs, gesloten tussen de VU, de SP en de PS als “het laatste restant van voorbijgestreefde technieken van regelgeving” die inmiddels zijn vervangen door

Grondwettelijk Hof van de bevoegdheid vormden “logisch en politiek één geheel”.⁶⁴⁷ De bevoegdheidsoverdracht was maar mogelijk in de mate dat de belangrijkste evenwichten uit het Schoolpact constitutioneel werden verankerd en er een rechterlijke controle op de naleving ervan werd voorzien.⁶⁴⁸

Die rechterlijke controle door het Grondwettelijk Hof, waarin het Hof als bewaker van de onderwijsvrijheid (en van de overige grondrechten) verschijnt, is een onderdeel van een ruimere jurisdictionele bescherming, waarin ook de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en de burgerlijke rechter een rol te spelen hebben. Wat de Raad van State betreft, vermeldden we hierboven al de in 1989 toegekende bevoegdheid tot schorsing wanneer een voldoende ernstig middel aan de onderwijsvrijheid (of het gelijkheidsbeginsel) kon worden ontleend (een schorsingsbevoegdheid die inmiddels veralgemeend is).⁶⁴⁹ Daarnaast kunnen administratieve rechtshandelingen waarvan gemeend wordt dat ze de onderwijsvrijheid schenden vanzelfsprekend ook met een annulatieberoep bij de afdeling Bestuursrechtspraak worden aangevochten. Zoals verder zal worden aangestipt, toont de Raad van State zich in aan de onderwijsvrijheid gerelateerde aspecten in eerste instantie gevoelig voor het *legaliteitsbeginsel*. De Raad lijkt daardoor aan te sturen op een striktere uitwerking door de decreetgever van regelingen die de onderwijsvrijheid dreigen te raken. Dat leidt er ironisch genoeg net toe (1) dat een meer vrijheidsbeperkende regulering wordt verankerd in het (kader)decreet en (2) dat de discussie over de mate waarin de onderwijsvrijheid wordt geschonden zich vervolgens op dat decreet richt en dus naar het Grondwettelijk Hof verschuift. Tot slot kan via de exceptie van onwettigheid van artikel 159 van de Grondwet de onderwijsvrijheid ook voor de burgerlijke rechter worden ingeroepen wanneer een partij bij een burgerlijk geschil van oordeel is dat een besluit of verordening buiten toepassing dient te worden gelaten wegens strijdig met de onderwijsvrijheid.⁶⁵⁰ Met de techniek van de prejudiciële vraagstelling behoudt het Grondwettelijk Hof zowel ten aanzien van de Raad van State als ten aanzien van de burgerlijke rechter het laatste woord over de conformiteit met de onderwijsvrijheid. Belangrijk daarbij is nog dat bij een eventuele vaststelling van een strijdigheid met de onderwijsvrijheid (of een andere bepaling waaraan het Grondwettelijk Hof vermag te toetsen) in het kader van een prejudiciële

jurisdictionele beroepen (J. DE GROOF, "Hoe bijzonder is het bijzonder decreet in uitvoering van artikel 24, §2 G.W.?", TORB 1995-1996, nr. 1, (1) 11).

⁶⁴⁷ Verklarende Nota bij het Voorstel van de regering, *Parl.St.* Senaat, BZ 1988, nr. 100-1/1, 1.

⁶⁴⁸ De normen van het Schoolpact zelf waren reeds als ‘bovenwettelijk’ of paraconstitutioneel beoordeeld. Zo duidde de Memorie van Toelichting bij de VSO-wet dat het onmogelijk was een artikel uit de schoolpactwet in te trekken: “het is onmogelijk een fundamentele grondslag weer ongedaan te maken, vermits deze in de praktijk niet kan gewijzigd worden door een gewone wet (MvT bij het ontwerp van wet betreffende de algemene structuur en de organisatie van het secundair onderwijs, *Parl.St.* Senaat 1970-1971, nr. 97, 6). Het Arbitragehof maakte evenwel meteen duidelijk dat ook de bepalingen uit de schoolpactwetgeving die niet grondwettelijk verankerd zijn in lijn met de Grondwet moeten worden geïnterpreteerd en mogelijk ongrondwettig kunnen worden verklaard (Arbitragehof 5 december 1991, nr. 38/91, B.3.7). Zie in die zin: L. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, Die Keure, 2010, 18 en J. DE GROOF, *De grondwetsberijening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 65.

⁶⁴⁹ Zie *supra* vn. 645.

⁶⁵⁰ Zie bijzonder uitgebreid: J. THEUNIS, *De exceptie van onwettigheid: onderzoek naar de rol en de grenzen van artikel 159 van de Grondwet in de Belgische rechtsstaat*, Brugge, die Keure, 2011, xxv + 777.

procedure een nieuwe termijn van zes maanden ingaat, waarin een beroep tot vernietiging kan worden ingesteld.⁶⁵¹

119. Het nieuwe artikel 24 van de Grondwet vormt een gepast eindpunt voor een historisch overzicht dat focust op de vrijheid van onderwijs. Voor de verdere evolutie van het onderwijsrecht en -beleid is een breed scala aan bronnen beschikbaar. Het hele verdere onderwijsrecht in kaart brengen zou te ver afleiden van de kernfocus: de vrijheid van onderwijs en haar rol op het vlak van inhoud en pedagogische keuzes. In de volgende hoofdstukken wordt dan ook een meer gerichte aanpak gevolgd, waarbij niet langer in de breedte wordt gekeken, maar waarbij de achtergrond van specifieke regulering in de diepte wordt onderzocht.

TUSSENBESLUIT: DE VRIJHEID VAN ONDERWIJS IN HISTORISCH PERSPECTIEF

120. Om de betekenis van de vrijheid van onderwijs in de 21^{ste} eeuw te kunnen bespreken, is een inzicht in de historische wortels van artikel 24 van de Grondwet onontbeerlijk. In dit eerste deel is getracht de oorsprong en de doorgemaakte evolutie van de onderwijsvrijheid – en meer algemeen van het Belgische onderwijsrecht en onderwijsbeleid – in kaart te brengen.

De vrijheid van onderwijs was, anno 1831, één van de meest fundamentele principes waarrond de Belgische staat werd gesticht. De idee was dat het organiseren van onderwijs – de actieve vrijheid – aan het vrij initiatief diende toe te komen. Een centralistisch en despotisch onderwijsbeleid zoals dat voordien had bestaan, werd afgezworen. In lijn met die idee werd ook in een legaliteitsbeginsel voorzien: door het onderwijsbeleid te laten afhangen van goedkeuring door democratisch verkozen volksvertegenwoordigers wilde men een al te ingrijpend optreden van de vorst vermijden.

Zo principieel de Grondwet de onderwijsvrijheid afkondigde, zo onduidelijk bleken haar precieze contouren in de jaren die erop volgden. Katholieken en Liberalen, voordien verenigd in een Monsterverbond tegen Willem I, zouden al snel tegenover elkaar komen te staan. Een eerste twistpunt betrof de rol van het officieel onderwijs: zagen Katholieken het officieel onderwijs louter als een subsidiaire mogelijkheid voor gebieden waar geen vrij onderwijs werd georganiseerd, dan wilden Liberalen het officieel onderwijs autonoom uitbouwen. Ook de omvang van het katholiek onderwijs zou daarbij deel van het debat zijn. Volgens sommigen zou net de omvang van het vrij, katholiek, onderwijs de onderwijsvrijheid bedreigen.⁶⁵² Op het

⁶⁵¹ Art. 4, tweede lid Bijz.W.GwH. 6 januari 1989.

⁶⁵² Zie supra nrs. 12 en 35. Zie over recentere debatten omtrent de omvang van het Katholiek Onderwijs Vlaanderen: *infra* nr. 458.

vlak van onderwijsinhoud vormde het levensbeschouwelijk onderricht een twistpunt. Katholieken ijverden er daarbij voor het godsdienstonderricht – in de rooms-katholieke leer – verplicht te maken, niet alleen in de ‘eigen’ katholieke scholen, maar ook in officiële scholen (waar een meerderheid van de leerlingen katholiek was), terwijl de Liberalen dat idee een stuk minder genegen waren en een meer seculiere invulling voor het officieel onderwijs zagen. Een laatste ‘inhoudelijk’ twistpunt had betrekking op de inspectie. Waar de Liberalen het toezicht op het onderwijs in handen van de overheid wilden houden, streefden de Katholieken naar een zeker toezicht vanuit de clerus, minstens op het godsdienstig onderwijs, maar in wezen net zo goed op het lesmateriaal van de reguliere vakken. Van een vanuit de overheid gecontroleerd lesprogramma of van een uitgebreide set minimumdoelen was evenwel nog geen sprake, net zomin als van controle op het huisonderwijs.

Uiteindelijk zou pas in 1958, na een Eerste Schoolstrijd in de negentiende eeuw en een Tweede Schoolstrijd in de twintigste eeuw, in het Schoolpact een relatief duurzame verzoening worden bereikt tussen de christendemocraten enerzijds en de inmiddels met socialisten aangevulde liberalen anderzijds. De bepalingen uit het Schoolpact zijn te omschrijven als paraconstitutioneel of “boven(grond)wettelijk” om twee redenen: enerzijds kunnen spanningen tussen het grondwettelijk kader en het Schoolpact worden aangestipt, anderzijds genoot het Schoolpact, als breed gedragen compromis tussen de drie grote traditionele partijen, een grote legitimiteit en een quasi-constitutioneel gezag.⁶⁵³

De voornaamste bepalingen uit het Schoolpact zouden in 1988 ook formeel in de Grondwet worden opgenomen. De actieve onderwijsvrijheid en het legaliteitsbeginsel werden aldus aangevuld met een rist nieuwe grondrechten, die daarmee – formeel – een plaats *naast* de actieve onderwijsvrijheid verworven. Zo werd een dubbele keuzevrijheid in hoofde van de ouders grondwettelijk verankerd. Enerzijds voorziet artikel 24, §1, tweede lid van de Grondwet voortaan in een “externe” keuzevrijheid, de vrije schoolkeuze, die ouders toelaat voor hun kind een school te kiezen die aansluit bij hun eigen overtuigingen. Daarnaast werd ook een interne keuzevrijheid ingeschreven: binnen het officieel onderwijs genieten ouders de vrije keuze tussen onderricht in één der erkende godsdiensten of de niet-confessionele zedenleer (ook een vrijstelling is mogelijk, zie *infra* nr. 416). Hoewel de keuzevrijheid pas in 1958 en 1988 (para)constitutionele status zou krijgen, werd de keuzevrijheid ook voordien al uitgespeeld door voornamelijk de katholieke partij om de eigen visie op onderwijs te verantwoorden.

In 1988 werd ook een specifiek onderwijsrechtelijk gelijkheidsbeginsel in de Grondwet opgenomen, waarmee de idee uit het Schoolpact van de principiële gelijkheid van scholen en leerlingen van het vrij en

⁶⁵³ De Groof benoemt het Schoolpact als een “quasi-publiekrechtelijke norm” (J. DE GROOF, "Over de toekomst van het Schoolpact", *Nieuw Tijdschrift voor Politiek* 1985, nr. 1, (39) 39 e.v.; J. DE GROOF, "Het schoolpact van 1958. Algemeen kader. Enkele specifieke beschouwingen" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (627) 633).

het officieel onderwijs grondwettelijke bevestiging kreeg. Het Schoolpact was doordrongen van een democratiseringsgedachte, die middels de inschrijving van het recht op onderwijs ook grondwettelijke waarde heeft gekregen. Een deel van deze evolutie gaat samen met de gewijzigde rol van de overheid: was de overheid anno 1831 in eerste instantie nachtwaker die zich diende te onthouden van een al te ingrijpend optreden, dan hebben de invoering van de leerplicht (in 1914) en van het recht op onderwijs haar ook een actieve rol toegewezen.

121. In de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof wordt de subsidiëring van het vrij onderwijs aangehaald als deel van de verantwoording om de onderwijsvrijheid te beperken. Wiens brood men eet, diens woord dient men (minstens gedeeltelijk) te spreken, lijkt de redenering. Die overweging is niet van recente datum. Zo waren al vanaf de eerste organieke wet op het lager onderwijs bepaalde beperkingen voorzien: een vorm van overheidsinspectie op al het door de overheid bekostigde onderwijs en een algemeen toezicht op het verstrekte onderwijs vanwege de kerkelijke overheid (zie *supra* nrs. 35 en 37). Op het vlak van de vrijheid van richting doken al voor het Schoolpact verregaande reguleringsvoorstellen op. Zo maakte de regering Rogier II de subsidiëring van de aangenomen scholen afhankelijk van een hele rist door de overheid bepaalde voorwaarden, onder andere op het vlak van het schoolprogramma en de te gebruiken handboeken en streefde de CVP er vanaf haar stichting naar de overheid minima vast te laten leggen inzake programma's, lessenroosters, leerkrachtenvorming, schoolkost en inspectie (zie *supra* nrs. 42 en 76). In het Schoolpact werd vervolgens voor het eerst in een breder systeem van inhoudelijke voorschriften voorzien in de vorm van een minimumlessenrooster en minimumleerplan, evenals de goedkeuring van het eigen leerplan. Dat systeem zou uiteindelijk de basis worden voor de eindtermen, waarop in het volgende deel wordt ingegaan.

Keerzijde van de redenering dat subsidiëring het optreden van de overheid verantwoordt, is de (mogelijke) ongenaakbaarheid van het niet-gesubsidieerd onderwijs. Op de invoering van de leerplicht in 1914 na, waarmee duidelijk werd dat de vrijheid van onderwijs geen vrijheid van onwetendheid is, werd de niet-gesubsidieerde private onderwijsverstrekkers tot het begin van de 21^e eeuw opvallend weinig in de weg gelegd. Nochtans is inmiddels van het door CVP anno 1952 verdedigde standpunt “dat zolang geen aanneming of subsidie gevraagd wordt, de Minister geen enkele bevoegdheid heeft”⁶⁵⁴ bij geen enkele partij nog sprake. Deze verdere evolutie wordt nader besproken in Hoofdstuk 8 over het huisonderwijs.

122. De derde staatshervorming, van 1988, voorzag niet alleen in een grondwettelijke verankering van de beginselen van het Schoolpact, zij bracht ook nieuwe spelers op het onderwijstoneel: de gemeenschappen en het Grondwettelijk Hof. Door de bevoegdheid voor onderwijs quasi volledig te defederaliseren, kwam

⁶⁵⁴ Aanvullend verslag Commissie voor het openbaar onderwijs, *Parl.St.* Kamer 1951-1952, nr. 542, 3.

het zwaartepunt van het onderwijsrecht onmiskenbaar bij de gemeenschappen te liggen. Dat het Grondwettelijk Hof bevoegd werd voor de schoolpactbeginselen, inclusief de actieve onderwijsvrijheid, bracht een nieuwe dynamiek in het onderwijsrecht. Het laat ons toe ons in de verdere evolutie van het onderwijsbeleid te baseren op zijn rechtspraak.

DEEL 2: DE VRIJHEID VAN RICHTING ONDER DRUK?

123. De focus van dit proefschrift ligt op de vrijheid van richting: de vrijheid van onderwijsverstrekkers om autonoom vorm te geven aan de inhoudelijke en pedagogische aspecten van het door hen verstrekte onderwijs. Die vrijheid is deel van de actieve onderwijsvrijheid zoals zij in artikel 24, §1, eerste lid van de Grondwet is verankerd. De overheid moet haar dan ook waarborgen. Tegelijkertijd is diezelfde overheid er, ingevolge het recht op onderwijs, evenwel toe gehouden de kwaliteit van het verstrekte onderwijs na te gaan. Het resultaat is een balanceringsoefening, waarbij de overheid erover moet waken haar beleid niet al te restrictief vorm te geven, hetgeen de vrijheid van onderwijs zou schenden, noch te vrijblijvend, hetgeen het recht op onderwijs in gevaar zou kunnen brengen. Wanneer een verschillende visie blijkt op wat het geschikte evenwicht is tussen vrijheid en controle tussen onderwijsverstrekkers en -gebruikers enerzijds en decreetgever en uitvoerende macht anderzijds, komt het het Grondwettelijk Hof (en/of de Raad van State) toe de zaak te beslechten.

124. Al voor de gemeenschappen in 1988 bevoegd werden voor onderwijs bestonden er beperkingen op de vrijheid van richting. Zo was een homologatie vereist opdat een school zelf studiebewijzen zou kunnen uitreiken, bestond er een algemene verplichting om twee uur levensbeschouwelijk onderricht te voorzien, en voorzag het Schoolpact in een na te leven minimumlessenrooster en minimumleerplan. De eigen leerplannen van het vrij onderwijs moesten sindsdien ook worden goedgekeurd. Tegelijkertijd lijkt de moeizaam bereikte schoolvrede het federaal beslissingsproces inzake onderwijs enigszins te hebben bevroren. Pas ná de defederalisering zouden, zowel in de Vlaamse Gemeenschap als de Franse Gemeenschap evenwel snel voorstellen opduiken om de vrijheid van richting beter te omkaderen.

125. In dit deel wordt ingegaan op het voornaamste beleid ter zake, evenals op de daarrond ontwikkelde rechtspraak. Wat het reguliere onderwijs betreft, is in de loop van de jaren 1990 een systeem van eindtermen en ontwikkelingsdoelen uitgerold, waarvan de naleving als subsidie- en erkenningsvoorwaarde het systeem van de diploma-homologatie en de minimumleerplannen zou vervangen. In de Franse Gemeenschap is met het Décret missions een gelijkaardig systeem van *socles de compétences* ingevoerd. In beide gemeenschappen is de decreetgeving succesvol aangevochten voor het Arbitragehof. Het ontbreken van een mogelijkheid om

afwijkende eindtermen te bereiken, aangepast aan het specifieke pedagogisch project van een school, werd door het Hof als een te ingrijpende beperking van de vrijheid van onderwijs beschouwd, nu de aangenomen eindtermen het niveau van minimumdoelen overschreden. Mits die afwijkingsprocedure werd ingevoerd, achtte het Hof de inperking van de onderwijsvrijheid proportioneel in het licht van de nagestreefde doelstellingen de kwaliteit en de onderlinge gelijkwaardigheid van het verstrekte onderwijs en de uitgereikte studiebewijzen te waarborgen. Op dit alles wordt ingegaan in **Hoofdstuk 7**.

126. Naast voor het reguliere onderwijs zijn ook voor het huisonderwijs – zowel het in familiekring verstrekte onderwijs als de niet-gesubsidieerde privéscholen – maatregelen aangenomen om de kwaliteit van het verstrekte onderwijs na te gaan. Zo is aan beide zijden van de taalgrens een dubbel controlesysteem gecreëerd: enerzijds moet een verklaring van huisonderwijs, een soort leerplan *ligt*, worden ingediend en houdt de inspectie toezicht op het verstrekte onderwijs; anderzijds moeten leerlingen deelnemen aan centraal georganiseerde examens. Bij een tweevoudige negatieve beoordeling of een tweevoudig niet-slagen voor de examens worden leerlingen verplicht ingeschreven in een reguliere school van eigen keuze. Ook hiertegen werd beroep ingesteld bij het Grondwettelijk Hof, evenwel zonder succes. Nochtans kunnen bij de gevelde arresten enkele kritische bedenkingen worden gemaakt. Zie daarover **Hoofdstuk 8**.

HOOFDSTUK 7: EINDTERMEN EN ONTWIKKELINGSDOELEN

127. De eindtermen vormen een bijzonder boeiende casus.⁶⁵⁵ Niet alleen komt in het debat rond de eindtermen de vrijheid van onderwijs met betrekking tot de inhoud van het verstrekte onderwijs uitdrukkelijk naar voren, ook ruimer worden de eindtermen, onder meer door de geestelijke vader van de eerste generatie eindtermen, Roger Standaert, als “een zeer representatieve casus” beschouwd voor de werking en het begrenzen van de onderwijsvrijheid in het algemeen en voor de vraag van de controlebevoegdheid van de overheid over het onderwijssysteem die sinds het ontstaan van België een delicate materie vormde.⁶⁵⁶ Dat de invoering van eindtermen moeilijke evenwichten rond onderwijsvrijheid onder druk zette, wordt ook door anderen bevestigd.⁶⁵⁷

In wat volgt wordt vooreerst aangeknoopt bij de wortels van de eindtermen, die in zekere zin teruggaan op de nooit volledig gerealiseerde naleving van minimumleerplannen uit het Schoolpact en de

⁶⁵⁵ Onze focus ligt bij de juridische conceptualisering van de eindtermen. Voor een recente studie van de werking en doeltreffendheid van de eindtermen als beleidsinstrument, zie: M. SIMONS, G. KELCHTERMANS, J. LEYSEN, *e.a.*, *De actuele werking en doeltreffendheid van de eindtermen als beleidsinstrument in Vlaanderen*, Leuven, Laboratorium voor educatie en samenleving & Centrum voor onderwijsbeleid, -vernieuwing en lerarenopleiding, april 2016, 126 p.

⁶⁵⁶ R. STANDAERT, "Twintig jaar eindtermen: een terugblik", *TORB* 2011-2012, (2) 2.

⁶⁵⁷ Bv. M. VAN DEN BRANDE, "Eindtermen als beleidsinstrument bij het actualiseren van de onderwijsvrijheid" in L. DE MAN en K. DENYS (eds.), *De toekomst van de eindtermen*, Brussel, Politeia, 2016, (111) 126.

kwaliteitsdriehoek waarop de jonge Vlaamse Gemeenschap de kwaliteitsbewaking van haar onderwijs wilde enten (1). Vervolgens wordt uitgebreid stilgestaan bij de eindtermen en ontwikkelingsdoelen zelf, zoals zij in de loop van de jaren 1990 ontwikkeld zijn. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op de eindtermen en ontwikkelingsdoelen voor het basisonderwijs (uit 1995), de doelen voor het secundair onderwijs (uit 1996), de rechtspraak van het Arbitragehof over de aangenomen decreten, en de verdere evolutie (2). Nadien volgt de bespreking van een concrete casus, de joods-orthodoxe meisjesschool Bais Rachel, die haar subsidies verloor door het niet naleven van de eindtermen (3). Opvallende afwezigheid in de bespreking van de eindtermen is het levensbeschouwelijk onderricht. Daarvoor zouden immers geen eindtermen, noch ontwikkelingsdoelen worden aangenomen. In een laatste onderdeel van dit hoofdstuk wordt kort bij de positie van het levensbeschouwelijk onderricht stilgestaan (4).

In 2018 is een nieuw decreet onderwijsdoelen aangenomen waarmee het eindtermenconcept grondig wordt bijgestuurd. Daarop wordt ingegaan in **Hoofdstuk 9** van dit proefschrift, als één van de actuele *case studies*.

1. DE WORTELS VAN DE EINDTERMEN

128. Doorheen de Belgische onderwijsgeschiedenis is de inhoud van het verstrekte onderwijs meermaals voorwerp van debat geweest. Denken we maar aan de discussies rond de autonomie van scholen, de invloed van de Kerk op het onderwijs, het toezicht van de centrale overheid op het onderwijs etc. Middels het Schoolpact werd de idee dat de overheid een minimumlat op het vlak van inhoud diende te formuleren voor het eerst duurzaam verankerd. Pas bij de defederalisering van het onderwijs en de uitwerking van een nieuw inspectiedecreet zou die idee ook tanden krijgen in de vorm van afdwingbare eindtermen en ontwikkelingsdoelen.

1.1 DE WORTELS VAN DE EINDTERMEN IN HET SCHOOLPACT

129. Pas met het Schoolpact en de schoolpactwet kwam er een vanuit de centrale overheid aangestuurde inmenging in de inhoud van het verstrekte onderwijs. Artikel 6 van de schoolpactwet bepaalde het volgende: *“Op voorwaarde dat een wettelijk bepaald minimumleerplan en minimumlesrooster in acht worden genomen, beschikt elke inrichtende macht over de vrijheid voor haar onderwijsnet en zelfs voor elke onderwijsinrichting de lesroosters vast te stellen en, onder voorbehoud van goedkeuring door de Minister met het oog op het waarborgen van het studiepeil, haar leerplannen op te stellen. Elke inrichtende macht kiest vrij haar pedagogische methodes.”*⁶⁵⁸

De formulering van dit artikel was positief: de letterlijke tekst leest als een erkenning van de vrijheid van inrichtende machten om eigen lesroosters en leerplannen op te stellen en eigen pedagogische methodes te

⁶⁵⁸ Zie ook resolutie 5 Schoolpact.

hanteren. De woordkeuze kan evenwel niet verbergen dat het in eerste instantie een negatieve ingreep betrof, waarmee op tweeërlei wijze in een beperking werd voorzien van de vrijheid die scholen hadden om vorm te geven aan de inhoud van het door hen verstrekte onderwijs. De geformuleerde vrijheid gold immers slechts als voorwaardelijk. Een eerste inperking van de vrijheid was inhoudelijk: artikel 6 van de schoolpactwet stelde een “wettelijk bepaald minimumleerplan en minimumlesrooster” in het vooruitzicht dat door de inrichtende machten “in acht” moest “worden genomen” bij het uitwerken van hun eigen lesrooster en leerplan. Een tweede beperking was van procedurele aard: voor die autonoom opgestelde leerplannen was een goedkeuring vereist door de minister van Onderwijs “met oog op het waarborgen van het studiepeil”.

130. Terzijde kan worden opgemerkt dat de eisen die aan de inhoud van het onderwijs werden gesteld, meteen ook golden als subsidievoorwaarden. Om gesubsidieerd te worden, moesten scholen onder meer “een leerplan eerbiedigen, dat overeenstemt met de wettelijke voorschriften of dat door de Minister van Openbaar Onderwijs is goedgekeurd”.⁶⁵⁹ Voor het gesubsidieerd onderwijs, vrij of officieel, bestonden daarom twee mogelijkheden: enerzijds kon een school ervoor opteren de leerplannen van het rijksonderwijs – die immers in overeenstemming met de wettelijke voorschriften werden opgesteld – over te nemen. Anderzijds kon een school ervoor opteren eigen leerplannen uit te werken, die dan nog door de Minister dienden te worden goedgekeurd.

131. Ondanks de duidelijke taal van artikel 6 van de schoolpactwet zou het nog een hele tijd duren voor de wetgever nadere uitvoering gaf aan de in het voorzicht gestelde beperkingen. Op de uitwerking van de procedurele beperking – de goedkeuring van de leerplannen door de minister van Onderwijs – was het wachten tot 1971, en zelfs dan betrof het enkel het secundair onderwijs (1.1.1). De inhoudelijke beperking – een te respecteren minimumleerplan – zou uiteindelijk nooit in die vorm worden uitgewerkt. In de plaats daarvan werd gebruik gemaakt van het leerplan van het rijksonderwijs als referentie. De verzelfstandiging van het gemeenschapsonderwijs zou het verdere gebruik van deze oplossing evenwel bemoeilijken (1.1.2). In de loop van de jaren 1990 werd een nieuw systeem van inhoudelijke standaarden geïntroduceerd in de vorm van eindtermen en ontwikkelingsdoelen (cf. *infra* “2. Eindtermen en ontwikkelingsdoelen”).

1.1.1 Procedureel: goedkeuring leerplannen

132. Gedurende meer dan tien jaar zou het vastleggen van de leerplannen een informeel gebeuren blijven.⁶⁶⁰ Pas met de **wet van 19 juli 1971 betreffende de algemene structuur en de organisatie van het secundair onderwijs** zou de controle op de leerplannen geformaliseerd worden.⁶⁶¹ Dat gebeurde in de marge van een grotere hervorming waarin deze wet voorzag, de invoering van het Vernieuwd Secundair

⁶⁵⁹ Art. 24, §2, 2) schoolpactwet.

⁶⁶⁰ R. VERSTEGEN, "Academische graden en bekwaamheidsbewijzen", *Jura Falconis* 1975-1976, vol. 12, nr. 1, (167) 193, vn. 95.

⁶⁶¹ BS 28 augustus 1971.

Onderwijs (VSO). In de Memorie van Toelichting werden de principes van 1958 bevestigd: vrijheid inzake pedagogische methode, voorwaardelijke vrijheid inzake lesinhoud.⁶⁶² De wet voorzag vervolgens in twee soorten commissies voor de leerplannen voor het secundair onderwijs.

Een eerste commissie, bevoegd voor het gesubsidieerd onderwijs, werd voorzien bij artikel 8 van de wet van 19 juli 1971. Zowel bij het Ministerie van Nationale Opvoeding en Franse Cultuur als bij het Ministerie van Nationale Opvoeding en Nederlandse Cultuur zou een adviescommissie worden opgericht voor de programma's van het gesubsidieerd onderwijs met als voornaamste taak het adviseren van de minister van Onderwijs over de goedkeuring van de leerplannen.⁶⁶³ Opdat er "een evenwicht [zou] bestaa[n] tussen de verschillende strekkingen"⁶⁶⁴ werd deze "commissie Goedkeuring Leerplannen Gesubsidieerd Onderwijs"⁶⁶⁵ paritair samengesteld uit vertegenwoordigers van het gesubsidieerd officieel onderwijs enerzijds en het gesubsidieerd vrij onderwijs anderzijds.⁶⁶⁶ De commissie vergaderde onder het voorzitterschap van een Inspecteur-Generaal van het Secundair Onderwijs van de staat, die evenwel geen stemrecht had.⁶⁶⁷ Voor het rijksonderwijs machtigde de wet de Koning tot de oprichting van "een Commissie voor de leerplannen".⁶⁶⁸ Deze stond op analoge wijze in voor de goedkeuring van de leerplannen van het rijkssecundair onderwijs.⁶⁶⁹

Anders dan het VSO, dat zoals hoger is vermeld, halfweg de jaren 1980 opnieuw werd afgevoerd onder druk van besparingspolitiek, bleven de commissies voor de goedkeuring van de leerplannen van het secundair onderwijs bestaan tot het systeem van kwaliteitscontrole in het begin van de jaren 1990 hervormd zou worden (zie *infra* nr. 41).

⁶⁶² Wat dat laatste betreft, lijkt de wetgever zichzelf enigszins te hebben verward door de inhoudelijke vrijheid zowel op lesroosters als op leerplannen toe te spitsen. De Memorie van Toelichting stelde verkeerdelijk dat de schoolpactwet de vrijheid verankerde "leerplannen uit te werken" (in plaats van "lesroosters vast te stellen") en "onder voorbehoud van ministeriële goedkeuring [...] zijn programma's op te stellen" (in plaats van, onder dat voorbehoud, "leerplannen op te stellen") (MvT bij Ontwerp van wet betreffende de algemene structuur en de organisatie van het secundair onderwijs, *Parl.St.* Senaat 1970-1971, nr. 97, 5).

⁶⁶³ Art. 8, tweede lid wet 19 juli 1971.

⁶⁶⁴ Art. 3, derde lid KB 20 december 1973 houdende organiek reglement van de bij het ministerie van nationale opvoeding en Nederlandse cultuur en van de bij het ministerie van nationale opvoeding en Franse cultuur opgerichte commissies voor de leerplannen van het gesubsidieerd secundair onderwijs, *BS* 11 april 1974.

⁶⁶⁵ Verwijzend naar haar legistische inbedding werd de commissie ook wel eens als "commissie artikel 8" aangeduid (R. STANDAERT, "Twintig jaar eindtermen: een terugblik", *TORB* 2011-2012, (2) 3).

⁶⁶⁶ Art. 8, derde lid wet 19 juli 1971. Het betrof acht instellingshoofden in actieve dienst in instellingen voor secundair onderwijs, acht leerkrachten in actieve dienst, twee ter beschikking gestelde leden van het bestuurs- en onderwijzend personeel en evenveel plaatsvervangers (KB 20 december 1973, art. 3).

⁶⁶⁷ Art. 2 en 8, §1 KB 20 december 1973.

⁶⁶⁸ Art. 5, §2, 1 wet 19 juli 1971. Verstegeen duidde evenwel dat het opstellen van de leerplannen een taak van de minister van Onderwijs zou blijven (R. VERSTEGEN, "Academische graden en bekwaamheidsbewijzen", *Jura Falconis* 1975-1976, vol. 12, nr. 1, (167) 193, vn. 95).

⁶⁶⁹ R. STANDAERT, "Twintig jaar eindtermen: een terugblik", *TORB* 2011-2012, (2) 3.

1.1.2 Inhoudelijk: van minimumleerplan tot eindtermen

133. Naast een vereiste goedkeuring van de leerplannen voorzag de schoolpactwet ook in de invoering van een minimumleerplan. De creatie daarvan bleef evenwel uit. In plaats daarvan werden de leerplannen van het rijksonderwijs als referentie gebruikt bij de goedkeuring van de leerplannen van het gesubsidieerd onderwijs.⁶⁷⁰ De leerplannen van het rijksonderwijs fungeerden zo als *de facto* minimumleerplannen.

Dat systeem was mogelijk zolang de inspectie, net als de minister van Onderwijs, een dubbele taak vervulde. Hoger is reeds toegelicht hoe de minister van Onderwijs tegelijkertijd verantwoordelijk was voor het onderwijs als geheel en fungeerde als inrichtende macht voor het rijksonderwijs.⁶⁷¹ Op dezelfde wijze vervulde ook de inspectie een dubbele taak: enerzijds fungeerde zij als pedagogische inspectie ten aanzien van het ‘eigen’ onderwijs en voorzag zij in onderwijsbegeleiding voor de scholen van het rijksonderwijs; anderzijds hield zij als ‘overheidsinspectie’ toezicht over alle scholen.⁶⁷²

134. De oprichting van de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs zorgde er evenwel voor dat de minister van Onderwijs niet langer een dubbele hoedanigheid had. Voortaan zou de minister enkel de politieke verantwoordelijkheid voor het onderwijs als geheel dragen. De inrichtende macht van het voormalige rijksonderwijs zou, althans in de Vlaamse Gemeenschap, toekomen aan een autonome raad en het gemeenschapsonderwijs zou over pedagogische autonomie beschikken. Samen met de minister verloor ook de inspectie haar dubbele pet. De situatie waarbij zij zowel instond voor de externe controle als voor interne onderwijsbegeleiding voor het gemeenschapsonderwijs werd ervaren als niet langer houdbaar.⁶⁷³ In de plaats trad een inspectie die, als “instrument van de Gemeenschap”, toezicht diende te houden op een verantwoorde uitvoering van de opdracht van alle inrichtende machten en een verantwoorde besteding van gemeenschapsmiddelen.⁶⁷⁴

Doordat de verwevenheid van het gemeenschapsonderwijs en de inspectie werd doorbroken, kon het leerplan van het gemeenschapsonderwijs ook niet langer als basis worden gebruikt voor het minimumleerplan waar het gesubsidieerd onderwijs aan diende te voldoen. De nood ontstond daardoor aan een optreden van de centrale overheid zelf om de inhoudelijke minimumvereisten van het onderwijs te duiden. Wat het secundair onderwijs betrof, speelde nog een bijkomend probleem. Het gebruik van de

⁶⁷⁰ *Parl.St.* VI.Raad 1990-1991, nr. 519/1, 1 en nr. 519/4, 5; M. VAN DEN BRANDE, "Eindtermen als beleidsinstrument bij het actualiseren van de onderwijsvrijheid" in L. DE MAN en K. DENYS (eds.), *De toekomst van de eindtermen*, Brussel, Politeia, 2016, (111) 114.

⁶⁷¹ Zie *supra* nr. 114.

⁶⁷² *Parl.St.* VI.Raad 1990-1991, nr. 519/1, 2; R. STANDAERT, "Twintig jaar eindtermen: een terugblik", *TORB* 2011-2012, (2) 4.

⁶⁷³ R. STANDAERT, "Twintig jaar eindtermen: een terugblik", *TORB* 2011-2012, (2) 4; M. VAN DEN BRANDE, "Eindtermen als beleidsinstrument bij het actualiseren van de onderwijsvrijheid" in L. DE MAN en K. DENYS (eds.), *De toekomst van de eindtermen*, Brussel, Politeia, 2016, (111) 114.

⁶⁷⁴ *Parl.St.* VI.Raad 1990-1991, nr. 519/1, 2. Zie over deze evolutie: N. REYNIERS en P. VERSTRAETE, "Radicale breuk, continuïteit of geleidelijke evolutie? Naar een geschiedenis van het Belgisch/Vlaamse staatstoezicht van het onderwijs 1850-2009", *TORB* 2017-2018, (111) 111-121.

leerplannen van het rijksonderwijs als toetssteen zorgde aanvankelijk voor een zekere analogie tussen de leerplannen van het rijksonderwijs enerzijds en die van het gesubsidieerd onderwijs anderzijds.⁶⁷⁵ De oprichting van afzonderlijke adviescommissies voor de goedkeuring van de leerplannen van het gesubsidieerd onderwijs enerzijds en het rijksonderwijs anderzijds en een zekere soepelheid vanwege de minister in het volgen van de adviezen zou er evenwel toe hebben geleid dat de inhoudelijke verschillen in het aangeboden onderwijs geleidelijk aan toenamen.⁶⁷⁶

Het een en het ander noopte tot een hertekening van de bestaande systemen van kwaliteitsbewaking. Die hertekening werd al in het vooruitzicht gesteld in het Politiek Akkoord betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs van 1988⁶⁷⁷ en zou worden gerealiseerd in een aantal decreten die uitvoering moesten geven aan dit akkoord, waarbij de eindtermen als één van de drie pijlers van het nieuwe systeem van kwaliteitsbewaking zouden verschijnen.

1.2 DE KWALITEITSDRIEHOEK

135. Vrijwel onmiddellijk na de communautarisering van het onderwijs in 1988 werd het Politiek Akkoord betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs⁶⁷⁸ gesloten, dat voorzag in de verzelfstandiging van het gemeenschapsonderwijs. Daarbij werd eveneens een gewijzigd systeem van kwaliteitscontrole in het vooruitzicht gesteld, dat rekening hield met het nieuwe, Vlaamse onderwijslandschap. Hoewel de kern van het ARGO-akkoord ten uitvoer werd gelegd met het Bijzonder Decreet van 19 december 1988⁶⁷⁹, voorzagen ook latere decreten nog in een decretale verankering van het akkoord. Zo bevatten ook Onderwijsdecreet-I en Onderwijsdecreet-II⁶⁸⁰ relevante bepalingen en was, wat het luik van de kwaliteitsbewaking betreft, vooral het **decreet van 17 juli 1991 betreffende de inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten** van belang (hierna: “inspectiedecreet”).⁶⁸¹ Op dit decreet, waarin ook de eerste decretale grondslag voor de eindtermen is terug te vinden, zal de focus rusten in het volgende onderdeel, zij het dat waar dat relevant is ook naar de andere decreetgeving wordt verwezen.

⁶⁷⁵ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VL.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 13.

⁶⁷⁶ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VL.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 13.

⁶⁷⁷ Politiek Akkoord betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs (ARGO-akkoord), bijlage I bij MvT bij Ontwerp van bijzonder decreet betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs (ARGO-decreet), *Parl.St.* VL.R. 1988-1989, nr. 161/1, 74-89.

⁶⁷⁸ ARGO-akkoord, bijlage I bij MvT bij Ontwerp van ARGO-decreet, *Parl.St.* VL.R. 1988-1989, nr. 161/1, 74-89.

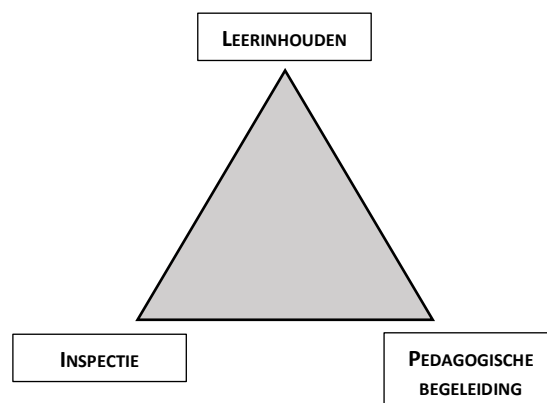
⁶⁷⁹ Bijzonder decreet van 19 december 1988 betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs (ARGO-decreet), *BS* 29 december 1988, err. *BS* 15 maart 1989.

⁶⁸⁰ Decreet van 5 juli 1989 betreffende het onderwijs, *BS* 25 augustus 1989; decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II, *BS* 18 augustus 1990.

⁶⁸¹ *BS* 31 augustus 1991.

Het ARGO-akkoord werd in de ‘oude’ Schoolpacttraditie gesloten buiten het parlement om, tussen de voorzitters van de op dat moment vier grootste partijen van Vlaanderen: CVP, SP, PVV en de Volksunie. In de decretale vertaling zou het akkoord niet alleen als leidraad, maar ook als gezagsargument fungeren, waarbij de vastgelegde basisprincipes werden verdedigd als bakens met een “enge bewegingsvrijheid [van] de Vlaamse Raad ten aanzien van de voorgelegde teksten” tot gevolg.⁶⁸²

136. Het **inspectiedecreet** voerde een wijziging door met betrekking tot de drie pijlers van de zogenaamde ‘kwaliteitsdriehoek’.⁶⁸³ Volgens dit model steunde de kwaliteitsbewaking van het onderwijs op drie pijlers: (1) controle vanuit de inspectie, (2) de pedagogische begeleiding, een vorm van externe ondersteuning die niet sanctionerend moest worden opgevat⁶⁸⁴, en (3) de bepaling van minimale leerinhouden door de overheid (Dienst voor Onderwijsontwikkeling, DVO). Op elk van deze pijlers wordt hieronder nader ingegaan.



Figuur 3: de kwaliteitsdriehoek

Het model van de kwaliteitsdriehoek ging terug op het werk van de Commissie-Monard⁶⁸⁵, een onafhankelijke commissie van deskundigen die in het leven geroepen was door minister van Onderwijs Coens (CVP) om een globale visie en concept uit te werken voor zowel de nieuw op te richten gemeenschapsinspectie als voor de begeleidingsdiensten, voor alle onderwijsniveaus, met inbegrip van het

⁶⁸² Verslag bij het Ontwerp van decreet betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten, *Parl.St.* VI.Parl. 1990-1991, nr. 519/4, 20.

⁶⁸³ Conceptrapport Commissie-Monard, 1990, 4, zoals weergegeven in R. STANDAERT, "Twintig jaar eindtermen: een terugblik", *TORB* 2011-2012, (2) 11-12, 5; R. ROUW, "Implementatie van eindtermen in Vlaanderen: naar een gezamenlijk leerproces" in L. DE MAN en K. DENYS (eds.), *De toekomst van de eindtermen*, Brussel, Politeia, 2016, (81) 85; R. ROUW, "United in Diversity: A Complexity Perspective on the Role of Attainment Targets in Quality Assurance in Flanders", *OECD Education Working Papers* 1 september 2016 2016, nr. 139, 25, <http://dx.doi.org/10.1787/5j1rb8ftvqs1-en> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

⁶⁸⁴ En daarin duidelijk moest worden onderscheiden van de controlerende inspectie.

⁶⁸⁵ Genoemd naar haar voorzitter, de toenmalig secretaris-generaal van het Departement Onderwijs van de Vlaamse overheid, Georges Monard. Deze commissie is te onderscheiden van de latere commissie Monard, waarvan de nota de basis vormde voor de discussie over de hervorming van het secundair onderwijs. Zie over de hervorming van het secundair onderwijs: **Hoofdstuk 9, infra** nrs. 342-352.

volwassenenonderwijs en het hoger onderwijs dat aan de hogescholen werd verstrekt, doch met uitsluiting van het universitair onderwijs.⁶⁸⁶ De commissie moest een nieuw systeem van kwaliteitscontrole in de steigers zetten in het licht van de gewijzigde rol van de onderwijsinspectie door de verzelfstandiging van het gemeenschapsonderwijs. Zij leverde het voorbereidende werk voor het inspectiedecreet.⁶⁸⁷

A. Inspectie

137. Het inspectiedecreet van 17 juli 1991 bevatte vooreerst een aantal bepalingen met betrekking tot de inspectie. Een eerste innovatie uit het decreet betrof de creatie van een eengemaakt decretaal kader voor de inspectie en de rol die zij in het licht van de verzelfstandiging van het gemeenschapsonderwijs ten aanzien van alle netten en koepels zou gaan spelen.⁶⁸⁸ Daartoe hernam het decreet voornamelijk bepalingen uit eerdere teksten.⁶⁸⁹ De “Inspectie van de Vlaamse Gemeenschap” (“de inspectie”), die enerzijds de onderwijsinspectie omvatte en anderzijds de PMS-inspectie⁶⁹⁰, had principieel een eenduidige bevoegdheid ten aanzien van alle netten.⁶⁹¹

138. In de concrete invulling van de bevoegdheden van de inspectie school een tweede innovatie. De **controlebevoegdheid werd immers uitgebreid tot het nagaan of de nieuwe, nog te creëren eindtermen werden bereikt.**⁶⁹² Daarnaast was de inspectie bevoegd voor het volgende:

1° de controle op de inachtneming van de minimumlessenroosters en van de goedgekeurde leerplannen;

⁶⁸⁶ Conceptrapport Commissie-Monard, 1990, 4 zoals weergegeven in R. STANDAERT, "Twintig jaar eindtermen: een terugblik", *TORB* 2011-2012, (2)11-12, 5. In de uiteindelijke definitie van de eindtermen zouden ook het volwassenenonderwijs en het hoger onderwijs van het lange type worden uitgesloten. Voor het hoger onderwijs van het lange type gebeurde dit bij art. 6*quinquies* schoolpactwet, zoals ingevoegd bij art. 39 decreet 23 oktober 1991 betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap, *BS* 28 november 1991. Enkel voor het hoger onderwijs van het korte type werd de invoering van eindtermen nog in het vooruitzicht gesteld. Ook voor deze vorm van hoger onderwijs zou het concept van de eindtermen, nog voor zijn operationalisering, evenwel worden vervangen (zie *infra* nr. 149).

⁶⁸⁷ R. STANDAERT, "Twintig jaar eindtermen: een terugblik", *TORB* 2011-2012, (2) 11-12, 5.

⁶⁸⁸ Uit de Memorie van Toelichting blijkt onder meer de intentie “in één ontwerp-tekst alle decretale bepalingen [met betrekking tot de inspectie] samen te bundelen” (MvT bij Ontwerp van decreet betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten, *Parl.St.* VI.Raad 1990-1991, nr. 519/1, 5).

⁶⁸⁹ Zie met betrekking tot de gelijke bevoegdheid ten aanzien van alle netten in het bijzonder artt. 21 en 23 decreet van 5 juli 1989 betreffende het onderwijs-I en Hoofdstuk V, punt 5 ARGO-akkoord, bijlage I bij MvT bij Ontwerp van ARGO-decreet, *Parl.St.* VI.R. 1988-1989, nr. 161/1, 87.

⁶⁹⁰ Voluit respectievelijk “Inspectie voor Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap” en “Inspectie voor de PMS-centra van de Vlaamse Gemeenschap”. Zie art. 4 inspectiedecreet 17 juli 1991.

⁶⁹¹ *Parl.St.* VI.Raad 1990-1991, nr. 519/1, 5. Onderwijsdecreet-I voorzag al in een eenduidige bevoegdheid, weze het op een legistiek minder elegante wijze: artikel 21 Onderwijsdecreet-I belastte de inspectie ten aanzien van zowel het gemeenschapsonderwijs als het gesubsidieerd onderwijs met de controle op de naleving van artikel 6 schoolpactwet (minimumlessenrooster, minimumleerplan) en ten aanzien van het gemeenschapsonderwijs met de controle van de onderwezen vakken, het peil der studiën, de toepassing van de taalwetgeving, de hygiëne en de woonbaarheid der lokalen, het didactisch materiaal en de schooluitrusting. Ten aanzien van het gesubsidieerd onderwijs beschikte zij over dezelfde controlebevoegdheid, doch werd deze niet expliciet herhaald in het nieuwe decreet. Het bevestigde slechts dat de nieuwe controlebevoegdheid gold “[o]nverminderd de aan de onderwijsinspectie bij toepassing van artikel 24 [schoolpactwet] toegekende bevoegdheden”. Deze bepaling bevatte de subsidievoorwaarden die overeenstemmen met de hier genoemde controlecriteria: onderwezen vakken, peil der studiën etc.

⁶⁹² Art. 5, §1, eerste lid, 2°, eerste zinsnede inspectiedecreet 17 juli 1991.

2° [...] het toezicht op de toepassing van de taalwetgeving, de hygiëne en de bewoonbaarheid van de lokalen, het didactisch materiaal en de schooluitrusting;⁶⁹³

3° het uitbrengen van advies omtrent de financiering of de opname in de toelageregeling van instellingen, afdelingen en andere onderverdelingen van instellingen;

4° het uitbrengen van beleidsadviezen over het onderwijs;

5° en alle andere opdrachten die werden toegekend door of krachtens wetten en decreten.⁶⁹⁴

De bevoegdheid van de inspectie gold, met uitsluiting van het hoger onderwijs van het lange type, voor alle onderwijsniveaus. Enkel ten aanzien van godsdienst en de niet-confessionele zedenleer verwierf de onderwijsinspectie geen bevoegdheid. Ook de controle op de gebruikte pedagogische methoden werd expliciet uitgesloten.⁶⁹⁵

139. Tot slot nam het belang van de (nieuwe) beleidscontroleerende functie van de inspectie toe nu de homologatiecommissies werden afgeschaft. Naast de eindtermen, voorzag het inspectiedecreet immers nog in een andere nieuwigheid: **de inrichtende machten verkregen de bevoegdheid om van rechtswege geldende studiebewijzen** toe te kennen.⁶⁹⁶ Om de inhoudelijke waarde van de uitgereikte diploma's te waarborgen en opdat zij civielrechtelijk effect zouden hebben, werd voordien gebruik gemaakt van een systeem van homologatie, waarbij een commissie onder meer diende na te gaan of het leerplan dat door de school werd gevolgd een leerplan van het rijksonderwijs, een goedgekeurd leerplan of een gelijkwaardig leerplan was.⁶⁹⁷ Met de aangekondigde invoering van de eindtermen verloor het bestaande homologatiestelsel evenwel zijn bestaansreden.⁶⁹⁸ De onderliggende idee was dat de eindtermen voortaan de mogelijkheid zouden bieden de waarde van de uitgereikte diploma's te verifiëren.⁶⁹⁹

Het volstond dan ook via de inspectie toezicht te houden op de mate waarin het verstrekte onderwijs bijdroeg aan het bereiken van de eindtermen. In lijn met de paritaire samenstelling van de

⁶⁹³ Voor het gesubsidieerd onderwijs ging de bevoegdheid voor het toezicht op de toepassing van de taalwetgeving, de hygiëne en de bewoonbaarheid van de lokalen, het didactisch materiaal en de schooluitrusting terug op artikel 24 van de schoolpactwet dat de subsidievoorwaarden voor scholen van het gesubsidieerd onderwijs oplistte. Voor het rijksonderwijs bestond er geen wettelijk verankerd equivalent voor dit toezicht tot Onderwijsdecreet-I de inspectie ter zake controlebevoegdheid toekende, specifiek voor het gemeenschapsonderwijs. In deze bepaling komen de bevoegdheid ten aanzien van het gemeenschapsonderwijs en het gesubsidieerd onderwijs samen. Zie ook *supra* vn. 691.

⁶⁹⁴ Art. 5, §1, eerste lid inspectiedecreet 17 juli 1991.

⁶⁹⁵ Art. 5, §1 inspectiedecreet 17 juli 1991; cf. art. 21, §1, derde lid Onderwijsdecreet-I.

⁶⁹⁶ Art. 6ter schoolpactwet, zoals ingevoegd bij art. 3, §3 inspectiedecreet 17 juli 1991.

⁶⁹⁷ L. VENY, *Rechtsbescherming in het onderwijs*, Brugge, die Keure, 1990, 123; Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, "De eindtermen. 'Wat heb je vandaag op school geleerd?'" , bijlage bij *Parl.St.* VI.Parl. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 13.

⁶⁹⁸ *Parl.St.* VI.Raad 1990-1991, nr. 519/1, 5.

⁶⁹⁹ Dat neemt niet weg dat die premisse herhaaldelijk in vraag gesteld is, bijvoorbeeld door zij die pleiten voor de invoering van centrale examens die een beter instrument zouden vormen om het bereiken van onderwijsdoelen en de waarde van de studiebewijzen te waarborgen. Zie over dat debat Hoofdstuk 10.

homologatiecommissies⁷⁰⁰ werd het als noodzakelijk ervaren ook de inspectie voortaan paritair samen te stellen, met een gelijk aantal leden uit het officieel onderwijs – zowel gemeenschapsonderwijs als gesubsidieerd officieel onderwijs – en uit het gesubsidieerd vrij onderwijs.⁷⁰¹

Scholen, waarvan de leerlingen de eindtermen bereiken werden bevoegd geacht “om de van rechtswege geldende studiebewijzen toe te kennen”.⁷⁰² Parallel met de uitbouw van het systeem van eindtermen werd dan ook de afbouw van het homologatiestelsel in het vooruitzicht gesteld.⁷⁰³ De toekenning van de studiebewijzen door de inrichtende machten zou gebeuren “op voordracht en na beslissing van de klasseraden of de gelijkgestelde organen”.⁷⁰⁴ Naast de naleving van de eindtermen en het minimumlessenrooster en de goedkeuring van het gebruikte leerplan, golden nog een aantal andere erkenningsvoorwaarden (voorwaarden waaraan een school moet voldoen om de van rechtswege geldende studiebewijzen te mogen toekennen). Zo moest de betrokken onderwijsinstelling nog aan een aantal van de subsidiëringvoorwaarden voor gesubsidieerd onderwijs beantwoorden op het vlak van aan te nemen structuur, leerplan, onderwerping aan controle en inspectie, inrichting door een natuurlijke persoon of rechtspersoon, hygiëne en woonbaarheid, didactisch materieel en schooluitrusting, het vormen van een pedagogisch geheel, personeel en verlofregeling.⁷⁰⁵

B. Begeleidingsdiensten

140. Het inspectiedecreet bevestigde ook de ontkoppeling van inspectie enerzijds en pedagogische begeleiding anderzijds.⁷⁰⁶ Bij de creatie van de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs in 1988 was de ARGO onmiddellijk voorzien van een eigen pedagogische begeleidingsdienst.⁷⁰⁷ Het Politiek Akkoord betreffende de ARGO stelde dat het personeel van de eigen pedagogische begeleidingsdienst bij voorkeur zou worden aangeworven uit het inspectiekorps, waarvan de begeleidingsdienst werd losgekoppeld.⁷⁰⁸ Daartoe voorzag het inspectiedecreet in de mogelijkheid voor de vastbenoemde leden van de voormalige rijksinspectie om een verzoek in te dienen te worden overgedragen aan een pedagogische

⁷⁰⁰ Art. 15 KB 17 december 1976 tot regeling van de inrichting en de werking van de Commissie voor homologatie en KB 14 januari 1977, opgeheven bij B.VI.Ex. 30 juni 1989, BS 20 september 1989 en B.VI.Ex. 4 december 1991, BS 12 februari 1992.

⁷⁰¹ Art. 7 inspectiedecreet 17 juli 1991; *Parl.St.* VI.Raad 1990-1991, nr. 519/1, 6

⁷⁰² Art. 6ter schoolpactwet, zoals ingevoegd bij art. 3, §3 inspectiedecreet 17 juli 1991.

⁷⁰³ *Parl.St.* VI.Raad 1990-1991, nr. 519/1, 5.

⁷⁰⁴ Art. 6ter schoolpactwet, zoals ingevoegd bij art. 3 inspectiedecreet 17 Juli 1991.

⁷⁰⁵ Verwijzing naar art. 6, 6bis en 24, §2, 1°, 2°, 3°, 4°, 6°, 7°, 8°, 9° en 10° schoolpactwet.

⁷⁰⁶ In lijn met de visie van de Commissie-Monard (Conceptrapport Commissie-Monard, 1990, 4, zoals weergegeven in R. STANDAERT, "Twintig jaar eindtermen: een terugblik", *TORB* 2011-2012, (2) 11-12, 5). Zie over de pedagogische begeleidingsdiensten ook: G. KELCHTERMANS en L. VAN DE POELSE, "De vernieuwde gemeenschapsinspectie en pedagogische begeleiding. Elementen voor een tussentijdse balans", *TORB* 1995-1996, nr. 1, (43) 43-48; G. MONARD, "De pedagogische begeleidingsdiensten: van het ontstaan tot de evaluatie van 25 jaar uitbouw en werking", *TORB* 2014-2015, nr. 4, (28) 28-35.

⁷⁰⁷ Art. 55, §3 ARGO-decreet, BS 29 december 1988, err. BS 15 maart 1989. De centrale raad van bestuur van de ARGO werd de bevoegdheid toegekend eigen pedagogische begeleidingsdiensten in te richten (art. 32 ARGO-decreet).

⁷⁰⁸ Hoofdstuk V, punt 4 ARGO-akkoord, bijlage I bij MvT bij Ontwerp van ARGO-decreet, *Parl.St.* VI.R. 1988-1989, nr. 161/1, 87.

begeleidingsdienst van het gemeenschapsonderwijs.⁷⁰⁹ De personeelsleden die niet werden overgedragen aan de pedagogische begeleidingsdiensten werden ambtshalve overgedragen aan de inspectie.⁷¹⁰

De ontkoppeling van inspectie en begeleidingsdienst die met het inspectiedecreet werd volmaakt was het gevolg van de afsplitsing van de functie van “inrichtende macht” van het algemeen overheidsbeleid met betrekking tot onderwijs over alle netten en koepels heen. Een ander als logisch ervaren gevolg van deze ingreep betrof de toekenning van werkingsmiddelen aan de gesubsidieerde onderwijsnetten – officieel en vrij – om in de inrichting van eigen pedagogische begeleidingsdiensten te voorzien nu het gemeenschapsonderwijs, dat een gelijkaardige pedagogische autonomie verwierf, hier reeds over beschikte.⁷¹¹ Deze in het Politiek Akkoord betreffende de ARGO vooropgestelde toekenning werd gerealiseerd in Onderwijsdecreet-I van 5 juli 1989.⁷¹² Het inspectiedecreet voorzag de pedagogische begeleidingsdiensten van een ruimer kader door hun juridische vormgeving (als vzw of intercommunale) en takenpakket nader te bepalen en door te voorzien in een financiering evenredig aan het aantal organieke betrekkingen.⁷¹³

Het inspectiedecreet bevestigde de dubbele gelijkschakeling uit het Politiek Akkoord van 1988: naast de eenduidige bevoegdheid van de inspectie, als externe controle ten aanzien van alle netten kwamen alle netten pedagogische begeleidingsdiensten toe die door de overheid werden gefinancierd resp. gesubsidieerd. Aldus werd de begeleiding voortaan een expliciete taak voor de koepelorganisaties, die daardoor een sterkere positie kregen.⁷¹⁴

Het toekennen van begeleidingsdiensten aan het gesubsidieerd onderwijs werd evenwel niet alleen als een kwestie van gelijke behandeling gezien, maar eveneens als een ingreep om de vrijheid van onderwijs te vrijwaren. In het licht van de in te voeren eindtermen – “bakens waarnaar de onderwijsverstrekkers zich dienen te richten” – betekende de toekenning van pedagogische begeleiding een vorm van ondersteuning,

⁷⁰⁹ Art. 86, §1 inspectiedecreet 17 juli 1991.

⁷¹⁰ Art. 86, §2 inspectiedecreet 17 juli 1991.

⁷¹¹ Hoofdstuk V, punt 6 ARGO-akkoord, bijlage I bij MvT bij Ontwerp van ARGO-decreet, *Parl.St.* VI.R. 1988-1989, nr. 161/1, 87

⁷¹² Art. 9 Onderwijsdecreet-I van 5 juli 1989 tot wijziging van artikel 27, §1, eerste lid schoolpactwet met betrekking tot de weddetoelagen.

⁷¹³ Artt. 87, 88 en 92 inspectiedecreet 17 juli 1991. De opdrachten van de pedagogische begeleidingsdiensten omvatten:

- de externe ondersteuning van de betrokken onderwijsinstellingen in functie van het eigen pedagogisch concept onder mee bij het opstellen van het schoolwerkplan ;
- het ontwikkelen van initiatieven ter bevordering de onderwijskwaliteit van de betrokken instellingen ;
- het stimuleren van initiatieven, gericht op de versterking van de professionaliteit van de personeelsleden uit de betrokken instellingen ;
- het opstellen van een jaarlijkse begeleidingsplan ;
- het opstellen van een jaarverslag van de activiteiten van de begeleidingsdiensten.

⁷¹⁴ P. DELBAERE, "Actieve onderwijsvrijheid, zuurstof voor kwaliteitsvol onderwijs" in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (50) 53; R. STANDAERT, "Twintig jaar eindtermen: een terugblik", *TORB* 2011-2012, (2) 11-12, 5.

waarbij vanuit de eigen pedagogische methodiek en met eerbiediging voor specifieke opvoedings- en vormingsprojecten uitvoer kon worden gegeven aan deze kwaliteitswaarborgen.⁷¹⁵

C. Minimale leerinhouden: eindtermen

141. Wat de inspectie en de begeleidingsdiensten betreft, bevatte het inspectiedecreet in essentie een bevestiging, verfijning en eenduidige verankering van eerder uitgezette regelgeving en beginselen. Anders dan de titel van het decreet (waarin enkel de inspectie en de begeleidingsdiensten worden genoemd) doet vermoeden, situeerde de grootste innovatie van het decreet zich in de derde pijler van de kwaliteitsdriehoek, die van de minimale leerinhouden.

Het decreet voorzag daarvoor in een wijziging van artikel 6 van de schoolpactwet, waarin de verplichting een wettelijk bepaald minimumleerplan in acht te nemen, verdween. In de plaats werd de vrijheid van scholen om eigen lessenroosters en leerplannen op te stellen voortaan gekoppeld aan de voorwaarde de eindtermen in acht te nemen.⁷¹⁶ De verplichte inachtneming van het decretaal minimumlessenrooster bleef bestaan, evenals de vereiste goedkeuring van de leerplannen.⁷¹⁷ De bepaling gold net als voorheen voor “elke inrichtende macht” en dus voor alle netten.

1.3 FLANKERENDE EVOLUTIES

142. De invoering van de eindtermen zou het traditionele tweeluik van het minimumlessenrooster en minimumleerplan in de kwaliteitsbewaking van het onderwijs vervangen door dat van het minimumlessenrooster en de eindtermen. De belangrijkste ingreep daarbij was zonder twijfel de in het vooruitzicht gestelde invoering van de eindtermen zelf. Alvorens ons daar op te richten, is het evenwel interessant stil te staan bij enkele flankerende evoluties en maatregelen en hun relatie met de onderwijsvrijheid.

Zo bleef **het minimumlessenrooster** een rol spelen. Het voorzag, naast de eindtermen, in “de wettelijke verplichtingen inzake de vakken die dienen te behoren tot het vormingspakket van de leerlingen met het oog op een gegarandeerde basisvorming.”⁷¹⁸ Die wettelijke verplichtingen waren recent nog aangescherpt – de parlementaire voorbereiding spreekt ietwat verbloemend over ‘genuanceerd’ – door de invoering van een

⁷¹⁵ *Parl.St.* VI.Raad 1990-1991, nr. 519/4, 5.

⁷¹⁶ Nieuw art. 6, §1, eerste lid schoolpactwet, zoals vervangen bij art. 3, §1 inspectiedecreet 17 juli 1991.

⁷¹⁷ In art. 6 schoolpactwet werden de woorden “wettelijk bepaald [...] minimumlessenrooster” wel vervangen door “door of krachtens het decreet bepaalde minimumlessenrooster”. De invoering van “krachtens” sloeg op de bij art. 53, §2 Onderwijsdecreet-II ingevoegde mogelijkheid om een individuele afwijking te verkrijgen van de verplichting om het minimumlessenrooster te eerbiedigen (zie Adv.RvS nr. 20.729/1, *Parl.St.* VI.Raad 1990-1991, nr. 519/1, 72).

⁷¹⁸ *Parl.St.* VI.Raad 1990-1991, nr. 519/1, 3.

maximumaantal wekelijkse lessen van 32 voor het secundair onderwijs⁷¹⁹ en een minimum aantal wekelijkse lessen dat aan de vakken die tot de basisvorming behoorden moest worden besteed *voor de eerste graad* van het secundair onderwijs: 27 uur in het eerste jaar van de eerste graad en 24 uur in het tweede jaar.⁷²⁰ Onderwijsinstellingen met “eigen programmatische, methodologische of pedagogische inzichten” konden via de Vlaamse Executieve individuele afwijkingen bekomen, mits hetzelfde studiepeil voor de basisvorming kon worden gegarandeerd.⁷²¹

Dat, wat de eerste graad van het secundair onderwijs betreft, de overheid scholen niet alleen oplegt *wat* moet onderwezen worden, maar ook *hoeveel tijd* er aan de opgelegde vakken van de basisvorming moet worden besteed is opmerkelijk in het licht van de onderwijsvrijheid. De overheid laat zich hiermee immers ook in met *hoe* het onderwijs moet georganiseerd worden. Toch moet die ingreep in de vrijheid van onderwijs niet worden overdreven: er werd immers een afwijkingsregime voorzien, de lestijden werden slechts globaal en niet per vak vastgelegd en bovendien enkel voor de eerste graad. De Raad van State, afdeling Wetgeving zag dan ook geen graten in het voorgestelde minimum en benadrukte zelfs hoe onderwijsinstellingen voor de vijf resterende lessen “volledig vrijheid” genoten “om binnen het eigen onderwijsconcept [...] onderwijs in andere vakken te verstrekken”.⁷²² Ook de decreetgever merkte op dat “de pedagogische vrijheid (o.m. qua lessentabellen, leerplannen, onderwijsmethodes, ...)” in beginsel overeind bleef.⁷²³

143. Een andere ingreep die verbonden is met de eindtermen is de al eerder aangehaalde **verzelfstandiging van het gemeenschapsonderwijs** in 1988-1989. De ingreep van 1988-1989 is niet zonder belang. In zekere zin dwingt de oprichting van de ARGO ons het concept van de vrijheid van onderwijs te herdenken. Het betreft immers niet langer louter een brede vrijheid die toekomt aan verstrekkers van privaat (vrij, al dan niet gesubsidieerd) en publiek (officieel gesubsidieerd) onderwijs⁷²⁴, ook het gemeenschapsonderwijs – het traditioneel door de overheid zelf georganiseerde onderwijs – verkreeg een zekere autonomie – en dus ‘vrijheid’ – om binnen de grondwettelijke en decretale grenzen vorm te geven aan het eigen onderwijs. In de parlementaire stukken wordt uitdrukkelijk gesproken over “[d]e toekenning van de pedagogische vrijheid aan alle netten”.⁷²⁵ Die vrijheid van het GO! wortelt evenwel

⁷¹⁹ Met een beperkte afwijking voor het tweede leerjaar van de eerste graad waar minstens vier wekelijkse lestijden praktische vakken werden ingericht (maximaal 34 wekelijkse lessen), het beroepsvoorbereidend leerjaar (maximaal 34) en de tweede en derde graad tso, bso en kso (maximaal 36) (art. 76 Onderwijsdecreet-II tot vervanging van art. 2 KB nr. 2 van 21 augustus 1978 tot vaststelling van het maximum aantal lestijden per week in het onderwijs met volledig leerplan van het secundair onderwijs, van het aanvullend secundair beroepsonderwijs, gewijzigd bij koninklijk besluit van 29 juni 1984).

⁷²⁰ Artt. 53 en 54 Onderwijsdecreet-II.

⁷²¹ Artt. 53, §2 en 54, §4 Onderwijsdecreet-II.

⁷²² Zij het dat de Raad de aanvankelijk te ruime delegatie aan de Vlaamse Executieve bekritiseerde (*Adv.RvS, Parl.St. VI.Raad 1989-1990, nr. 365/1, 124*).

⁷²³ *Parl.St. VI.Raad 1989-1990, nr. 365/1, 23*.

⁷²⁴ Ook de niet-gesubsidieerde private onderwijsinstellingen genieten immers van de grondwettelijk verankerde vrijheid van onderwijs. Juridisch vallen zij onder het systeem van het huisonderwijs. Zie *infra* nr. 258.

⁷²⁵ *Parl.St. VI.Raad 1990-1991, nr. 519/1, 2*.

‘slechts’ in een bijzonder meerderheidsdecreet en kan aldus – in tegenstelling tot de grondwettelijke onderwijsvrijheid – door diezelfde bijzondere meerderheidsdecreetgever worden ingeperkt.

De autonomie van het gemeenschapsonderwijs werd meteen voorzien van een gelijkaardige decretale omkadering. De toegekende autonomie, in het bijzonder de pedagogische, impliceerde immers geen ongebreidelde vrijheid. Net als in het vrij onderwijs behield de overheid een zeker controlerecht, dat te verantwoorden is door de rol van de overheid als verstrekker van de financiële middelen en als bewaker van de kwaliteit van het verstrekte onderwijs én van de uitgereikte getuigschriften. Dit komt onder meer tot uiting in de eenduidige bevoegdheid van de inspectie. De eindtermen zijn fundamenteel verbonden met die ommekeer in het Vlaamse onderwijsbeleid waarin de verzelfstandiging van het gemeenschapsonderwijs voorzag. Die verzelfstandiging zorgde voor een zekere uniformering in de kwaliteitszorg, waarbij voor alle netten eenzelfde ‘kwaliteitsdriehoek’ werd opgezet.

144. Verder is de invoering van de eindtermen ook verbonden met de toekenning van de bevoegdheid voor scholen om de van **rechtswege geldige studiebewijzen** rechtstreeks uit te reiken. De eindtermen zouden een verzameling kwaliteiten omvatten die het uitreiken van van rechtswege geldige studiebewijzen moest wettigen.⁷²⁶ De Memorie van Toelichting bevestigde “een directe relatie tussen de bevoegdheid van de onderwijsinstellingen om van rechtswege geldende studiebewijzen uit te reiken enerzijds en de controle van de inspectie die namens de Vlaamse Gemeenschap het bereiken van de eindtermen en het respecteren van de minimumlessenroosters waarborgt [anderzijds].”⁷²⁷ De toekenning van deze bevoegdheid kan in zekere zin gezien worden als een versterking van de vrijheid. In bepaalde buitenlandse systemen hangt diplomering van leerlingen af van een bepaalde toetsuitslag op centrale examens of van een verplichte eindtest die de overheid inricht.⁷²⁸ In Vlaanderen heeft daarentegen de klassenraad de verantwoordelijkheid gekregen over de toekenning van studiebewijzen autonoom te oordelen, zij het dat die bevoegdheid afhankelijk is van het behalen van de minimale leerinhouden: de eindtermen.⁷²⁹

Ook voor de werking van de examencommissies zouden de eindtermen als sleutelbegrip fungeren.⁷³⁰ De eindtermen lieten toe de leerinhouden vast te stellen waarvoor men diende te slagen om een bepaald getuigschrift of diploma te bekomen via de examencommissie. Via de eindtermen kon de gelijkwaardigheid van de aldus verkregen studiebewijzen met de door de overheid erkende onderwijsinrichtingen verstrekte studiebewijzen worden gewaarborgd.

⁷²⁶ *Parl.St.* VI.Raad 1990-1991, nr. 519/1, 3.

⁷²⁷ *Parl.St.* VI.Raad 1990-1991, nr. 519/1, 4.

⁷²⁸ R. WOUTERS, I. GEERINCK en J. LIEVENS, "Waar spreken we (niet) over als we het over 'vrijheid van onderwijs' hebben? Een analyse van 'onderwijsvrijheid' als *sensitizing concept*", *TORB* 2016-2017, nr. 3, (125) 130.

⁷²⁹ Zie over de mogelijkheden van centrale toetsing in Vlaanderen en over de situatie in de Franse Gemeenschap, **Hoofdstuk 10**.

⁷³⁰ *Parl.St.* VI.Raad 1990-1991, nr. 519/1, 4. De oprichting en inrichting van de examencommissies werd verankerd in art. 6ter, §3, derde lid schoolpactwet, zoals ingevoegd bij art. 3 inspectiedecreet 17 juli 1991.

145. Tot slot kan nog melding worden gemaakt van een parallelle ontwikkeling met betrekking tot de leerplannen. Naast de invoering van de eindtermen en de controle op het bereiken ervan door de inspectie, waarin het inspectiedecreet van 1991 voorzag, bleef immers ook de **goedkeuring van de leerplannen** vereist.⁷³¹ In afwachting van de ontwikkeling van de eindtermen voorzag het Besluit van de Vlaamse Executieve van 3 juni 1992 tot vaststelling van de goedkeuringsmodaliteiten van leerplannen⁷³² daartoe voor het eerst in een algemeen systeem, voor alle onderwijsniveaus. De inrichtende machten moesten hun leerplannen voortaan laten toetsen door de inspecteur-generaal van het betrokken niveau.⁷³³ Sprak deze een ongunstig advies uit, dan kon daartegen beroep worden aangetekend bij een beroepscommissie, die per niveau werd opgericht.⁷³⁴ Net als voor de vroegere commissies voor de goedkeuring van de leerplannen secundair onderwijs gold ook voor de samenstelling van deze beroepscommissies pariteit tussen vertegenwoordigers van het officieel en van het vrij onderwijs als de regel.⁷³⁵ Anders dan voor de vroegere leerplancommissies, die voornamelijk uit leerkrachten en instellingshoofden werden samengesteld⁷³⁶, gold voor deze beroepscommissie bijkomend ook een regel van pariteit tussen enerzijds de afgevaardigden van het onderwijs van het betrokken niveau en anderzijds afgevaardigden van de inspectie van het betrokken niveau en van de Dienst voor Onderwijsontwikkeling (DVO).⁷³⁷

2. EINDTERMEN EN ONTWIKKELINGSDOELEN

146. Het concept van de eindtermen werd voor het eerst verankerd in het inspectiedecreet van 1991. De aanvankelijke ambitie om alle eindtermen tegen 1993 te ontwikkelen, zou een stuk te hoog gegrepen blijken.⁷³⁸ Het zou nog tot de winter van 1995 duren voor de eerste set eindtermen – die van het basisonderwijs – daadwerkelijk aangenomen zou worden. Parallel zou ook het preliminair uitgewerkte eindtermenconcept uit het inspectiedecreet van 1991 enigszins worden bijgestuurd. De graduele

⁷³¹ Cf. gewijzigd art. 6 schoolpactwet.

⁷³² BS 28 juli 1992.

⁷³³ Artt. 2 en 3 B.VI.Ex. 3 juni 1992.

⁷³⁴ Artt. 5 tot en met 8 B.VI.Ex. 3 juni 1992.

⁷³⁵ Art. 5, tweede lid B.VI.Ex. 3 juni 1992.

⁷³⁶ Zie *supra* nr. 132, vn. 666.

⁷³⁷ Art. 5, eerste lid B.VI.Ex. 3 juni 1992. In navolging van het bepaalde voor het inspectiedecreet van 17 juli 1991, waaraan dit besluit uitvoering geeft, worden het kleuter- en lager onderwijs als één onderwijsniveau beschouwd, naast het secundair onderwijs (zie MvT bij Ontwerp van decreet betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten, *Parl.St.* VI.Raad 1990-1991, nr. 519/1, 7).

⁷³⁸ Verslag bij Ontwerp van decreet betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten, *Parl.St.* VI.Parl. 1990-1991, nr. 519/4, 34. In 1993 was de ambitie nog slechts de beperktere hoop “om op 1 september 1993 de eindtermen klaar te hebben voor de basisschool en de eerste graad secundair onderwijs”, waarna de tweede en derde graad secundair onderwijs “misschien” al in september 1994 zouden kunnen volgen (DVO, *startintenties*, maart 1993, 12 zoals geciteerd in R. STANDAERT, “Twintig jaar eindtermen: een terugblik”, *TORB* 2011-2012, (2) 8).

De tekst “Wat heb je vandaag op de school geleerd?” ambieerde de eindtermen basisonderwijs in september 1993 aan de Vlor te kunnen overhandigen voor advies om ze tijdens het schooljaar 1993-1994 in een definitieve vorm te gieten. De eindtermen voor de eerste graad van het secundair onderwijs zouden eveneens in 1993-1994 aan de Vlor worden overgemaakt (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 35).

inwerkingtreding van de nieuwe eindtermen basisonderwijs zou vervolgens pas vanaf 1997-1998 plaatsvinden.⁷³⁹ Gegeven dat de eindtermen pas aan het eind van het lager onderwijs bereikt zouden moeten worden, betekende dit dat de deadline voor het realiseren van de eerste set eindtermen in wezen verschoof tot juni 2004.⁷⁴⁰ Bij deze eindtermen basisonderwijs wordt hieronder uitvoerig stilgestaan (2.1).

Dat de oorspronkelijke planning niet werd gehaald, is vermoedelijk eerder toe te schrijven aan een onderschatting van het ontwikkelingsproces dan aan onwil of onkunde: in de periode tussen 1991 en 1995 gonsde het immers van de bedrijvigheid, waarbij het concept van de eindtermen op een aantal belangrijke punten werd verfijnd. Ook bij de aanneming van de eindtermen voor de eerste graad van het secundair onderwijs in 1996 bleek een verdere verfijning van het concept noodzakelijk, waarop hieronder wordt ingegaan. Die eindtermen zouden uiteindelijk uitwerking krijgen vanaf het schooljaar 1997-1998 (2.2).⁷⁴¹

Tegen beide sets eindtermen – zowel die voor het basisonderwijs als die voor de eerste graad van het secundair onderwijs – werden beroepen tot vernietiging ingesteld bij het Arbitragehof. In zijn arresten nr. 76/96 en nr. 19/98 zou het Hof een aantal algemene principes uitwerken met betrekking tot de mogelijke inperking van de vrijheid van richting (2.3).

Tot slot wordt stilgestaan bij de verdere evolutie van de eindtermen, zowel inhoudelijk als conceptueel; en bij de eindtermen voor de tweede en derde graad van het secundair onderwijs die uiteindelijk ‘pas’ in 2002 zouden worden aangenomen en progressief, leerjaar na leerjaar, zouden ingaan vanaf 2001-2002 (2.4).⁷⁴²

2.1 EINDTERMEN EN ONTWIKKELINGSDOELLEN VOOR HET BASISONDERWIJS (1995)

2.1.1 Het concept van de eindtermen

147. Uiteindelijk zagen op 22 februari 1995 twee decreten het levenslicht. Een eerste decreet, hierna aangeduid als “wijzigingsdecreet”, bevatte een aantal conceptuele verfijningen van het

⁷³⁹ Nadat het besluit van de Vlaamse regering tot bepaling van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs aanvankelijk al uitging van het in voege treden van de eindtermen vanaf het schooljaar 1996-1997, besloot de decreetgever bij de bekrachtiging tot een bijkomend uitstel tot schooljaar 1997-1998 om “te voorkomen dat er te weinig tijd zou zijn voor de implementatie van de eindtermen op het veld (Verslag, *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/5, 35; Amendement (VANLEENHOVE EN SWINNEN), *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/4, 1). Later zou er nog één jaar uitstel bijkomen voor het basisonderwijs (Art. 2 bekrachtigingsdecreet 15 juli 1997).

⁷⁴⁰ Cf. de opmerking van een raadslid bij voormeld amendement in Verslag, *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/5, 35.

⁷⁴¹ Art. 2 B.Vl.Reg. 20 juni 1996 tot bepaling van de eindtermen en de ontwikkelingsdoelen van de eerste graad van het gewoon secundair onderwijs en art. 7 decreet van 24 juli 1996 tot vervanging van de artikelen 6 tot en met 6ter van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, tot opheffing van artikel 6quater van dezelfde wet en tot wijziging van artikel 5 van het decreet van 17 juli 1991 betreffende de inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten, *BS* 26 september 1996.

⁷⁴² Art. 2 Decreet 18 januari 2002 tot bekrachtiging van de eindtermen van de tweede en de derde graad van het gewoon secundair onderwijs, *BS* 19 april 2002.

eindtermenconcept.⁷⁴³ Daarnaast werd de lijst van concreet opgestelde ontwikkelingsdoelen voor het kleuteronderwijs en eindtermen voor het gewoon lager onderwijs bekrachtigd met het decreet van 22 februari 1995 tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs (hierna: “bekrachtigingsdecreet”).⁷⁴⁴ In wat volgt worden de eindtermen zoals ze in deze decreten en in het inspectiedecreet van 1991 zijn vormgegeven nader toegelicht. Daarbij worden achtereenvolgens de achterliggende uitgangspunten, de verschillende categorieën van onderwijsdoelen waarin werd voorzien, en de aangevoerde verantwoording voor de invoering van eindtermen toegelicht. Vervolgens wordt stilgestaan bij de relatie tussen de eindtermen en de vrijheid van onderwijs, alvorens – in een volgend onderdeel – de eindtermen en ontwikkelingsdoelen voor het secundair onderwijs worden besproken (2.2).

A. Uitgangspunten

148. Het inspectiedecreet van 17 juli 1991 **definieerde eindtermen als “de minimumdoelstellingen die op het einde van het kleuter-, lager, secundair en hoger onderwijs van het korte type moeten worden bereikt”**.⁷⁴⁵ In de Memorie van Toelichting werd daarnaast verduidelijkt dat het ging om “kwaliteiten inzake kennis, inzicht, onderwijsattitudes en eventueel vaardigheden (bijv. in Buitengewoon Onderwijs) [...] die wenselijk worden geacht voor de meerderheid der leerlingen, en dat (sic) het uitreiken van van rechtswege geldende studiebewijzen wettigt.”⁷⁴⁶ Het zou gaan om einddoelstellingen die als referentiekader moesten dienen enerzijds voor de scholen bij het opstellen van de leerplannen en anderzijds voor de overheid “wanneer zij onderzoekt of het door haar gefinancierde onderwijs voldoende kwaliteitsgaranties inhoudt”.⁷⁴⁷

149. Tijdens de concretiseringsfase werd duidelijk dat de eindtermen geenszins als afzonderlijke, los van elkaar bestaande doelstellingen dienden te worden opgevat. Het ging om **een samenhangend arsenaal van doelstellingen dat het gehele onderwijs zou omvatten met een grote verticale en horizontale samenhang**.⁷⁴⁸

Wat de omvatting van het gehele onderwijs betrof, werden aanvankelijk niet alleen het basis- en secundair onderwijs beoogd, maar eveneens het volwassenenonderwijs en het hoger onderwijs dat aan de hogescholen

⁷⁴³ Decreet van 22 februari 1995 tot wijziging van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving en tot wijziging van het decreet van 17 juli 1991 betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten, *BS* 8 april 1995

⁷⁴⁴ *BS* 19 mei 1995

⁷⁴⁵ Art. 6*bis*, §1 schoolpactwet, zoals ingevoegd bij art. 3, §2 inspectiedecreet 17 juli 1991.

⁷⁴⁶ *Parl.St.* VI.Raad 1990-1991, nr. 519/1, 3.

⁷⁴⁷ *Parl.St.* VI.Raad 1990-1991, nr. 519/4, 5-6.

⁷⁴⁸ Al in 1991 stelde de minister van Onderwijs expliciet “dat deze [in het inspectiedecreet voorziene vormen van] onderwijsbewaking en deze onderwijsstimuli van toepassing dienen te zijn op de totaliteit van het onderwijs” (*Parl.St.* VI.Raad 1990-1991, nr. 519/4, 5).

werd verstrekt.⁷⁴⁹ Het volwassenenonderwijs was al tijdens de voorbereidingen van het inspectiedecreet van 1991 uit het project getild, evenals het hoger onderwijs van het lange type.⁷⁵⁰ Enkel voor het hoger onderwijs van het korte type werd de invoering van eindtermen nog in het vooruitzicht gesteld. Ook voor deze vorm van hoger onderwijs zou het concept van de eindtermen, nog voor zijn operationalisering, evenwel worden vervangen doordat een nieuwe organisatievorm voor het hoger onderwijs werd ingevoerd met het zogenaamde HOBU-decreet van 13 juli 1994, samen met een nieuwe vorm van kwaliteitsbewaking.⁷⁵¹

De verticale samenhang van de eindtermen beoogde opeenvolgende onderwijsniveaus op systematische wijze te enten op hun onmiddellijk voorafgaand onderwijsniveau.⁷⁵² Door in een consecutieve opbouw van het eindtermenapparaat te voorzien, werd niet alleen continuïteit nagestreefd in het leerproces van de leerlingen, maar werd ook een bescherming beoogd tegen de psychologische druk die leerkrachten van het basisonderwijs en de eerste graad van het secundair onderwijs zouden ervaren: door duidelijk vast te leggen welke doelstellingen al wel en welke nog niet bereikt moesten worden voor elk niveau werd het “afschuifmechanisme” tegengegaan, “waarbij leerkrachten van niveau y de leerlingen van het net onderliggende niveau x onvoldoende voorbereid vonden”.⁷⁵³ Ook globaal – over alle jaren heen – werd het vastleggen van de minimumdoelen gezien als een manier om de overbevraging van het onderwijs tegen te gaan.⁷⁵⁴

Ook horizontaal – wat de verschillende eindtermen binnen eenzelfde onderwijsniveau betrof – werd samenhang nagestreefd. Al in 1991 stelde minister Coens (CVP) dat “[h]et klassieke denken in functie van vakken, waarbij de synthese van de totaliteit der vakken zou ontbreken [diende] te worden geruild voor een

⁷⁴⁹ Zie *supra* nr. 136.

⁷⁵⁰ In het nieuwe artikel *6bis*, §1 schoolpactwet, zoals ingevoegd bij artikel 3, §2 inspectiedecreet 17 juli 1991, was slechts sprake van het kleuter-, lager, secundair en hoger onderwijs van het korte type.

⁷⁵¹ HOBU: Hoger onderwijs buiten de universiteit. Decreet van 13 juli 1994 betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap, *BS* 31 augustus 1994.

Artikel 367 van dit decreet bepaalde reeds dat artikel *6bis* schoolpactwet op een door de regering te bepalen datum zou ophouden van toepassing te zijn op het hoger onderwijs met volledig leerplan. Artikel 362, §1 van dit decreet schrapt het hoger onderwijs uit de bevoegdheidsomschrijving van de onderwijsinspectie (in art. 5, §1 inspectiedecreet 17 juli 1991). De verwijzing zelf naar het hoger onderwijs in de decretale omschrijving van de eindtermen (art. *6bis* schoolpactwet) werd geschrapt door artikel 3 wijzigingsdecreet van 22 februari 1995. Zie ook Verantwoording bij Amendement nr. 3 (VLAAMSE REGERING), *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/3, 2 en de bespreking in Verslag, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, 5. Artikel 80 Decreet van 19 april 1995 houdende diverse wijzigingsbepalingen betreffende het hoger onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap (*BS* 20 juli 1995) voegde volgend lid toe aan artikel 6 schoolpactwet: “Dit artikel is niet van toepassing op het hoger onderwijs met volledig leerplan.” Nu de inspectie vanaf 1 september 1995 ingeschakeld kon worden in het kader van de vernieuwde kwaliteitsbewaking van het hoger onderwijs, konden de “klassieke” bepalingen uit de schoolpactwetgeving voor het HOBU (hoger onderwijs buiten de universiteit) worden opgeheven (Toelichting bij Voorstel van decreet houdende diverse wijzigingsbepalingen betreffende het hoger onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap, *Parl.St.* VI.R. 1994-1995, nr. 710/1, 13).

⁷⁵² Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 29; DVO, *startintenties*, maart 1993, 12 zoals geciteerd in R. STANDAERT, “Twintig jaar eindtermen: een terugblik”, *TORB* 2011-2012, (2) 7.

⁷⁵³ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 29; DVO, *startintenties*, maart 1993, 12 zoals geciteerd in R. STANDAERT, “Twintig jaar eindtermen: een terugblik”, *TORB* 2011-2012, (2) 8.

⁷⁵⁴ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 21.

benadering van het totaal aangeboden leerprogramma.”⁷⁵⁵ Die gedachte was ook aanwezig in de conceptie van de eindtermen als meer dan loutere (vakspecifieke) kennisdoelen: de eindtermen pasten in een brede vorming met betrekking tot kwaliteiten van kennis, inzicht, onderwijsattituden en vaardigheden.⁷⁵⁶ Hoewel in het vooruitzicht werd gesteld dat “naar openingen [zou] worden gezocht voor bredere en meer overkoepelende indelingen [...] gepaard [...] met het verminderen van de strakke, organisatorische vakcontouren”, werd bij de concretisering van de eindtermen toch vastgehouden aan vijf leergebieden voor het basisonderwijs en tien vastgelegde vakken voor het secundair onderwijs.⁷⁵⁷ Het klassieke denken in functie van vakken werd dus niet volledig verlaten. Daarbij dienen weliswaar twee nuances te worden gemaakt.

Ten eerste verklaarde minister van Onderwijs Van den Bossche (SP) tijdens de parlementaire voorbereiding van het bekrachtigingsdecreet van 22 februari 1995 dat de ordening van eindtermen en ontwikkelingsdoelen in leergebieden vooral bedoeld was om het onderwijsveld overzichtelijkheid en herkenbaarheid te bieden.⁷⁵⁸ Geenszins zou daarin de verplichting hebben gescholen de eindtermen ook in specifieke vakken aan te bieden binnen de scholen: de keuze van “de wijze waarop de ontwikkelingsdoelen en eindtermen in de onderwijspraktijk aan de orde dienen gesteld” kwam volledig toe aan de scholen, wier pedagogisch project aldus gerespecteerd werd.⁷⁵⁹ Daarmee lijkt de minister, daarin minstens niet tegengesproken door de decreetgever, enige ruimte te hebben willen laten aan scholen die van hun pedagogische vrijheid gebruik maakten om af te wijken van de klassieke indeling in vakstructuren of een alternatieve vakkenindeling hanteerden, zoals het steineronderwijs. Ook decretaal werd daartoe enige ruimte voorzien. De verplichte goedkeuring van de leerplannen, waarin artikel 6 schoolpactwet voorzag, werd niet langer vereist voor “de vakken”, maar voor “de onderwijsactiviteiten en vakgebieden waarvoor ontwikkelingsdoelen en eindtermen in acht moeten worden genomen”.⁷⁶⁰

Ten tweede werden naast de leergebied- en vakgebonden eindtermen ook leergebied- en vakoverschrijdende eindtermen in het vooruitzicht gesteld “[o]m te vermijden dat een aantal waardevolle inhouden en

⁷⁵⁵ *Parl.St.* VI.Raad 1990-1991, nr. 519/4, 5.

⁷⁵⁶ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 30.

⁷⁵⁷ Zelfs voor PAV (Project Algemene Vakken), dat voor de B-stroom van de eerste graad en in de tweede en derde graad van het BSO de algemene vakken bundelde, werd gekozen voor het beschouwen van de eindtermen per onderliggend vak. (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 33).

⁷⁵⁸ Daarmee het standpunt bevestigend dat de Vlor in zijn advies had geformuleerd. Zie: Verslag, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 12; Vlor Raad van het Basisonderwijs, *Advies Ontwikkelingsdoelen en Eindtermen kleuter- en lager onderwijs*, 10 mei 1994, Bijlage 2 bij MvT bij Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/1, (23) 31.

⁷⁵⁹ Verslag, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 12; Vlor Raad van het Basisonderwijs, *Advies Ontwikkelingsdoelen en Eindtermen kleuter- en lager onderwijs*, 10 mei 1994, Bijlage 2 bij MvT bij Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/1, (23) 31.

⁷⁶⁰ Art. 2 wijzigingsdecreet 22 februari 1995.

doelstellingen tussen de ‘mazen van het vakkennet’ [zouden] verdwijnen’.⁷⁶¹ De concrete uitrol van deze thematisch geordende overkoepelende eindtermen werd overgelaten aan de scholen en de inrichtende machten zelf. Daarmee zouden de lokale scholen een stuk professionaliteit en autonomie verkrijgen.⁷⁶² Deze doelstellingen vormden door hun sterke waardegeladenheid net een van de meest controversiële elementen van het eindtermendebat. Meer dan de louter op kennis gerichte vakinhouden riskeerden de eindtermen inzake “vorming tot burgerzin”, “leren leren” of “sociale vaardigheden” immers in conflict te komen met het eigen pedagogisch project van de inrichtende machten.⁷⁶³

B. Soorten doelen

150. Het inspectiedecreet had de invoering voorop gesteld van één soort “minimumdoelstellingen die op het einde van het kleuter-, lager, secundair en hoger onderwijs van het korte type moeten worden bereikt”.⁷⁶⁴ Hoewel reeds rekenschap werd gegeven van de mogelijkheid de invulling van het concept te differentiëren per onderwijsniveau werden de minimumdoelstellingen voor alle niveaus en vormen van onderwijs met een en dezelfde term aangeduid: eindtermen.⁷⁶⁵

Hierboven is reeds gewag gemaakt van één conceptuele verfijning van dit unieke eindterm-concept: de opsplitsing van de eigenlijke eindtermen in leergebied- dan wel vakgebonden en leergebied- en vakoverschrijdende eindtermen. Daarnaast groeide tijdens het concretiseringsproces de overtuiging dat het verkieslijk was een onderscheiden concept te hanteren om uiting te kunnen geven aan de eigen juridische uitwerking van de minimumdoelen voor het kleuteronderwijs en het buitengewoon onderwijs. Aldus werd voor beide onderwijsvormen de invoering van “ontwikkelingsdoelen” in het vooruitzicht gesteld. In wat volgt wordt kort ingegaan op elk van deze conceptuele verfijningen, telkens met oog voor hun juridische waarde.

(I) LEERGEDBIEDGEBONDEN EN VAKGEBONDEN EINDTERMEN

151. Een eerste verfijning van het oorspronkelijk generieke concept van *de* “eindtermen” uit 1991 betrof de opsplitsing in leergebied- en vakgebonden eindtermen enerzijds, en leergebied- en vakoverschrijdende eindtermen anderzijds. Aan dit onderscheid werd geen decretale basis gegeven. De eindtermen bleven – in de lijn met de definitie uit het inspectiedecreet van 1991 – decretaal gedefinieerd als “de minimumdoelstellingen die op het einde van het lager en secundair onderwijs moeten worden nagestreefd

⁷⁶¹ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 33.

⁷⁶² Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 33.

⁷⁶³ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 33.

⁷⁶⁴ Definitie uit art. 6bis schoolpactwet, zoals ingevoegd bij art. 3, §2 inspectiedecreet 17 juli 1991.

⁷⁶⁵ Art. 6bis, §2 schoolpactwet, zoals ingevoegd bij art. 3, §2 inspectiedecreet 17 juli 1991

en bereikt”.⁷⁶⁶ Voor wie zich louter op deze decretale definitie zou baseren, lijken de eindtermen – zowel vakgebonden als vakoverschrijdend – aldus te zijn ingevoerd als een strikte resultaatsverbintenis voor de scholen. De doelen moesten immers worden *bereikt*. Uit de voorbereidende teksten komt evenwel een genuanceerder beeld naar voren.

Zo betrof het geenszins een verplichting om elke individuele leerling de eindtermen te laten bereiken.⁷⁶⁷ Het “individuele falen” van “leerlingen met leerproblemen” mocht de erkenning van een instelling niet in de weg staan.⁷⁶⁸ De verplichting de eindtermen te bereiken gold slechts op schoolniveau: een school werd geacht “inspanningen [te] doen opdat een normaal-getalenteerde leerling deze eindtermen zou halen.”⁷⁶⁹ Sowieso stoelden de eindtermen op wat voor de *meerderheid* – lees: niet alle – leerlingen wenselijk werd geacht.⁷⁷⁰

De inspectie zou bij het doorlichten van een school weliswaar kennis kunnen nemen van de situatie van concrete leerlingen middels “klassegesprekken en -ondervragingen of *toetsen*”, maar die laatste konden slechts als globale indicatie dienen en niet met betrekking tot de score van individuele leerlingen; het individueel al of niet slagen van de leerlingen werd niet door de inspectie gecontroleerd en behoorde tot de bevoegdheid van de school.⁷⁷¹ Er heerste een bewustzijn van de impact die de eigenheid van een school, in het bijzonder op het vlak van de leerlingenpopulatie, kon hebben op het presteren van de leerlingen.⁷⁷² Daarom ook werd aangedrongen eventuele toetsen niet tot een vergelijking van scholen onderling te laten leiden.⁷⁷³ Bovendien bleef een duidelijke aversie aanwezig ten aanzien van centraal aangestuurde toetsing:

⁷⁶⁶ Art. 6*bis*, §1 schoolpactwet zoals gewijzigd bij art. 3 wijzigingsdecreet 22 februari 1995. Anders dan in het inspectiedecreet van 1991 werd niet langer melding gemaakt van eindtermen voor het kleuteronderwijs en het hoger onderwijs van het korte type. Met betrekking tot het kleuteronderwijs werd voorzien in een eigen vorm van minimumdoelstellingen: ontwikkelingsdoelen. Zie daarover *infra* nr. 154. Voor het hoger onderwijs van het korte type werden, net als voor het volwassenenonderwijs, niet langer eindtermen voorzien. Zie daarover *supra* nr. 149.

⁷⁶⁷ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VL.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 20.

⁷⁶⁸ MvT, *Parl.St.* VL.R. 1990-1991, nr. 519/1, 6.

⁷⁶⁹ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VL.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 20.

⁷⁷⁰ *Parl.St.* VL.Raad 1990-1991, nr. 519/1, 3. Zie ook: J. HEENE, “Ook dat nog eens. De eindtermendiscussie 2”, *TORB* 1994-1995, nr. 1, (1) 4. In de later decretaal verankerde definitie zouden eindtermen evenwel worden omschrijven als “minimumdoelen die de overheid noodzakelijk en bereikbaar acht voor een bepaalde leerlingenpopulatie” (Art. 44, §2, 2° DBO (ingevoegd als art. 44, §2, 1° DBO bij decreet 25 februari 1997) en art. 140, §1 CSO (ingevoegd als art. 6*bis*, §2, derde lid schoolpactwet bij wijzigingsdecreet 24 juli 1996).

⁷⁷¹ Verslag, *Parl.St.* VL.R. 1993-1994, nr. 583/5, 16; Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VL.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 20; Vlor Raad van het Basisonderwijs, *Advies Ontwikkelingsdoelen en Eindtermen kleuter- en lager onderwijs*, 10 mei 1994, Bijlage 2 bij MvT bij Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, *Parl.St.* VL.R. 1993-1994, nr. 583/1, (23) 35.

⁷⁷² Die gedachte was al aanwezig tijdens de parlementaire voorbereiding van het inspectiedecreet van 1991: “Er moet ook rekening gehouden worden met de plaatselijke omstandigheden. De inspectie van een migrantenschool kan niet gebeuren aan de hand van dezelfde criteria als de inspectie van een eliteschool” (Verslag bij het Ontwerp van decreet betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten, *Parl.St.* VL. Parl. 1990-1991, nr. 519/4, 107). Zie ook: Bijlage 1, hoorzitting Vlor Algemene Raad (Perquy) bij Verslag bij Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, *Parl.St.* VL.R. 1993-1994, nr. 583/5, (48) 49.

⁷⁷³ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VL.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 20.

naast de eindproducten wilden men immers ook toezicht houden op de onderwijsprocessen⁷⁷⁴; centrale toetsen en nationale examens werden als pedagogisch ongunstig beschouwd, onder meer omdat dit zou kunnen leiden tot “*teaching to the test*”.⁷⁷⁵

Toch kunnen de eindtermen niet worden herleid tot een loutere inspanningsverbintenis.⁷⁷⁶ Dit zou het tekstuele onderscheid tussen “eindtermen” – die moeten worden “nagestreefd en bereikt” – en ontwikkelingsdoelen – die moeten worden “nagestreefd” immers van elke betekenis ontdoen. Bovendien spreekt uit de parlementaire voorbereiding wel degelijk de ambitie van scholen te eisen normaal getalenteerde leerlingen de eindtermen te doen halen en eindtermen als resultaatsverbintenis te beschouwen.⁷⁷⁷ Men zou dan ook kunnen stellen dat de eindtermen ten aanzien van individuele leerlingen als inspanningsverbintenis golden, terwijl ze ten aanzien van de schoolpopulatie in zijn geheel – “de meerderheid van de leerlingen” – wel degelijk als resultaatsverbintenis moesten worden opgevat.⁷⁷⁸ Die tweeledigheid kan eveneens verklaren waarom de verplichting door het wijzigingsdecreet van 22 februari 1995 werd gewijzigd van “moeten worden bereikt” naar “moeten worden nagestreefd en bereikt”: nagestreefd voor elke leerling, bereikt voor de meerderheid.

(II) LEERGEBIEDOVERSCHRIJDENDE EN VAKOVERSCHRIJDENDE EINDTERMEN

152. Wat de leergebiedoverschrijdende eindtermen betrof, was de situatie zo mogelijk nog gecompliceerder. Een aantal elementen kunnen worden geïnterpreteerd als een indicatie dat voor deze eindtermen dezelfde juridische binding werd nagestreefd. Zo vielen zij onder dezelfde decretale omschrijving van “eindtermen” die moesten worden “nagestreefd en bereikt” en werd herhaaldelijk bevestigd dat de overschrijdende eindtermen als een bevestiging van en aanvulling op de

⁷⁷⁴ Eenzelfde bekommernis werd al in 1991 geuit bij de bespreking van de rol van de inspectie, waarbij werd aangestipt dat de productevaluatie in het kader van de kwaliteitszorg verbonden moest blijven met een dynamische procesevaluatie. Zie: Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 1990-1991, nr. 519/4, 2, 15 en 103.

⁷⁷⁵ De minister van Onderwijs had het over “het klaarstomen van leerlingen voor dergelijke toetsen” (*Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 7). Zie over de impact daarvan in de VS, bv. D. GOLDSTEIN, *The Teacher Wars: A History of America's Most Embattled Profession*, New York, Doubleday, 2014, 183-232 en 269 en D. HURSH, “Marketing Education. The Rise of Standardized Testing, Accountability, Competition, and Markets in Public Education” in W. ROSS en R. GIBSON (eds.), *Neoliberalism and Education Reform*, Creskill, Hampton Press, 2006, (15) 15-34.

⁷⁷⁶ Een standpunt dat nochtans werd bepleit door de Vlor in zijn advies bij het wijzigingsdecreet van 22 februari 1995. Zie: Advies Vlor over het voorontwerp van decreet betreffende het onderwijs VI (met de bepalingen die later zouden worden opgenomen in een afzonderlijk decreet tot wijziging van de schoolpactwet en het inspectiedecreet), *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/1, (38) 43.

⁷⁷⁷ Zie bv. *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 9.

⁷⁷⁸ Ook in de parlementaire voorbereiding wordt het karakter van “resultaatsverbintenis” bevestigd: *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, 6; L. LENAERTS, “Eindtermen en vrijheid van onderwijs”, *TORB* 1994-1995, nr. 5-6, (315) 320.

leergebiedgebonden eindtermen moesten worden beschouwd waarmee ze een zekere overlap vertoonden.⁷⁷⁹ In geen geval dienden ze als iets afzonderlijks te worden beschouwd.⁷⁸⁰

Toch werd tijdens de parlementaire bespreking, op aandringen van de Vlor, voorgesteld aan de leergebiedoverschrijdende eindtermen een minder sterke juridische verplichting te koppelen. De Vlor stelde vragen bij de haalbaarheid van het realiseren van de vakoverschrijdende eindtermen en merkte bij de voorbereiding van de concrete eindtermen voor het lager onderwijs op hoe bepaalde doelen met het karakter van vakoverschrijdende eindtermen “eerder nog ontwikkelingsdoelen” leken – een concept dat weliswaar niet expliciet werd voorzien voor het lager onderwijs, maar waaraan wel een zwakkere juridische verbintenis werd gekoppeld.⁷⁸¹ In antwoord daarop werd door een lid van de Vlaamse Raad gesuggereerd dat de term “ontwikkelingsdoelen” beter aan de verwachte doelstellingen beantwoordde dan de term “vakoverschrijdende eindtermen” en binnen de Commissie Onderwijs was er zelfs consensus over “het invoeren van ontwikkelingsdoelen voor attitudes en vakoverschrijdende eindtermen” vanuit de idee dat de term “ontwikkelingsdoelen”, doelen die moeten worden nagestreefd, het opzet van de vakoverschrijdende eindtermen beter weergaf dan de term “eindterm”.⁷⁸²

Zo ver wilde de Vlor evenwel niet gaan: vanuit de overtuiging dat de invoering van ontwikkelingsdoelen voor het gewoon lager onderwijs een te ingrijpende wijziging van het oorspronkelijk concept van de eindtermen zou betekenen en dat het de leergebiedoverschrijdende doelen zou degraderen tot “doelstellingen van de tweede orde”, werd – zij het niet met evenveel enthousiasme van alle leden van de Vlaamse Raad – vastgehouden aan het gebruik van de term eindtermen.⁷⁸³ Wel stelde de minister dat “attitudevorming en vakoverschrijdende eindtermen niet op dezelfde basis gecontroleerd en geëvalueerd zullen worden als de puur cognitieve eindtermen.”⁷⁸⁴ Leergebiedoverschrijdende eindtermen zouden een inspanningsverbintenis vormen nu de inspectie slechts zou nagaan of een school “een inspanning heeft gedaan om de betreffende vaardigheden en vakoverschrijdende eindtermen te bereiken”.⁷⁸⁵ Aldus lijkt

⁷⁷⁹ Die overlap impliceert dat voor de ‘overlappende’ leergebiedoverschrijdende eindtermen sowieso de verplichting gold van de leergebiedgebonden eindterm waarmee ze samenvielen. Zie voor concrete voorbeelden bv. met betrekking tot de eindtermen Nederlands, Wereldoriëntatie en Wiskunde enerzijds en de vakoverschrijdende eindtermen Leren leren en Sociale vaardigheden anderzijds: Vlor Raad van het Basisonderwijs, *Advies Ontwikkelingsdoelen en Eindtermen kleuter- en lager onderwijs*, 10 mei 1994, Bijlage 2 bij MvT bij Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/1, (23) 48, 60 en 66.

⁷⁸⁰ Vlor Raad van het Basisonderwijs, *Aanbeveling Eindtermen kleuter- en lager onderwijs*, 8 februari 1994, Bijlage 1 bij MvT bij Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/1, (5) 21.

⁷⁸¹ Zie bv. met betrekking tot de eindtermen Wereldoriëntatie voor het domein “Mens”: Vlor Raad van het Basisonderwijs, *Aanbeveling Eindtermen kleuter- en lager onderwijs*, 8 februari 1994, Bijlage 1 bij MvT bij Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/1, (5) 19 en 22.

⁷⁸² *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/5, 27.

⁷⁸³ Vlor, *Brief aan de Voorzitter van de Commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid*, 19 januari 1995, bijlage 2 bij Verslag, *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/5, 69-70; *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/5, 31-35.

⁷⁸⁴ *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/5, 33.

⁷⁸⁵ *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/5, 33.

vooral symbolisch te zijn vastgehouden aan de term “eindtermen” om te vermijden dat “te veel nadruk op het cognitief leergebeuren gelegd zou worden”.⁷⁸⁶ Die symboliek stond weliswaar haaks op de decretale omschrijving van eindtermen als doelen die moeten worden “nagestreefd en bereikt”.⁷⁸⁷ Op die manier werd een zekere onduidelijkheid gegenereerd met betrekking tot de interpretatie van de juridische verplichting die anno 1995 aan de vakoverschrijdende eindtermen moest worden verbonden.⁷⁸⁸ Tegelijkertijd dragen de voorbereidende teksten van het wijzigingsdecreet van 22 februari 1995 zo wel de basis in zich voor een onderscheiden juridische aanpak die pas later, in de decreten van 24 juli 1996 en het decreet basisonderwijs, tot wasdom zou komen.⁷⁸⁹

153. Het debat over de juridische waarde van de leergebiedoverschrijdende eindtermen is onlosmakelijk verbonden met de discussie over de mate waarin de minimumleerinhouden naast cognitieve doelstellingen ook **attituden** konden en zouden omvatten. De ambitie was immers om een complete set eindtermen te ontwikkelen met een zekere samenhang tussen cognitieve, affectieve en psychomotorische vorming, een set die ook attitude- en waardevorming zou omvatten.⁷⁹⁰

In het toelichtingsdocument “De eindtermen. Wat heb je vandaag op school geleerd?” maakte de DVO de bedenking dat voorzichtigheid geboden was bij het formuleren van te bereiken attitudes nu daarmee mogelijk de eigen opvoedingsprojecten van onderwijsverstrekkers konden worden doorkruist.⁷⁹¹ Die voorzichtigheid lijkt niet overbodig. Al in dezelfde toelichting lijkt het nastreven van “onderwijsattitudes” immers te zijn geëvolueerd tot “waarden en attitudes”⁷⁹², met als motivering dat onderwijsattituden ook attitudes zijn, en dat attitudes steeds aan waarden refereren.⁷⁹³ In het licht van “de tradities van ons

⁷⁸⁶ *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 33.

⁷⁸⁷ Men zou kunnen argumenteren dat de verplichting de eindtermen na te streven en te bereiken ook kon worden gelezen als een verplichting de leergebiedoverschrijdende eindtermen na te streven en de leergebiedgebonden eindtermen te bereiken. Deze interpretatie lijkt evenwel niet in lijn met de verantwoording bij het amendement waarmee het onderscheid met ontwikkelingsdoelen werd ingevoerd, waarin – zonder verwijzing naar leergebiedoverschrijvende doelstellingen – werd bevestigd dat “eindtermen nagestreefd en bereikt dienen te worden”. De verantwoording, die de vermelde verplichting vergelijkt met de verplichting tot nastreven die geldt voor ontwikkelingsdoelen, lijkt moeilijk anders te lezen dan als een bevestiging van het cumulatief karakter van de verplichting tot nastreven en bereiken, eerder dan het alternatief karakter van nastreven (voor leergebiedoverschrijdende) of bereiken (voor leergebiedgebonden doelstellingen). Zie: Verantwoording bij Amendement nr. 3 (VLAAMSE REGERING), *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/3, 2.

⁷⁸⁸ Door een aantal raadsleden werden immers, niet geheel onterecht, vraagtekens geplaatst bij de juridische afdwingbaarheid van de toelichting en goede intenties van de minister (*Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 33-34).

⁷⁸⁹ Pas toen zouden de leergebied- en vakoverschrijdende eindtermen ook in de decretale verankering een minder strenge juridische binding krijgen. Zie *infra* nrs. 176 en 232.

⁷⁹⁰ DVO, *startintenties*, maart 1993, 12 zoals geciteerd in R. STANDAERT, “Twintig jaar eindtermen: een terugblik”, *TORB* 2011-2012, (2) 8.

⁷⁹¹ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 19.

⁷⁹² Ook de Vlor zou vraagtekens plaatsen bij het door elkaar gebruiken van deze termen (Vlor Raad van het Basisonderwijs, *Aanbeveling Eindtermen kleuter- en lager onderwijs*, 8 februari 1994, Bijlage 1 bij MvT bij Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/1, (5) 10; Vlor Raad voor het basisonderwijs (Van Beneden) bij Verslag bij Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, (51) 53.

⁷⁹³ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 30.

onderwijs” concludeerde de DVO – volgens ons terecht – dat “de overheid er zich toe [zou moeten] beperken slechts die waarden en attitudes te formuleren waarover een voldoende maatschappelijke consensus bestaat, bv. de fundamentele rechten van de mens of democratisch burgerschap”.⁷⁹⁴ Onderwijs voorzien inzake fundamentele rechten is ook juridisch geen onzinnig uitgangspunt. Enerzijds voorzien een aantal internationale verdragen reeds in een verplichting daartoe.⁷⁹⁵ Anderzijds kan de vrijheid van onderwijs zich er niet *ipso facto* tegen verzetten, nu die vrijheid als grondrecht nevensgeschikt is aan andere grondrechten en een onderwijs met eerbied voor die andere grondrechten dus niet kan beletten.⁷⁹⁶

De DVO wilde de eindtermen in verband met attitudes nadrukkelijk beperken tot “attitudes die niet tot het levensbeschouwelijke behoren”.⁷⁹⁷ Ook de Vlor signaleerde het risico dat door attitudes te definiëren het eigen opvoedingsproject, en dus de pedagogische vrijheid, van de scholen zou worden geraakt.⁷⁹⁸ Ook de betrokken ouders wierpen vragen op omtrent de reikwijdte van de eindtermen met betrekking tot de brede persoonsvorming. Zo verwees het Interprovinciaal Oudercomité (IPOC) naar uitspraken gedaan op een Open Forum Katholiek Onderwijs, waar de eindtermen als “pogingen tot manipulatie en indoctrinatie” werden omschreven en werd opgeworpen dat de eindtermen scholen zouden dwingen om “bepaalde vormen van gedragingen” bij leerlingen te realiseren zonder dat er nog tijd zou overblijven “voor de ‘Bildung’ van de jongeren”.⁷⁹⁹

⁷⁹⁴ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 30.

De idee dat er maatschappelijke consensus moet worden gevonden over de voor te schrijven onderwijsdoelen, is door Loobuyck verbonden met het politiek liberalisme en de rechtvaardigheidstheorie van Rawls. Een liberale overheid, die eenieder vrijheid in gelijke mate moet waarborgen, moet handelen in lijn met een “overlappende consensus”, i.e. volgens principes die door alle vrije burgers worden onderschreven (vanuit de eigen opvattingen over het Goede Leven). Zowel het bestaan van een leerplicht, als de invoering van minimale leerdoelen – i.e. de verplichting om *iets* te leren – kunnen op die leest geschoeid worden: het zijn principes waarvoor redelijke argumenten aan te dragen zijn en waarvan we ons kunnen voorstellen dat iedereen er mee zou instemmen achter een sluier van onwetendheid in wat Rawls de ‘originele positie’ noemt (P. LOOBUYCK, “Eindtermen: de prijs van de vrijheid” in L. DE MAN en K. DENYS (eds.), *De toekomst van de eindtermen*, Brussel, Politeia, 2016, (65) 66; P. LOOBUYCK, *Samenleven met gezond verstand*, Amsterdam, Polis, 2017, 37-39). Zie over de specifieke betekenis van “overlapping consensus”: J. RAWLS, *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press, 1997, 133-172; J. RAWLS, “The Idea of an Overlapping Consensus”, *Oxford Journal of Legal Studies* 1987, vol. 7, nr. 1, (1) 1-25). Zie specifiek over de originele positie en de sluier van onwetendheid: J. RAWLS, *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 1973, Ed. 1999, 118-123.

⁷⁹⁵ Art. 13.1 IVESCR; artt. 29.1, b) IVRK; art. 8.2, B. VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap. Onrechtstreeks ook: art. 7 Internationaal Verdrag van 7 maart 1966 inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, BS 11 december 1975. Zie ook *infra* nr. 419.

⁷⁹⁶ In dezelfde zin oordeelt het EHRM dat artikel 2 Aanvullend Protocol EVRM dat een recht op onderwijs en een recht op eerbied voor de overtuigingen van de ouders omvat, in het licht van het gehele EVRM moet worden gelezen (EHRM 7 december 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen t. Denemarken*, nrs. 5095/71, 5920/72, 9526/72, §52; met verwijzing naar EHRM 23 juli 1968, *Belgische taalzaak*, nrs. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, §§ 1 en 7).

⁷⁹⁷ Dat zouden dan de “onderwijsattitudes” zijn (Bijlage 1, hoorzitting Vlor Raad voor het basisonderwijs (Van Beneden) bij Verslag bij Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, (51) 53), waarbij die term niet enkel leek te slaan op “attitudes die nodig worden geacht om deel te nemen aan het onderwijs” (nochtans de meest evidente invulling), maar ook op alle “attitudes die in het onderwijs worden aangereikt” (Telkens wanneer in de eindtermen naar attitudes werd verwezen diende dit te worden begrepen als dit soort “onderwijsattitudes” (Toelichting aan de Vlaamse regering, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/1, 261).

⁷⁹⁸ Bijlage 1, hoorzitting Vlor Raad voor het basisonderwijs (Van Beneden) bij Verslag bij Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, (51) 53.

⁷⁹⁹ Bijlage 1, hoorzitting IPOC (Vydts-Kosłowski) bij Verslag, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, (61) 61 en 63.

Omdat de eindtermen met betrekking tot attitudes de pedagogische eigenheid sterker raakten werd ervoor gepleit ze een minder sterke juridische binding te geven waardoor scholen “meer vrijheid en meer ruimte [krijgen] om het eigen pedagogisch project ruimte te geven”.⁸⁰⁰ In dezelfde lijn onderstreept een CVP-raadslid de betekenis van de vakoverschrijdende eindtermen als een vrijheidsversterkend concept. “Meer nog dan de vakgerichte eindtermen”, zo werd geargumenteed, “moeten de vakoverschrijdende eindtermen toelaten dat de scholen hun eigenheid als een belijdenis, als een oproep het hele schoolgebeuren laten doordeseinen. Juist via schoolprojecten rond deze vakoverschrijdende eindtermen zal de pedagogische eigenheid van iedere school beter aan bod komen en zichtbaar zijn.”⁸⁰¹ In deze mogelijk wat te optimistische lezing van het concept zouden de vakoverschrijdende eindtermen de vrijheid van scholen net faciliteren in plaats van beperken door een verplichte inhoud op te leggen. Tezelfdertijd drong de CVP evenwel aan op een terughoudende houding van de overheid met betrekking tot de vakoverschrijdende eindtermen net om de pedagogische vrijheid van de scholen ten volle te respecteren.⁸⁰²

Terzijde: de afzwakking van de juridische binding van de vakoverschrijdende eindtermen – zij het door de omvorming tot “ontwikkelingsdoelen” of door de in het vooruitzicht gestelde afwijkende controle door de inspectie – werd door een beperkte werkgroep binnen de Commissie Onderwijs eveneens gezien als een tegemoetkoming aan de vraag tot vrijstelling van bepaalde eindtermen van onder meer het steineronderwijs.⁸⁰³ Die suggestie kan niet zonder meer worden gevolgd. Ook wanneer de doelen slechts moeten worden “nagestreefd” in plaats van “bereikt” blijft immers een zekere verplichting bestaan die mogelijk haaks staat op het eigen project.

(III) ONTWIKKELINGSDOELEN

154. Voor het **kleuteronderwijs** stelde zich een probleem met betrekking tot de invoering van eindtermen als “minimumdoelstellingen die [...] *moeten worden bereikt*” door de meerderheid van de leerlingen.⁸⁰⁴ Vanuit ontwikkelingspsychologische hoek was dit geen evidentie.⁸⁰⁵ Al in 1991 werd opgemerkt dat voor het kleuteronderwijs eerder “vormingspatronen” in het vooruitzicht zouden worden gesteld dan cognitieve doelen.⁸⁰⁶ Ook juridisch konden vraagtekens worden geplaatst bij minimumdoelen op het vlak van kennis, inzicht, onderwijsattitudes en vaardigheden die door een meerderheid van leerlingen

⁸⁰⁰ Het parlementair verslag spreekt weliswaar over “vrijheid *krijgen*”, maar het lijkt correcter te spreken over “vrijheid *behouden*” of “*minder* vrijheid *verliezen*” (*Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 28).

⁸⁰¹ *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 22.

⁸⁰² *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 22.

⁸⁰³ *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 28.

⁸⁰⁴ Art. 6*bis*, §1 schoolpactwet, zoals ingevoegd bij art. 3, §2 inspectiedecreet 17 juli 1991 en MvT, *Parl.St.* VI.Raad 1990-1991, nr. 519/1, 3.

⁸⁰⁵ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 36.

⁸⁰⁶ MvT, *Parl.St.* VI.Raad 1990-1991, nr. 519/1, 3.

moesten worden bereikt.⁸⁰⁷ Het kleuteronderwijs valt immers grotendeels buiten de leerplichtige leeftijd⁸⁰⁸, waardoor de duur van het schoolgaan van de beoogde leerlingenpopulatie uiteen kan lopen.⁸⁰⁹ De begin- en eindsituatie van de kinderen kan daardoor onderling erg verschillen.⁸¹⁰ Vanuit die optiek werd, op aandringen van de Vlor, in 1995 geopteerd voor het gebruik van “ontwikkelingsdoelen” in plaats van “eindtermen” voor het kleuteronderwijs.⁸¹¹

Deze werden in het daartoe gewijzigde artikel 6bis, §1 schoolpactwet omschreven als “de minimum doelstellingen (sic) die voor het kleuteronderwijs *moeten worden nagestreefd*” en verschilden van de eindtermen die voortaan werden gedefinieerd als “de minimumdoelstellingen die op het einde van het lager en secundair onderwijs *moeten worden nagestreefd en bereikt*.”⁸¹²

Het voorstel van de Vlor was gebaseerd op de wil om de moeilijkheidsgraad in het kleuteronderwijs te kunnen afstemmen op de ontwikkelingsmogelijkheden en de ontwikkelingsbehoeften van het concrete kind: ontwikkelingsdoelen zouden niet als een te behalen lat fungeren, maar als “oriënterings- en referentiepunten” waartegen de kleuterschool het naleven van haar inspanningsverbintenis kon afwegen.⁸¹³ Hoewel die minimumdoelstellingen aan *alle* leerlingen die kleuteronderwijs frequenteerden, moesten worden aangeboden⁸¹⁴, mocht de lagere school er niet vanuit gaan dat alle instromende leerlingen de ontwikkelingsdoelen volledig meester zouden zijn: het bereiken van de doelen in de kleuterschool was

⁸⁰⁷ MvT, *Parl.St.* VI.Raad 1990-1991, nr. 519/1, 3.

⁸⁰⁸ Bijlage 1, hoorzitting Vlor Algemene Raad (Perquy) en Vlor Raad voor het basisonderwijs (Van Beneden) bij Verslag bij Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, (48) 50 en (51) 52; Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 36.

⁸⁰⁹ MvT bij Ontwerp van decreet tot wijziging van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving en tot wijziging van het decreet van 17 juli 1991 betreffende de inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/1, 2.

⁸¹⁰ Vlor Raad voor het basisonderwijs (Van Beneden), *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, (51) 52. De Memorie van Toelichting wijst niet enkel op verschillen in de duur van het schoolgaan, maar ook op verschillen in het sociaal milieu van de kleuters, die voor die leeftijdsgroep een grotere rol zouden spelen dan in de lagere school (*Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/1, 2).

⁸¹¹ Het was de Raad voor het Basisonderwijs van de Vlor die de invoering van het begrip “ontwikkelingsdoelen” bepleitte. In de Algemene Raad van de Vlor was er verzet van drie leden tegen deze wijziging nu zij meenden dat het begrip samenviel met het begrip “eindtermen” en een woordelijk onderscheid overbodig was (Advies Vlor over het voorontwerp van decreet betreffende het onderwijs VI (met de bepalingen die later zouden worden opgenomen in een afzonderlijk decreet tot wijziging van de schoolpactwet en het inspectiedecreet), *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/1, (38) 42.

⁸¹² Art. 6bis, §1 zoals vervangen bij art. 3 wijzigingsdecreet van 22 februari 1995 (eigen cursivering). Vgl. met de definitie van de eindtermen in art. 6bis, §1 zoals ingevoegd bij art. 3, §2 inspectiedecreet van 17 juli 1991: “de minimumdoelstellingen die op het einde van het kleuter-, lager, secundair en hoger onderwijs van het korte type moeten worden *bereikt*” (eigen cursivering).

⁸¹³ Bijlage 1, hoorzitting Vlor Raad voor het basisonderwijs (Van Beneden) bij Verslag bij Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 52; Vlor Raad van het Basisonderwijs, *Advies Ontwikkelingsdoelen en Eindtermen kleuter- en lager onderwijs*, 10 mei 1994, Bijlage 2 bij MvT bij Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/1, (23) 33. Dat het slechts een inspanningsverplichting zou betreffen, wordt ook elders bevestigd, bv. *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 9.

⁸¹⁴ Verslag, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, 4.

immers slechts *wenselijk* en niet *vereist*⁸¹⁵; voor sommige kinderen zouden de doelen nog in de eerste fase van de lagere school moeten worden nagestreefd.⁸¹⁶

De invoering van de ontwikkelingsdoelen lijkt daarmee tegemoet te komen aan zowel psychologische, juridische als pedagogische bekommernissen. Met de ingreep werd evenwel gebroken met twee fundamenteën van het nog jonge Vlaamse onderwijsbeleid. Enerzijds doorkruiste de invoering van slechts na te streven ontwikkelingsdoelen de idee van verticale samenhang en consecutieve opbouw die richting moest geven aan de ontwikkeling van de eindtermen. Waar de eindtermen een transparante en duidelijke taakverdeling wilden invoeren tussen het secundair en het lager onderwijs en tussen de graden van het secundair onderwijs onderling, belette de invoering van de ontwikkelingsdoelen om ook het kleuteronderwijs in dat systeem een eigen, unieke verantwoordelijkheid op te laten nemen. Voor die kleuters die de ontwikkelingsdoelen niet bereikten – zij het omdat ze het kleuteronderwijs niet frequenteerden of om andere redenen – werd het lager onderwijs immers geacht de inspanningen uit het kleuteronderwijs te hernemen: “De lagere school kan en mag immers niet veronderstellen dat elke kleuter de ontwikkelingsdoelen als vanzelfsprekend bereikt heeft”.⁸¹⁷

Anderzijds doorkruiste de invoering van ontwikkelingsdoelen ook de idee van ‘het basisonderwijs’ dat het kleuteronderwijs en het lager onderwijs zou samenbrengen in een volwaardiger geheel.⁸¹⁸ Door een onderscheiden vorm van minimumdoelen in te voeren, werd het verschil met het lager onderwijs net versterkt. Die impact werd enigszins ingeperkt in het voorstel van de Raad Basisonderwijs van de Vlor om de ontwikkelingsdoelen en eindtermen van het basisonderwijs op eenzelfde structuur te enten door ze te baseren op de ontwikkelingscomponenten van het kind.⁸¹⁹ Hoewel dat voorstel niet werd gevolgd, werd wel gekozen om de ontwikkelingsdoelen af te stemmen op de indeling in leergebieden van het lager onderwijs waardoor op die manier alsnog bepaalde lijnen doorheen het hele basisonderwijs zouden doorlopen worden.⁸²⁰ Toch oogt de invoering van een eigen concept van minimumdoelstellingen eerder als een

⁸¹⁵ *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 599/4, 4. Die omschrijving van de ontwikkelingsdoelen als “minimumdoelen [...] die de overheid wenselijk acht voor die leerlingenpopulatie” zou later ook decretaal worden verankerd in art. 44, §2, 1° en 3° DBO en artt. 141, §1 en 263, §1 CSO.

⁸¹⁶ *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 599/1, 2. Zie in dezelfde zin ook het advies van de Vlor: Vlor Raad van het Basisonderwijs, *Advies Ontwikkelingsdoelen en Eindtermen kleuter- en lager onderwijs*, 10 mei 1994, Bijlage 2 bij MvT bij Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/1, (23) 33.

⁸¹⁷ *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 599/1, 2.

⁸¹⁸ Opvallend is in dat opzicht ook de vermelding van “het gewoon kleuter- en lager onderwijs” in de titel van het bekrachtigingsdecreet van 22 februari 1995. Pas in 1997 zou, bij de tweede poging eindtermen en ontwikkelingsdoelen voor het basisonderwijs aan te nemen ook de decreettitel naar de “bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon basisonderwijs” verwijzen.

⁸¹⁹ Vlor Raad van het Basisonderwijs, *Aanbeveling Eindtermen kleuter- en lager onderwijs*, 8 februari 1994, Bijlage 1 bij MvT bij Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/1, (5) 9.

⁸²⁰ Ook het voorstel van de Vlor om vanuit de ontwikkelingscomponenten te vertrekken had immers de ambitie de verticale samenhang van de onderwijsdoelen te versterken binnen het basisonderwijs en zelfs ten aanzien van de eerste graad van het secundair onderwijs. Dat de Vlor daarbij opteerde voor de ontwikkelingscomponenten in plaats van voor de leergebieden was

versterking van de eigenheid van het kleuteronderwijs dan als een verdere stap in de evolutie naar een geïntegreerd basisonderwijs.

155. Ook voor het **buitengewoon onderwijs** werd een eigen concept van minimumdoelstellingen verkieslijk geacht. In het inspectiedecreet van 1991 kwam reeds tot uiting dat voor het buitengewoon onderwijs afzonderlijke eindtermen zouden worden vastgesteld, onderscheiden van die van het gewoon onderwijs, en dit per type en per opleidingsvorm.⁸²¹ De Memorie van Toelichting maakte duidelijk dat die eindtermen ook conceptueel zouden kunnen verschillen, doordat ze ‘bijvoorbeeld’ voor het buitengewoon onderwijs naast kwaliteiten inzake kennis, inzicht en onderwijsattitudes ook vaardigheden konden omvatten.⁸²²

Bij de concretisering van de eindtermen werd geoordeeld dat, net als in het kleuteronderwijs, ook in het buitengewoon onderwijs de definitie van eindtermen als “door de meerderheid te bereiken minimumdoelstellingen” niet volledig opging.⁸²³ In het buitengewoon onderwijs, zo luidde de redenering, verschilde het haalbare niveau van leerling tot leerling, zowel door de grote verscheidenheid aan “handicaps” als door de “verscheidenheid van intellectuele mogelijkheden” van leerlingen binnen elk type buitengewoon onderwijs.⁸²⁴

Toch werd niet radicaal afstand genomen van het concept van de eindtermen. Omdat “het denkproces voor het vastleggen van eindtermen voor het Buitengewoon Onderwijs nog in volle ontwikkeling” was, verkoos de decreetgever “op veilig” te spelen⁸²⁵: in de eerste paragraaf van artikel *6bis* schoolpactwet werd de Vlaamse regering gemachtigd “zowel ontwikkelingsdoelen als eindtermen” te bepalen en in de tweede paragraaf werd verduidelijkt dat “[v]oor het buitengewoon onderwijs [...] ontwikkelingsdoelen *of* eindtermen voor types en opleidingsvormen [worden] vastgelegd.”⁸²⁶

ingegeven door de overtuiging dat “het planmatig en doelgericht uitwerken van elk ontwikkelingsgebied, maximale garanties biedt voor de totale persoonlijkheidsvorming van het kind” (Vlor Raad van het Basisonderwijs, *Aanbeveling Eindtermen kleuter- en lager onderwijs*, 8 februari 1994, Bijlage 1 bij MvT bij Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/1, (5) 9).

⁸²¹ Art. *6bis*, §2 schoolpactwet zoals gewijzigd bij art. 3, §2 inspectiedecreet 17 juli 1991.

⁸²² MvT, *Parl.St.* Vl.R. 1990-1991, nr. 519/1, 3.

⁸²³ *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 599/4, 3.

⁸²⁴ *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 599/4, 3.

⁸²⁵ *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 599/4, 3.

⁸²⁶ Art. *6bis*, zoals gewijzigd bij art. 3 wijzigingsdecreet 22 februari 1995 (eigen cursivering). In de eerste paragraaf werd, legistiek ietwat ongelukkig, de clause niet hernomen dat het bepalen van de eindtermen en/of ontwikkelingsdoelen op eensluidend advies van de Vlor diende te gebeuren zoals het geval voor de ontwikkelingsdoelen van het kleuteronderwijs en de eindtermen van het lager en secundair onderwijs. Niets wijst er evenwel op dat het de bedoeling was de Vlor ter zake uit te sluiten. De noodzakelijke bekrachtiging door de Vlaamse Raad bleef wel expliciet voorzien.

	Doelstelling	Doelgroep	Verbintenis
Kleuteronderwijs	Ontwikkelingsdoelen	Alle leerlingen (die kleuterschool frequenteren)	Na te streven
Gewoon lager & gewoon secundair onderwijs	Leergebied- & vakgebonden eindtermen	Alle leerlingen	Te bereiken (op schoolniveau) Na te streven (t.a.v. individuele leerling)
Gewoon lager & gewoon secundair onderwijs	Leergebied- & vakoverschrijdende eindtermen	Alle leerlingen	Na te streven (<i>contra legem</i>)
	Specifieke eindtermen	Per studierichting	Na te streven (t.a.v. individuele leerling) en te bereiken (op schoolniveau)
Buitengewoon lager & buitengewoon secundair onderwijs	Ontwikkelingsdoelen (en/of eindtermen)	Per leerling(engroep) vertaald in handelingsplan	Na te streven voor bepaalde leerling of leerlingengroep

Figuur 4: de onderwijsdoelen anno 1995

Hoewel de uitwerking van de minimumdoelstellingen voor het buitengewoon onderwijs dus nog “in volle ontwikkeling” was, komt uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 22 februari 1995 toch reeds een duidelijke ambitie naar voren om een tweeledige differentiatie mogelijk te maken met betrekking tot de vanuit de centrale overheid opgelegde minimumdoelen. Enerzijds kon, zoals reeds vervat in de oorspronkelijke decretale bepaling, worden gedifferentieerd per type en opleidingsvorm. Voor die types en opleidingsvormen die voldoende aansluiting boden met het gewoon onderwijs kon daarbij “zoveel mogelijk” worden geopteerd voor een integratie in dat gewoon onderwijs.⁸²⁷ Mogelijk ligt in die argumentatie de terughoudendheid van de decreetgever om voor het buitengewoon onderwijs volledig komaf te maken met het concept “eindtermen”: voor bepaalde leerlingen konden de minimumdoelen evenzeer worden *bereikt*. Voor bepaalde types van buitengewoon onderwijs werd dan ook de mogelijkheid opengelaten *eindtermen* in te voeren.⁸²⁸ Voor andere types leken ontwikkelingsdoelen die slechts moesten worden *nagestreefd* bij alle betrokken leerlingen geschikter.⁸²⁹ Anders dan voor het kleuteronderwijs – en daarin schuilt de

⁸²⁷ *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, 4.

⁸²⁸ Tijdens de parlementaire bespreking wees de minister in dat verband op opleidingsvorm 4 van het buitengewoon secundair onderwijs (*Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, 5).

⁸²⁹ Daarbij haalde de minister het voorbeeld van type 3 in het buitengewoon lager onderwijs aan (*Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, 5).

tweede vorm van differentiatie – beoogde de decreetgever de scholen van het buitengewoon onderwijs een zeer grote autonomie toe te kennen om de minimumdoelstellingen te vertalen naar de individuele situatie van elke leerling: de minimumdoelstellingen van het buitengewoon onderwijs vormden slechts een lijst van streefdoelen, waaruit de school de gepaste ontwikkelingsdoelen diende te selecteren voor een bepaalde leerling of leerlingengroep in functie van de noden van de leerlingen.⁸³⁰ Die keuze diende te worden verantwoord in een handelingsplan dat “het geheel van de, voor een bepaalde periode, schriftelijk vastgelegde concrete richtlijnen voor het onderwijs aan één of meerder leerlingen” diende te bevatten en gebaseerd moest zijn “op [...] informatie over de specifieke pedagogische behoeften van die leerling(en)”.⁸³¹ Het nastreven van de geselecteerde ontwikkelingsdoelen betrof een inspanningsverbintenis.⁸³²

Figuur 4 geeft een schematisch overzicht van de conceptuele mozaïek van de eindtermen en de ontwikkelingsdoelen anno 1995.

(IV) EIGEN DOELEN

156. Hoger is al geduid hoe de eindtermen slechts een verplichting op schoolniveau inhielden. De individuele beoordeling van de leerling viel buiten de bevoegdheid van de inspectie en werd overgelaten aan de scholen zelf.⁸³³ Het gewijzigde artikel 6ter schoolpactwet verduidelijkte hoe deze beoordeling werd geacht te gebeuren op basis van het gehele vormingspakket zoals vervat in de leerplannen. Nu deze minimaal de eindtermen zouden bevatten, golden de eindtermen als “een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde [...] om te slagen”; ook de verdere uitwerking, verdieping en verbreding van de eindtermen in specifieke doelen maakte deel uit van het kader van de deliberatiebeslissing om een van rechtswege geldig studiebewijs toe te kennen.⁸³⁴ Ter zake gold dus zowel inhoudelijk (met betrekking tot het vormgeven van de leerplannen) als procedureel (wat de beslissingsvrijheid van de klassenraad betrof) een grote vrijheid voor de onderwijsinstellingen zelf.⁸³⁵

⁸³⁰ *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, 4.

⁸³¹ *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, 4; *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/1, 2.

⁸³² *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, 4, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 9.

⁸³³ Daarin verschilt het systeem van de eindtermen – en ook dat van het nieuwe decreet onderwijsdoelen uit 2018 – van wat geldt voor leerlingen die toegang hebben tot het buitengewoon onderwijs. Voor leerlingen met een individueel aangepast curriculum is een geïndividualiseerde beslissing door de inspectie met betrekking tot de gelijkwaardigheid van de gerealiseerde leerdoelen vereist opdat aan de leerling een getuigschrift basisonderwijs kan worden toegekend (Artt. II.1 en II.9 Onderwijsdecreet XXVII (BS 18 augustus 2017) tot wijziging van artt. 3, 24^o/1 en 54 DBO).

⁸³⁴ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 20. Ook voor de Vlor golden “de eindtermen [slechts] als één van de elementen voor leerplanconstructie” (Vlor Raad van het Basisonderwijs, *Aanbeveling Eindtermen kleuter- en lager onderwijs*, 8 februari 1994, Bijlage 1 bij MvT bij Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/1, (5) 11).

⁸³⁵ Het was niet geheel duidelijk of de aanneming van eigen doelstelling ook een *verplichting* betrof. Door bv. de CVP-fractie werd beargumenteerd dat “een leerplan en een opvoedingsproject, die - overeenkomstig de pedagogische vrijheid - door de onderwijsinrichters en participanten worden ingevuld, veel rijker zijn en veel meer bevatten dan de loutere minimumdoelstellingen” (Verslag, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 21-22) en ook elders in de parlementaire bespreking duikt de bezorgdheid op “dat vele scholen de minimumdoelstellingen als maximumdoelstellingen zullen beschouwen” (Verslag, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 24). Toch lijkt nergens expliciet bepaald dat onderwijsverstrekkers zich bij het opstellen van een leerplan niet tot het overnemen van de eindtermen, en eventueel het beschrijven van hun pedagogische methode, zouden kunnen beperken, zonder de overige inhoudelijke aspecten van het verstrekte onderwijs reeds te determineren.

Het wijzigingsdecreet van 22 februari 1995 bracht ter zake ook decretale duidelijkheid. Niet alleen werd de mogelijkheid die scholen hadden om **eigen specifieke doelen** te formuleren erin geëxpliciteerd⁸³⁶, in een en dezelfde beweging werd ook duidelijk gemaakt dat scholen bij het uitreiken van de van rechtswege geldende studiebewijzen niet alleen met de eindtermen, maar ook met die eigen doelen dienden rekening te houden. Met een als louter “interpretatief” aangekondigd amendement werd in artikel 6ter schoolpactwet verduidelijkt dat de inrichtende machten die voldeden aan de erkenningsvoorwaarden, de eindtermen en het minimumlessenrooster in acht namen en beschikten over een goedgekeurd leerplan, “na beslissing van de klasseraden of de gelijkgestelde organen, [...] bevoegd [waren] om *aan de leerlingen die de door de Vlaamse regering opgelegde eindtermen én de eigen specifieke doelen bereiken* de van rechtswege geldende studiebewijzen toe te kennen.”⁸³⁷

157. De **leerplannen moesten wel nog steeds goedgekeurd worden door de inspectie**. Bij het goedkeuren van de leerplannen diende de inspectie zich te laten leiden door “het ‘peil van de studiën’ en de controle van de expliciete aanwezigheid van de eindtermen, naar de letter en de geest, zowel in de leerplannen als in de geëxpliciteerde doelstellingen”.⁸³⁸ Het zou verkeerd zijn daaruit af te leiden dat haar inspectiebevoegdheid met betrekking tot de inhoud van het verstrekte onderwijs zich slechts tot de eindtermen uitstrekte. Hoewel dat voor de goedkeuring van de leerplannen klopte, ging haar inspectiebevoegdheid ten aanzien van de individuele onderwijsinrichtingen verder. Een onderscheid moet worden gemaakt tussen de goedkeuring van de leerplannen enerzijds en de eigenlijke inspectiebevoegdheid anderzijds. Wat dat laatste betreft werd in het inspectiedecreet uitdrukkelijk voorzien dat de inspectie bevoegd was voor “de controle op het inacht nemen [...] van de goedgekeurde leerplannen”.⁸³⁹ Hoewel niet geheel onlogisch – als de leerplannen niet zouden worden nageleefd, zou hun goedkeuring weinig impact hebben – schuilt hier toch een addertje onder het gras. Via deze bevoegdheid verkreeg de inspectie immers de kans de naleving van de volledige leerplannen af te dwingen, niet alleen in de mate dat zij een weerspiegeling vormden van de eindtermen, maar ook wat de doelstellingen betreft die louter deel uitmaakten van het eigen pedagogisch project van de betreffende inrichtende macht. Daarbij zouden inrichtende machten – met de inspectie als drukkingsmiddel – scholen kunnen dwingen zich binnen de lijnen van hun leerplan te ontwikkelen. Aldus organiseerde het inspectiedecreet een risico op

⁸³⁶ In bepaalde documenten werd gesproken over “geëxpliciteerde doelstellingen” (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 16).

⁸³⁷ Art. 6ter schoolpactwet zoals gewijzigd bij art. 5 wijzigingsdecreet 22 februari 1995 (eigen cursivering). De cursieve tekst komt overeen met de toevoeging van dit decreet. Zie met betrekking tot het interpretatief karakter van deze wijziging: *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/1, 2.

⁸³⁸ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 16. Uit dit citaat blijkt eveneens dat de eigen doelen in deze fase werden gezien als potentieel overlappend – het woord “expliciteren” geeft dit ook aan – met de eindtermen.

⁸³⁹ Art. 5, §1, eerste lid, 1° inspectiedecreet.

instrumentalisering van het leerplan als vrijheidsbeperkend middel, waarbij niet de centrale overheid, maar de inrichtende machten de autonomie van individuele scholen zouden kunnen fnuiken.

De voornaamste vrijheidsvraag had weliswaar betrekking op de mogelijke inperking van de eindtermen (vanuit de centrale overheid) op de leerplannen (van de inrichtende machten). De voorbereidende teksten benadrukten in dat kader dat de eindtermen steeds voldoende bewegingsruimte moesten laten voor de leerplannen van de inrichtende machten.⁸⁴⁰ Ook de minister van Onderwijs bevestigde tijdens de parlementaire bespreking dat, hoewel de leerplannen de eindtermen herkenbaar moesten omvatten, de inrichtende machten in principe vrij waren wat de verdere opvulling ervan en de methodische verwerking betrof.⁸⁴¹

Toch doken aan de horizon al de contouren op van het latere debat, waarin de vraag zou rijzen of de leerplannen (op niveau van de inrichtende machten) wel voldoende ruimte lieten voor de pedagogische vrijheid van individuele scholen *en leerkrachten*.⁸⁴² Zo werd ter verdediging van de eindtermen verwezen naar hoe het aantal leerplandoelstellingen wiskunde van het gemeenschapsonderwijs het aantal eindtermen ruim oversteeg en hoe “[d]e huidige leerplannen [...] dus meer verstikkend [zijn] dan de eindtermen ooit kunnen zijn.”⁸⁴³ De minister van Onderwijs vulde zijn principiële bevestiging van het recht van de inrichtende machten om zelf leerplannen op te stellen aan met “een wens” dat “na het invoeren van een verplicht minimum via de eindtermen, de open blijvende ruimte [niet] te strak zou worden ingevuld door centrale leerplannen.”⁸⁴⁴ Hoewel de inrichtende machten *juridisch* de vrijheid genoten gedetailleerde leerplannen te creëren voor hun scholen, pleitte de minister voor een andere invulling, waarbij leerplannen van koepels of

⁸⁴⁰ DVO, *startintenties*, maart 1993, 12 zoals geciteerd in R. STANDAERT, "Twintig jaar eindtermen: een terugblik", *TORB* 2011-2012, (2) 8.

⁸⁴¹ Verslag, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 14.

⁸⁴² De vraag of ook de leerkrachten een deel van de onderwijsvrijheid dienen te genieten werd eerder al opgeworpen (doch niet beantwoord) door Delpérée, zie: F. DELPÉRÉE, "Constitution et enseignement", *APT* 1989, nr. 4, (213) 219. De vrijheid van onderwijs, zoals ze in de Grondwet is verankerd, is in eerste instantie evenwel gericht op de inrichtende machten (P. WYNANTS, "Du refus du monopole étatique à l'oligopole des réseaux", *La Revue Nouvelle* 1998, nr. 10, (46) 47). Dat neemt niet weg dat er vanuit een onderwijskundige – en dus niet juridische – insteek wel degelijk kan gepleit worden voor (een versterking van) de vrijheid van leerkrachten. Zie bv.: I. GEERINCK en R. WOUTERS, "Onderwijsvrijheid als een gedeelde zorg" in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (9) 9; R. WOUTERS, I. GEERINCK en J. LIEVENS, "Waar spreken we (niet) over als we het over 'vrijheid van onderwijs' hebben? Een analyse van 'onderwijsvrijheid' als *sensitizing concept*", *TORB* 2016-2017, nr. 3, (125) 130 en 132. Zie over dit debat ook: C. CEULEMANS, "Ode aan de vrijheid van de leraar" in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (103) 103-111; L. DE MAN, "Een eindtermijn aan de eindtermen? Drempels bij het actualiseren van eindtermen in Vlaanderen" in L. DE MAN en K. DENYS (eds.), *De toekomst van de eindtermen*, Brussel, Politeia, 2016, (129) 139; J. POPPELMONDE en S. COOLS, "Vergeet de eindtermen, vertrouw de leerkrachten. Directeurs willen hun leerkrachten de nodige vrijheid geven", *De Standaard* 2-3 september 2017, (16) 16-17; en voor gelijkaardige bedenkingen met betrekking tot de Franse Gemeenschap: D. DÉOM, "L'enseignement est libre: quel avenir pour une petite phrase riche de passé?", *En hommage à Francis Delpérée: itinéraires d'un constitutionnaliste*, Brussel, Bruylant, 2007, (437) 448-449.

⁸⁴³ Verslag, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 34.

⁸⁴⁴ Verslag, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 14-15. Dat die vrees van al te strakke centrale leerplannen 20 jaar later werkelijkheid is geworden, werd herhaaldelijk opgeworpen in de debatten die tot de hervorming van de eindtermen in een nieuw decreet onderwijsdoelen (2018) zouden leiden. Die hervorming zou erop gericht zijn de autonomie van de concrete school opnieuw te versterken, zonder de invloed van de inrichtende machten volledig teniet te doen. De hervorming van 2018 heeft in ieder geval een nieuw evenwicht gecreëerd, zowel in het spanningsveld tussen de centrale overheid en de inrichtende machten als tussen de inrichtende macht en de concrete scholen. Zie *infra* Hoofdstuk 9, nrs. 353-388.

netten als “begeleidingsinstrument” of “leerplandossier” dienden te worden opgevat, op basis waarvan scholen gestimuleerd zouden worden zelf aan de slag te gaan om de vrije ruimte in te vullen.⁸⁴⁵ Niet de koepelorganisatie, maar de concrete school zou daarbij de basis van de kwaliteitsbewaking vormen en eigen schoolplannen ontwikkelen “zij het op basis van de hulp van de koepelorganisatie en hun begeleidingskorps.”⁸⁴⁶

Dit tweede debat lijkt her en der weggemoffeld achter de grotere discussie, waarin de invloed van de centrale overheid tegenover die van de inrichtende machten moest worden afgewogen. Nochtans werd ook in die discussie gewezen op elementen zoals “tendensen in het onderwijsbeleid waarbij ook de lokale school meer autonomie en impact krijgt.”⁸⁴⁷ Die tendens – of de onderliggende intentie – was overigens al te ontwaren in het Politiek Akkoord betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs.⁸⁴⁸ De autonomie van de lokale school kwam in de eerste helft van de jaren 1990 evenwel volledig in de schaduw te staan van de autonomie van de inrichtende machten, zoals die werd afgewogen tegenover de impact van de centrale overheid.⁸⁴⁹

In het latere debat zou nog een bijkomend speler opduiken in het vrijheidsdebat: de uitgevers van schoolboeken. Zelfs als de leerplannen van de inrichtende machten voldoende ruimte zouden laten aan de concrete scholen en leerkrachten, bestaat het risico immers dat uitgeverijen al te strak geregisseerde schoolboeken zouden creëren, die de vrijheid opnieuw zouden beperken door leerkrachten een samenhangend geheel van lesmethoden aan te bieden, waarvan het moeilijk af te wijken zou zijn – zij het door de samenhang of door de vrees niet langer aan bepaalde (vermeende) kwaliteitsmaatstaven te voldoen.⁸⁵⁰ Hoewel uitgevers van schoolboeken her en der opduiken in de voorbereidende teksten van de eindtermen is dat stevast vanuit de bezorgdheid hen informatie en zekerheid te verschaffen: zij moesten immers tijdig kunnen worden ingeschakeld in het implementatieproces van de eindtermen, waarbij

⁸⁴⁵ Verslag, *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/5, 14-15.

⁸⁴⁶ Verslag, *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/5, 14.

⁸⁴⁷ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 27.

⁸⁴⁸ ARGO-akkoord, bijlage I bij MvT bij Ontwerp van ARGO-decreet, *Parl.St.* Vl.R. 1988-1989, nr. 161/1, (74) 75: “Het principe ‘wat op lokaal niveau kan geschieden moet niet centraal geregeld worden’, staat voorop.”

⁸⁴⁹ Zie bv. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 27: “De verhouding tussen enerzijds de eindtermen en anderzijds de netgebonden en lokale opvoedingsprojecten zal daarom in de leerplannen een balans in evenwicht moeten zijn.”

⁸⁵⁰ P. DELBAERE, “Actieve onderwijsvrijheid, zuurstof voor kwaliteitsvol onderwijs” in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (50) 58; K. DENYS en L. DE MAN, “Ssst, het ‘veld’ spreekt ... Over duidelijkheid en vrijheid in eindtermen” in L. DE MAN en K. DENYS (eds.), *De toekomst van de eindtermen*, Brussel, Politeia, 2016, (13) 19 en 29; I. GEERINCK, “Gooi die invulboeken in de prullenmand”, *De Standaard* 21 augustus 2017 2017, https://www.standaard.be/cnt/dmf20170820_03027082 (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018); B. VERMEERSCH, “Meertaligheid op school: wat zeggen de onderwijsexperten”, *VRT NWS* 27 november 2017 2017, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2017/11/27/meertaligheid-op-school-wat-zeggen-de-onderwijsexperten-/> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018). Dat door uitgeverijen voorbereid materiaal de leerkrachten al dan niet terecht een gevoel van zekerheid geeft, wordt ook bevestigd door Patrick Remmerie, directeur van een middelbare school. In een later debat over invulboeken zou hij opmerken dat de leerkracht dankzij het gebruik van invulboeken tenminste “zeker [is] dat aan alle leerplandoelstellingen en vakoverschrijdende eindtermen is voldaan” (P. REMMERIE, “Invulboeken in de vuilnisbak?”, *De Standaard* 22 augustus 2017 2017, (35), 35).

wijzigingen zouden moeten worden doorgevoerd in het bestaande schoolmateriaal en de eindtermen zouden hen de nodige stabiliteit bieden om hoogwaardig lesmateriaal te ontwikkelen, in grotere oplages.⁸⁵¹ Nergens werd hun potentiële rol als beperker van de onderwijsvrijheid besproken.

2.1.2 De procedure van totstandkoming

158. Het inspectiedecreet van 1991 had in een vierledige ontwikkelingsprocedure van de eindtermen voorzien, waarbij de nieuw opgerichte Dienst voor Onderwijsontwikkeling (DVO), de Vlaamse Onderwijsraad (Vlor), de Vlaamse Executieve en de Vlaamse Raad achtereenvolgens aan zet waren. Via een stapsgewijze procedure werd getracht een evenwicht te vinden tussen het ingrijpen van de overheid in de inhoud van het verstrekte onderwijs enerzijds en betrokkenheid en autonomie van de onderwijsverstrekkers zelf anderzijds. Formeel was de ontwikkelingsprocedure tot die vier actoren beperkt en dienden de vooropgestelde fasen chronologisch te worden doorlopen. In de realiteit was er een zekere wisselwerking, waarbij de betrokken organen “voor hun beurt” als overlegpartner in de procedure werden betrokken en er ruimte gecreëerd werd voor vertegenwoordigers uit de hele breedte van de onderwijswereld.⁸⁵²

A. De Dienst voor Onderwijsontwikkeling: voorbereidings- en concretiseringsfase

159. Het initiatief om voorstellen inzake eindtermen te formuleren werd door de Memorie van Toelichting van het inspectiedecreet toegewezen aan de nieuw op te richten “Dienst voor Onderwijsontwikkeling” (DVO).⁸⁵³ Deze wetenschappelijke stafdienst werd opgericht als onderdeel van de inspectie.⁸⁵⁴ Naast met het formuleren van de eindtermen werd zij eveneens belast met de ontwikkeling van analyse- en evaluatie-instrumenten om scholen door te lichten (voor de inspectie), de ontwikkeling van methodes voor het opstellen van leerplannen en lessenroosters (voor scholen) en het uitwerken van voorstellen inzake de introductie en bijscholen van de inspectieleden.⁸⁵⁵

⁸⁵¹ Zie bv. Verslag, *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/5, 15; Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 22. Zo werd het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag van het bekrachtigingsdecreet mede verantwoord door het ingrijpend implementatieproces dat op de bekrachtiging van de eindtermen zou volgen, met “o.m. de inhoudelijke aanpassing van leerboeken, en de materialisatie daarvan door o.a. uitgeverijen” (Adv.RvS 7 juni 1994, nr. 23.403/1, *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/1, (365) 367).

⁸⁵² R. STANDAERT, “Twintig jaar eindtermen: een terugblik”, *TORB* 2011-2012, (2) 8; *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/1, 2; Bijlage 1, hoorzitting bij Verslag, *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/5, 48 en 51.

⁸⁵³ *Parl.St.* Vl.Raad 1990-1991, nr. 519/1, 4.

⁸⁵⁴ Zie ook: B.Vl.Ex. 17 juli 1991 tot uitvoering van het decreet van 17 juli 1991 betreffende de inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten, *BS* 31 augustus 1991.

⁸⁵⁵ Art. 9, §1 inspectiedecreet 17 juli 1991. Nu de pedagogische vrijheid van de inrichtende machten behouden bleef, zou later worden benadrukt dat eventuele initiatieven van de DVO inzake de methodes voor het opstellen van leerplannen “slechts een indicatieve waarde” konden hebben (Vlor Raad van het Basisonderwijs, *Aanbeveling Eindtermen kleuter- en lager onderwijs*, 8 februari 1994, Bijlage 1 bij MvT bij Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/1, (5) 10). In 1996 zou evenwel in een decretale omschrijving van de leerplannen en hun minimale inhoud worden voorzien. Zie *infra* nr. 187.

In de eerste fase bereidde de DVO, in de periode 1991-1995 eveneens belast met het concretiseren van het concept van de eindtermen, de daadwerkelijke lijst van eindtermen voor.⁸⁵⁶ Terwijl in de latere adviseringsfase belangengroepen ten volle hun rol konden vervullen, werd de voorbereidingsfase waarin de DVO tot een voorstel van eindtermen zou komen als een objectieve, neutrale en wetenschappelijk-deskundige fase beschouwd.⁸⁵⁷ Om het warm water niet te moeten uitvinden en de legitimiteit van het voorstel te verhogen, werden de bestaande leerplannen van de koepelorganisaties en inrichtende machten wel actief geconsulteerd bij het uitwerken van het voorstel.⁸⁵⁸ Eveneens werd ruimte gemaakt voor de inbreng van werkgroepen van onderwijskundigen en -deskundigen uit het wijde onderwijsveld om de legitimiteit en de kwaliteit van de voorgestelde eindtermen te verhogen.⁸⁵⁹

Daarnaast sloten de Vlor en de DVO een samenwerkingsverband, waarbij beide instanties elkaar op de hoogte hielden en standpunten konden uitwisselen met betrekking tot de hen toegewezen opdracht.⁸⁶⁰ Zo bracht de Vlor al in februari 1994 een aanbeveling uit met betrekking tot het door de DVO verrichte werk, waarmee de DVO rekening kon houden alvorens in april 1994 haar definitieve voorstel neer te leggen.⁸⁶¹

Deze voorbereidingsfase mondde op 1 april 1994 uit in een voorstel van de DVO inzake eindtermen voor het gewoon kleuter- en lager onderwijs, waarna de bal formeel in het kamp van de Vlor kwam te liggen, die geacht werd tot een eensluidend advies te komen.

B. De Vlaamse Onderwijsraad: adviseringsfase

De Vlor werd beschouwd als “de juridisch gemandateerde vertegenwoordiging van het maatschappelijk krachtenpel.”⁸⁶² Net als de vernieuwde inspectie en de veralgemening van de pedagogische begeleidingsdiensten ging ook de oprichting van de Vlor terug op het Politiek Akkoord betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs.⁸⁶³ Bij Onderwijsdecreet-II van 31 juli 1990 werd de

⁸⁵⁶ Hoewel de eerste directeur van DVO al op 1 oktober 1991 werd aangesteld, zou de dienst die moest instaan voor de concretisering van de eindtermen pas in mei 1992 op een volledige bezetting kunnen rekenen. Standaert wijst deze vertraging aan wat hij “een tijdrovende selectieprocedure” noemt, “waarin toen nog de koepelorganisaties participeerden” (R. STANDAERT, “Twintig jaar eindtermen: een terugblik”, *TORB* 2011-2012, (2) 7-8).

⁸⁵⁷ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 34.

⁸⁵⁸ Vanuit dezelfde optiek werden ook buitenlandse, equivalente systemen van minimumdoelstellingen ter inspiratie onderzocht (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 24).

⁸⁵⁹ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 24 en 34.

⁸⁶⁰ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 25.

⁸⁶¹ Zie: Vlor Raad van het Basisonderwijs, *Aanbeveling Eindtermen kleuter- en lager onderwijs*, 8 februari 1994, Bijlage 1 bij MvT bij Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/1, 5-22. *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/1, 2

⁸⁶² Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 25.

⁸⁶³ Zie Hoofdstuk 1, punt A4 ARGO-akkoord, *Parl.St.* Vl.R. 1988-1989, nr. 161/1, 74.

Vlor een driedelige algemene bevoegdheid verleend tot studie, overleg en advies met betrekking tot alle onderwijsaangelegenheden waarvoor de Vlaamse decreetgever bevoegd was.⁸⁶⁴ Dit advies was vereist voor alle voorontwerpen van decreet en alle beleidsnota's en beleidsbrieven inzake onderwijs.⁸⁶⁵ Specifiek voor de eindtermen gold daarenboven dat slechts een geldig advies kon worden gegeven als het 'eensluidend' werd aangenomen. Standaert ziet daarin een poging middels de totstandkomingsprocedure van de eindtermen een tegengewicht te bieden voor een al te sterke inmenging in de inhoud van het onderwijs vanuit de centrale overheid (via de DVO in het bijzonder).⁸⁶⁶

160. In de loop van het proces tot ontwikkeling en uitrol van de eindtermen zou de vraag evenwel rijzen of de Vlor wel als *de* vertegenwoordiger van het onderwijsveld kon worden beschouwd. Zo werd tijdens de parlementaire hoorzitting gealludeerd op de onvolledige representativiteit van de Vlor.⁸⁶⁷ De Vlor zelf stelde dat "de meeste geledingen" zich in de voorbereidende werkgroepen hadden laten vertegenwoordigen en dat rekenschap was gegeven van de standpunten van de niet-vertegenwoordigden, onder meer het steineronderwijs.⁸⁶⁸ Net dat laatste voorbeeld – het steineronderwijs dat een aantal fundamentele bedenkingen zou tonen ten aanzien van de eindtermen waar aanvankelijk onvoldoende rekening mee werd gehouden – kan als een indicatie worden gezien van de overschatte inclusiviteit van de Vlor.⁸⁶⁹ Opvallend daarbij is de "verwondering" (lees: onwetendheid over de samenstelling van de Vlor) van een van de leden van de Vlaamse Raad over hoe het protest van de steinerscholen tegen de eindtermen te rijmen valt met de in de Vlor bereikte unanimité.⁸⁷⁰

Parallel aan de besprekingen in de Vlor met oog op het verstrekken van een advies werd ook een maatschappelijk debat gehouden om de bredere samenleving te betrekken.⁸⁷¹ Uiteindelijk bracht de Vlor enkele aanpassingen aan de door de DVO uitgewerkte eindtermen aan, waarna de set eindtermen aan de Vlaamse regering werd overgemaakt.⁸⁷²

⁸⁶⁴ Art. 156, §1 Onderwijsdecreet-II.

⁸⁶⁵ Art. 156, §2 Onderwijsdecreet-II.

⁸⁶⁶ R. STANDAERT, "Twintig jaar eindtermen: een terugblik", *TORB* 2011-2012, (2) 11-12, 4.

⁸⁶⁷ Zo stelde Vydt-Kosłowski van IPOC: "De consensus binnen de Vlor kan toch moeilijk gelden als een consensus binnen de samenleving" (Bijlage 1, hoorzitting IPOC (Vydt-Kosłowski) bij Verslag, *Parl.St.* VL.R. 1993-1994, nr. 583/5, (61) 62).

⁸⁶⁸ Bijlage 1, hoorzitting Vlor Raad voor het basisonderwijs (Van Beneden) bij Verslag, *Parl.St.* VL.R. 1993-1994, nr. 583/5, 52.

⁸⁶⁹ Een andere indicatie van die overschatting is te vinden in de foutieve stelling van de algemeen secretaris van de Vlor, Perquy, die "de betrokkenheid van de methodenscholen en de onafhankelijke scholen als inrichtende machten" benadrukte nu "alle geledingen [...] immers vertegenwoordigd [zijn] in de Onderwijsraad", een stelling die gezien de afwezigheid van bijvoorbeeld de freinetscholen en het joods onderwijs niet overeenstemt met de realiteit (Bijlage 1, hoorzitting Vlor Algemene Raad (Perquy) bij Verslag, *Parl.St.* VL.R. 1993-1994, nr. 583/5, (48) 51).

⁸⁷⁰ Bijlage 1, hoorzitting Steinerscholen (Van Herp) bij Verslag, *Parl.St.* VL.R. 1993-1994, nr. 583/5, (63) 67.

⁸⁷¹ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, "De eindtermen. 'Wat heb je vandaag op school geleerd?'" bijlage bij *Parl.St.* VL.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 25. Ook bij de effectiviteit daarvan werden overigens vraagtekens geplaatst. Zo werden tijdens de hoorzitting interviews opgediept met de algemeen secretaris van de Vlor, Perquy, waaruit zou blijken dat op basis van het maatschappelijk debat geen wijzigingen werden doorgevoerd: "Als u me vraagt of sommige zaken uit de tekst zijn gehaald of eraan zijn toegevoegd, moet ik u zeggen dat zoiets niet uit het debat is gekomen; er waren wel suggesties, maar die kwamen te laat, waren weinig talrijk, of er werd geen rekening mee gehouden." (einde citaat) (De Standaard 18/5/94)" (Bijlage 1, hoorzitting IPOC (Vydt-Kosłowski) bij Verslag, *Parl.St.* VL.R. 1993-1994, nr. 583/5, (61) 62)

⁸⁷² R. STANDAERT, "Twintig jaar eindtermen: een terugblik", *TORB* 2011-2012, (2) 11-12, 9

C. De Vlaamse regering en de Vlaamse Raad: beslissings- en bekrachtigingsfase

161. Na het eensluidend advies van de Vlor van 10 mei 1994 lag de bal in het kamp van de regering die de eindtermen officieel diende te “bepalen”. Daartoe nam de Vlaamse regering het besluit aan van 22 juni 1994 tot bepaling van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs⁸⁷³, waarna de aangenomen minimumdoelen binnen één maand aan de Vlaamse Raad dienden te worden voorgelegd voor bekrachtiging.⁸⁷⁴

In afwachting van die bekrachtiging werd tegen het regeringsbesluit een beroep tot schorsing ingesteld bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De verzoekende partijen waren een losse coalitie van twee vzw's – vzw “Vrije Ruimte” en vzw “Organisatie Traditioneel Onderwijs”⁸⁷⁵, twee ouders van minderjarige (en dus leerplichtige) kinderen, en een leerkracht en directeur van een steinerschool. Zij wierpen op dat het besluit tot bepaling van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen “in feite reeds uitvoering krijgt, doordat de leerkrachten van de betrokken scholen reeds worden omgeschoold en de netten en de uitgevers van schoolboeken reeds volop bezig zijn de leerplannen en de handboeken uit te werken op basis van de in het bestreden besluit vastgestelde eindtermen” en dat een schorsing noodzakelijk was om dit proces een halt toe te roepen.⁸⁷⁶ De Raad van State wees de vordering evenwel af. Opdat de eindtermen uitwerking konden krijgen, was de bekrachtiging immers vereist.⁸⁷⁷ In afwachting daarvan ontbrak het de partijen aan een moeilijk te herstellen ernstig nadeel.⁸⁷⁸ Met de feitelijke uitvoering had, aldus de Raad, mogelijk rekening kunnen worden gehouden “wanneer met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid vaststond dat de Vlaamse Raad de in het bestreden besluit vastgestelde eindtermen gewoon zal bekrachtigen”.⁸⁷⁹ Daartoe ontbrak volgens de Raad van State elke indicatie nu een inhoudelijk amendement op de eindtermen was ingediend bij de Vlaamse Raad.⁸⁸⁰

162. De Vlaamse regering deed immers meer dan enkel de lijst van ontwikkelingsdoelen en eindtermen zoals ze door de Vlor was geadviseerd overnemen. Eindterm 1.32 van de eindtermen lichamelijke opvoeding luidde aanvankelijk: “De leerlingen voelen zich veilig in het water en kunnen zich voortbewegen in het

⁸⁷³ BS 1 september 1994.

⁸⁷⁴ Cf. het bepaalde in art. 6*bis* schoolpactwet.

⁸⁷⁵ De Vrije Ruimte was een vzw met als doel “het realiseren van werkelijke vrijheid van onderwijs”, die daartoe onder meer vergaderingen en debatten organiseerde en gerechtelijke procedures voerde. Zij zou naast in deze procedure ook deelnemen aan de hoorzittingen bij de parlementaire besprekingen van het eindtermendecreet voor het secundair onderwijs en optreden als verzoekende partij in de procedure bij het Arbitragehof (zie *infra* nrs. 171, 191 en 194; Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, A.1.1 en B.2.3).

⁸⁷⁶ RvS 10 januari 1995, nr. 51.083, 4.

⁸⁷⁷ RvS 10 januari 1995, nr. 51.083, 3, met verwijzing naar Adv.RvS nr. 20.729/1 bij Decreet 17 juli 1991 betreffende de inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten, *Parl.St.* Vl.R. 1990-1991, nr. 519/1, (65) 73.

⁸⁷⁸ RvS 10 januari 1995, nr. 51.083, 3.

⁸⁷⁹ RvS 10 januari 1995, nr. 51.083, 4.

⁸⁸⁰ RvS 10 januari 1995, nr. 51.083, 4.

water”.⁸⁸¹ Bij het ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs werd door de regering een amendement ingediend om deze ene eindterm te wijzigen in “voelen zich veilig in het water en kunnen zwemmen”.⁸⁸²

Dit schijnbaar onbenullig amendement bracht een politieke en juridische onduidelijkheid aan de oppervlakte die van bij het begin aanwezig was in het procedurele kader van de eindtermen: had de Vlor, met de daarin vertegenwoordigde inrichtende machten, het laatste woord met betrekking tot de inhoudelijke vormgeving van de ontwikkelingsdoelen en eindtermen en was de rol van de Vlaamse regering en de Vlaamse Raad beperkt tot het goed- of afkeuren van het uitgewerkte geheel; of **stond het de Vlaamse regering en de Vlaamse Raad vrij om – zonder opnieuw langs de Vlor te passeren – zelf wijzigingen aan de uitgewerkte eindtermen en ontwikkelingsdoelen door te voeren?** De noodzaak van een eindterm zwemmen leek daarbij niet de grootste – of zeker niet de enige – bekommernis.⁸⁸³ Er was een bezorgdheid dat door de Vlaamse Raad een amenderingsrecht te geven “de coherentie van het door de Vlor gepresenteerde geheel in het gedrang zal komen”.⁸⁸⁴ Wat het basisonderwijs betrof, zou een amendering van de eindtermen zwemmen het evenwichtige geheel weliswaar niet kopje onder doen gaan⁸⁸⁵, maar de bezorgdheid betrof een meer principiële kwestie over de procedure op zich, waarbij het resultaat van de discussie vooral van belang werd geacht voor de aangekondigde eindtermen van het secundair onderwijs.⁸⁸⁶

⁸⁸¹ Vlor Raad van het Basisonderwijs, *Advies Ontwikkelingsdoelen en Eindtermen kleuter- en lager onderwijs*, 10 mei 1994, Bijlage 2 bij MvT bij Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/1, (23) 115.

⁸⁸² Amendement (VLAAMSE REGERING), *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/2. Motivering voor deze ingreep: de oorspronkelijke formulering werd als onduidelijk ervaren, één zwemstijl beheersen behoorde tot de bewegingsmogelijkheden van een leerling van 12 jaar en zwemmen werd als een essentieel onderdeel van de fysieke zelfredzaamheid van iedereen beschouwd.

⁸⁸³ Lenaerts suggereert dat het de minister van Onderwijs van bij aanvang te doen was om een advies van de Raad van State uit te lokken om de bekrachtigingsprocedure voor de Vlaamse Raad op haar draagkracht te laten toetsen (L. LENAERTS, "Eindtermen en vrijheid van onderwijs", *TORB* 1994-1995, nr. 5-6, (315) 321). Nochtans kunnen ook bij de eindterm zwemmen zelf bedenkingen worden gemaakt. Zo wees een lid van de Vlaamse Raad op de grote financiële inspanning die van de ouders zou worden gevraagd voor de inkomprijs van en vervoerskost naar het zwembad. De minister van Onderwijs nuanceerde deze kritiek: scholen konden immers beroep doen op hun werkmiddelen om de besproken kosten te dragen en tien à twaalf zwembaduren, gedurende één schooljaar van het lager onderwijs, zouden voor de modale leerling volstaan om te leren zwemmen. Door hetzelfde raadslid werd daarnaast opgeworpen dat “migrantenkinderen van hun ouders dikwijls het verbod krijgen om te gaan zwemmen.” Daarop luidde het antwoord van de minister dat het volgens hem “onverantwoord [is] om een algemene regelgeving af te stellen op deze 5% van de leerlingen en/of de scholen die leren zwemmen om uiteenlopende redenen niet als een prioriteit beschouwen.” Ware dit antwoord op zichzelf te begrijpen, oogt het toch opmerkelijk in het licht van die andere discussie waar de eindtermen aanleiding toe gaven en waarbij werd geopteerd geen mogelijkheid tot vrijstelling te voorzien, hetgeen de gedwongen invoering van een eindterm zwemmen nochtans had kunnen nuanceren. Het amendement zou in de commissie evenwel worden aangenomen met zeven stemmen bij vijf onthoudingen, waarbij vier leden hun onthouding uitdrukkelijk motiveerden op financiële gronden (Verslag, *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/5, 36-38).

⁸⁸⁴ Een bezorgdheid waarvan ook de minister van Onderwijs moest toegeven dat ze “niet denkbeeldig” was (Verslag, *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/5, 4, 5 en 29). Zie ook: R. VERSTEGEN, "Eindtermen getoetst aan de Grondwet", *TORB* 1996-1997, (223) 226.

⁸⁸⁵ Ook de studiedient van de Vlaamse Raad gaf aan dat het voorliggende amendement “eerder een verduidelijking dan een fundamentele wijziging van de tekst” betrof (Verslag, *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/5, 5). Eén van de illustratieve voorbeelden bij de oorspronkelijke eindterm bepaalde overigens al dat ook het beheersen van een zwemslag onder “kunnen zich voortbewegen in het water” kon worden begrepen (Vlor Raad van het Basisonderwijs, *Advies Ontwikkelingsdoelen en Eindtermen kleuter- en lager onderwijs*, 10 mei 1994, Bijlage 2 bij MvT bij Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/1, (23) 115).

⁸⁸⁶ Verslag, *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/5, 4. In het uiteindelijke bekrachtigingsdecreet met betrekking tot de eerste graad van het secundair onderwijs zou evenwel slechts één amendement aan de voorgestelde eindtermen worden doorgevoerd (*infra* nr. 181).

Naast het mogelijk in gedrang brengen van de coherentie van het geheel aan eindtermen waren nog een aantal andere argumenten voorhanden om de rol van de Vlaamse Raad tot het geschetste minimum te beperken. Zo werd opgeworpen dat het toekennen van een amenderingsrecht aan de Vlaamse Raad indruiste tegen de geest van het inspectiedecreet en in strijd was met het vertrouwensbeginsel.⁸⁸⁷ Uit de parlementaire voorbereiding van het inspectiedecreet van 1991 blijkt ontegensprekelijk dat het geenszins de bedoeling was de Vlaamse raad de mogelijkheid te geven de eindtermen nog te amenderen. Zo stelde de Memorie van Toelichting bij het inspectiedecreet van 1991 duidelijk dat het advies van de Vlor “hetzij gevolgd wordt, hetzij terug verwezen wordt. Dit verhindert”, zo gaat de toelichting verder, “dat de Executieve of de Vlaamse Raad zelf de eindtermen zouden vaststellen of wijzigen”. Tezelfdertijd werd een amendement dat erop gericht was “de primauteit van de decreetgever” te bevestigen afgewezen.⁸⁸⁸ Ook de Raad van State bevestigde in zijn advies bij het amendement dat de decreetgever, door het goedkeuren van de procedure tot vaststelling van de eindtermen uit het inspectiedecreet, “heeft ingestemd met een inperking van de *eigen* soevereine beslissingsbevoegdheid ter zake”.⁸⁸⁹

Anderzijds stelde de minister van Onderwijs dat de rol van de decreetgever niet los kon worden gezien van het legaliteitsbeginsel uit artikel 24, §5 van de Grondwet: in het licht van het legaliteitsbeginsel was het noodzakelijk dat de decreetgever zou instemmen met de eindtermen nu deze fundamentele voorwaarden van erkenning en subsidiëring zouden gaan vormen.⁸⁹⁰ Om bij de bekrachtiging “zijn volle grondwettelijke bevoegdheid, als het hoogste representatieve orgaan van de Vlaamse Gemeenschap” te kunnen uitoefenen, moest de Vlaamse Raad de voorgelegde ontwikkelingsdoelen en eindtermen soeverein kunnen beoordelen.⁸⁹¹ Daarnaast verwees de minister naar adviesrechtspraak van de Raad van State waarin deze bevestigde “dat het Parlement bij een bekrachtigingsprocedure kan amenderen voor zover het geen amendement met terugwerkende kracht betreft.”⁸⁹² In zijn advies bij het zwem-amendement wees de Raad van State er op dat “de zelfbinding van de decreetgever [...] niet zover [kan] strekken dat deze moet worden

⁸⁸⁷ *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 20. Ook de Vlor wees er op dat “de Vlaamse Raad, volgens de letter en de geest van het inspectiedecreet van 17 juli 1991, de voorliggende eindtermen enkel kon bekrachtigen” (*Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 30).

⁸⁸⁸ Dat amendement was er weliswaar op gericht niet alleen de primauteit ten aanzien van de Vlor, maar ook ten aanzien van de Executieve te bevestigen (Amendement (Deswaene), *Parl.St.* VI.Parl. 1990-1991, nr. 519/2, 5). Het amendement werd door de toenmalige minister voornamelijk afgewezen omdat het vaststellen van de eindtermen “een omslachtige en ingewikkelde aangelegenheid” betrof, die in de praktijk niet aan de Vlaamse Raad kon worden overgelaten; in zijn rol van bekrachtiging kon het parlement volgens de minister zijn controletaak voldoende uitoefenen (Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 1990-1991, nr. 519/4, 29-30).

⁸⁸⁹ Adv.RvS nr. 23.7421/1 bij [een amendement op] het ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/3, 5 (originele nadruk).

⁸⁹⁰ *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 17-18.

⁸⁹¹ *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 17-18. Een soevereine beoordelingsbevoegdheid impliceert evenwel geen *wijzigings*bevoegdheid.

Ook in de rechtsleer was evenwel opgeworpen dat de procedure waarbij de Vlaamse Raad het vastleggen van de eindtermen volledig uit handen diende te geven, indruiste tegen het legaliteitsbeginsel (L. LENAERTS, “Eindtermen en vrijheid van onderwijs”, *TORB* 1994-1995, nr. 5-6, (315) 321).

⁸⁹² Adv.RvS 31 december 1985 en 3 januari 1986, *Parl.St.* Kamer 1985-1986, nr. 128/1, (11) 14 en 24, zoals aangehaald in *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 5 en 18). Al erkende de minister ook dat de bekrachtigingsprocedure van volmachtenbesluiten niet van dezelfde aard is als de specifieke bekrachtigingsprocedure die voor de eindtermen in de schoolpactwet was voorzien (*Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 5).

geacht voor de toekomst en onherroepelijk afstand te hebben gedaan van het recht een wijziging van de eindtermen in overweging te nemen.⁸⁹³ De decreetgever mocht, aldus de Raad van State, dan ook impliciet afwijken van de door hem zelf aangenomen procedure door – in tegenspraak met die procedure – de voorgestelde eindtermen alsnog te wijzigen of aan te vullen.⁸⁹⁴ Dit is niet geheel onlogisch: aanvaarden we dat bekrachtigingsbepalingen evenwaardig zijn aan procedurebepalingen, dan betreft het hier immers slechts een toepassing van het beginsel waarbij een latere wet een vroegere wijzigt, *lex posterior derogat legi priori*.⁸⁹⁵ Die amenderingsmogelijkheid strekte zich ook uit tot de Vlaamse regering, zij het slechts in haar rol als tak van de decreetgevende macht, waarbij het uiteindelijk aan de Vlaamse Raad toekwam het regeringsamendement al dan niet aan te nemen.⁸⁹⁶

Aldus lijkt de Raad van State de juridische discussie te hebben beslecht. Ook de leden van de Vlaamse Raad die benadrukten dat zulks inging tegen de bedoeling van het inspectiedecreet erkenden in navolging van de Raad van State het amenderingsrecht en de primauteit van de decreetgever.⁸⁹⁷ Om ook de Vlor en de DVO bij de amendering te betrekken werd een driedelige amenderingsprocedure voorgesteld: in een eerste fase zou de Commissie voor onderwijs van de Vlaamse Raad die amendementen selecteren waarover verdere discussie kon worden gevoerd; vervolgens zou een technische werkgroep met vertegenwoordigers van de Commissie, de DVO en de Vlor de tekstvoorstellen vertalen naar concrete amendementen; waarna de amendementen in een derde fase formeel zouden worden ingediend en besproken in de Commissie voor onderwijs.⁸⁹⁸ Van een eensluidende goedkeuring door de voltallige Vlor was nergens sprake.

De amenderingsdiscussie had zowel inhoudelijk als procedureel een ruimere impact. Wat de inhoud betrof, zouden naast het zwemmen-amendement van de regering, ook nog enkele andere inhoudelijke bijsturingen aan concrete eindtermen worden goedgekeurd.⁸⁹⁹ Procedureel zou de discussie de rol van de Vlor in de eindtermen definitief veranderen. Zo wees de vertegenwoordiger van de Vlor erop hoe de raad “een uitzonderlijk groot belang aan het bereiken van een consensus heeft gehecht” vanuit de idee dat de Vlor het laatste woord had.⁹⁰⁰ Nu de voorstellen van de Vlor nog bijgestuurd konden worden door de decreetgever nam het belang van de consensus evenwel af. Aldus gold de instemming met de amenderingsbevoegdheid van de Vlaamse Raad als het ware als een voorbode van de afzwakking van de adviesbevoegdheid van de

⁸⁹³ Adv.RvS nr. 23.7421/1, *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/3, 6.

⁸⁹⁴ Adv.RvS nr. 23.7421/1, *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/3, 6.

⁸⁹⁵ R. VERSTEGEN, "Eindtermen getoetst aan de Grondwet", *TORB* 1996-1997, (223) 226; C. DE KONINCK, *Latijnse rechtspraak*, Brugge, die Keure, 2016, 213.

⁸⁹⁶ Adv.RvS nr. 23.7421/1, *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/3, 6; *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/5, 19.

⁸⁹⁷ *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/5, 30.

⁸⁹⁸ *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/5, 28 en 29.

⁸⁹⁹ Zo werden de eindtermen “Wereldoriëntatie Maatschappij – Politieke en juridische verschijnselen” en “Wereldoriëntatie Ruimte – Oriëntatie en kaartvaardigheid” gewijzigd om de rol van, de taakverdeling binnen en het gebruik van het juiste begrippenkader met betrekking tot de Vlaamse Gemeenschap en de andere deelstaten nadrukkelijker aan bod te laten komen. Zie: Amendementen, *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/4, 1 en *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/5, 38-40.

⁹⁰⁰ *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/5, 30.

Vlor, die aanvankelijk nog eensluitend diende te zijn, maar vervolgens slechts een drievierdemeerderheid behoefde en uiteindelijk zelfs verwerd tot een gewoon niet-bindende advies.⁹⁰¹

De minister van Onderwijs had gewaarschuwd voor “een overaccentuering van de rol van de Vlor” en daarom ervoor gepleit slechts informeel overleg met de Vlor te organiseren om te vermijden dat de hele procedure moest worden herhaald en een langdradig “ping-pong” spel zou beginnen tussen Vlor en parlement.⁹⁰² Gesuggereerd werd dat in de geest van het inspectiedecreet de rol van de Vlor was uitgespeeld na zijn eensluitend advies, waarna de politieke verantwoordelijkheid voor de goedkeuring en bekrachtiging bij de regering en de Raad zouden liggen.⁹⁰³ In werkelijkheid leek de geest van het inspectiedecreet daarentegen net uit te gaan van dialoog met en primauteit van de onderwijspartners binnen de Vlor. De Vlor degradeerde in de amenderingsfase aldus van bindende adviseur tot informele gesprekspartner. De kans is reëel dat waar het inspectiedecreet de vrijheid van onderwijs trachtte te eerbiedigen door de betrokkenheid van de onderwijsverstrekkers maximaal te waarborgen, de minister na vier jaar politieke discussie het debat niet langer wilde laten aanslepen, ook als dat ten koste ging van de betrokkenheid van de Vlor.

Terzijde weze opgemerkt hoe de Vlor zelf eerder selectief was in zijn pleidooi voor een formalistische lezing van het inspectiedecreet. Het was immers de Vlor zelf die, in afwijking van het inspectiedecreet, voorstelde om ontwikkelingsdoelen in te voeren op het moment dat daarvoor nog niet in een decretale basis was voorzien. De strikt formalistische redenering doortrekkend dat de door het inspectiedecreet uitgezette lijnen dienden te worden gevolgd, kan worden geargumenteed dat de uitwerking van de ontwikkelingsdoelen voor het kleuteronderwijs door de Vlor gebeurde zonder legistische basis. Ook voor de ontwikkelingsdoelen is pragmatisch eerder dan formalistisch te werk gegaan. De formeel meest ‘propere’ aanpak ware immers geweest de Vlaamse Raad *eerst* te laten instemmen met het wijzigingsdecreet waarin werd voorzien in de invoering van ontwikkelingsdoelen om pas vervolgens de verschillende stappen van het ontwikkelingsproces (minstens formeel) opnieuw te doorlopen; en pas na een nieuw advies van de Vlor, daterend van *na* het wijzigingsdecreet, over te gaan tot het aannemen van een bekrachtigingsbesluit en een bekrachtigingsdecreet. In werkelijkheid werd pas met het wijzigingsdecreet van 22 februari 1995 in een decretale basis voorzien, op dezelfde dag waarop de Vlaamse Raad de ontwikkelingsdoelen bekrachtigde. De werkelijke, en ons inziens terecht, bezorgdheid van de Vlor is ongetwijfeld niet de formalistische lezing van het inspectiedecreet maar een pragmatische bezorgdheid om de eigen inspraakmogelijkheden.

⁹⁰¹ Zie *infra* nrs. 223 en 237.

⁹⁰² *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 27-30.

⁹⁰³ *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 28.

163. Bovenstaande redenering kan niet zonder meer worden toegepast op de in het vooruitzicht gestelde **specifieke eindtermen voor het secundair onderwijs**, i.e. de doelen van de verschillende studierichtingen.⁹⁰⁴ Voor deze eindtermen was geen bekrachtiging door de Vlaamse Raad vereist. Het vastleggen van de specifieke eindtermen door de Vlaamse regering volstond. De regering zou de specifieke eindtermen uit het eensluidend advies van de Vlor evenwel niet eenzijdig kunnen wijzigen omdat ze daarmee het decreetale kader zou schenden. Daartoe was dan ook een nieuw advies van de Vlor vereist, dan wel een tussenkomst van de decreetgever – wel bevoegd om de eigen delegatie aan de Vlor te *overrulen*.

Ook wat de overige eindtermen en ontwikkelingsdoelen betrof, was een bewustzijn aanwezig van de mogelijke impact van de snel veranderende maatschappelijke context op de inhoud van de eindtermen – de reden voor de niet-bekrachtiging van de specifieke eindtermen. Om daaraan tegemoet te komen stelde de minister een vijfjaarlijkse evaluatie van de eindtermen voor als “voor de hand liggend”.⁹⁰⁵

2.1.3 Verantwoording: “Wie betaalt, bepaalt”⁹⁰⁶

164. De concretisering van de eindtermen ging gepaard met een expliciete verantwoording van de nood aan centraal opgelegde minimumleerinhouden. Aan de bepaling door de centrale overheid van minimumleerinhouden werd vooreerst **een tweeledige verantwoording** gekoppeld: enerzijds werd gewezen op de financiële middelen die door diezelfde overheid aan het onderwijs werden gespendeerd, anderzijds werd gewezen op de noodzaak de kwaliteit van het door de overheid gefinancierde, gesubsidieerde of erkende onderwijs te waarborgen. Die dubbele verantwoording was weliswaar reeds impliciet aanwezig in voorgaande teksten, maar kwam nu nadrukkelijker op de voorgrond.⁹⁰⁷ Zo werd de invoering van de eindtermen gekaderd binnen een internationale tendens, waarbij “[d]e bekommernis voor een duidelijke impact van de overheid op de *kwaliteit* van het onderwijs” op de voorgrond trad en “de roep naar ‘verantwoording’ van de immense *uitgaven* voor onderwijs altijd maar groter [werd]”.⁹⁰⁸ Of nog: “Het door de overheid financieel ondersteunen van het aanbieden van onderwijs impliceert dat een aantal maatschappelijk verantwoorde kwaliteitseisen ook effectief uitvoerbaar worden gemaakt.”⁹⁰⁹

⁹⁰⁴ Zie in dezelfde zin: Bijlage 1, hoorzitting Vlor Algemene Raad (Perquy) bij Verslag bij Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, (48) 51.

⁹⁰⁵ Verslag, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 23.

⁹⁰⁶ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 14.

⁹⁰⁷ Zo werden de eindtermen ook in 1990-1991 al gepresenteerd als “referentiekader [...] voor de overheid wanneer zij onderzoekt of het door haar *gefinancierde* onderwijs voldoende *kwaliteitsgaranties* inhoudt” en werd herhaaldelijk gesproken over onderwijskwaliteit en kwaliteitsbewaking (Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 1990-1991, nr. 519/4, 2, eigen cursivering).

⁹⁰⁸ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 14.

⁹⁰⁹ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 19. Zie ook: Verslag, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 21 en 22.

De Vlor drong er wel op aan de kwaliteitscontrole niet te herleiden tot een louter financiële aangelegenheid. Naast het rendement van de financiële middelen zou er in het kwaliteitsdebat ook ruimte moeten zijn voor visies en doelstellingen en inhouden om die doelstellingen te bereiken.⁹¹⁰ Het kwaliteitsargument was in dat opzicht ook een zelfstandige verantwoordingsgrond voor de invoering van de eindtermen, een argument dat ook opging voor niet-gefinancierde onderwijsinstellingen die er wel naar streefden erkend te worden. Het naleven van de eindtermen zou een kwaliteitsgarantie vormen om het recht van erkende scholen te verantwoorden om van rechtswege geldende studiebewijzen uit te reiken.⁹¹¹ Het zou aldus de “gelijkwaardigheid” van de uitgereikte studiebewijzen – over de grenzen van gesubsidieerd, louter erkend en middels de examencommissie gesanctioneerd (huis)onderwijs heen – waarborgen. Enkel het huisonderwijs waarbij ouders (of privéscholen) ervoor kozen hun kinderen niet te laten deelnemen aan examens van de examencommissie werd niet door deze verantwoording voor het optreden van de overheid gedekt. Om de overheid ter zake desalniettemin te laten optreden zou later een bijkomende verantwoording worden gevonden, waarbij het kwaliteitsargument in samenhang met de belangen van het kind, het recht op onderwijs en het Kinderrechtenverdrag zou worden aangedragen.⁹¹²

De financiële verantwoording werd niet door iedereen onderschreven. Zo werd tijdens een parlementaire hoorzitting geprotesteerd tegen de invoering van de eindtermen door de vraag op te werpen of “politieke partijen, vakbonden, vakverenigingen of de geschreven en gesproken media zich zo een inmenging in hun inhoudelijke werking zouden laten welgevalen, wetende dat ook zij voor een belangrijk deel leven van de door de gemeenschap toegestoken financiële middelen”.⁹¹³

165. Ook los van de financiering en kwaliteit lijken de eindtermen te zijn verdedigd vanuit de idee van een liberale en democratische rechtsstaat, waarin **de leerling ook een opgroeiende burger** is.⁹¹⁴ De tekst “Wat heb je vandaag op school geleerd?” omschreef de eindtermen als “communale” doelstellingen, “doelstellingen die door de gemeenschap aan de school opgelegd worden”.⁹¹⁵ Deze idee en de erop gebaseerde omschrijving van de eindtermen zou aanvankelijk niet in de decretale omschrijving worden overgenomen.⁹¹⁶ Toch kunnen we in deze nieuwe omschrijving een bijkomende verantwoording voor de

⁹¹⁰ Vlor Raad van het Basisonderwijs, *Aanbeveling Eindtermen kleuter- en lager onderwijs*, 8 februari 1994, Bijlage 1 bij MvT bij Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/1, (5) 6.

⁹¹¹ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 19.

⁹¹² Zie *infra* nrs. 292-294.

⁹¹³ Bijlage 1, hoorzitting IPOC (Vydts-Kosłowski) bij Verslag, *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/5, (61) 61.

⁹¹⁴ Dit idee sluit nauw aan bij de opvattingen over onderwijs van enkele voornamelijk denkers uit het politiek liberalisme. Zie *infra* nr. 273.

⁹¹⁵ Ook de Memorie van Toelichting van het inspectiedecreet van 1991 maakte al gewag van “minimum-verwachtingen vanwege de Gemeenschap” (MvT, *Parl.St.* Vl.R. 1990-1991, nr. 519/1, 3).

⁹¹⁶ In zijn latere vorm zou de decretale definitie wel gaan spreken van “minimumdoelen die de overheid noodzakelijk en bereikbaar acht”, maar ook daar zou de verwijzing naar de gemeenschap als bron van de doelstellingen beperkt blijven tot een vermelding van de overheid (als vertegenwoordiger van de bredere gemeenschap?). Voor ontwikkelingsdoelen ging het om “(minimum)doelen [...] die de overheid wenselijk acht” (Art. 44, §2, 1^o-3^o DBO en artt. 140, §1, 141, §1 en 263, §1 CSO).

invoering van de eindtermen ontwaren: het onderwijs wordt hier benaderd als onderdeel van de bredere samenleving, waartegenover die samenleving een bepaald verwachtingspatroon heeft te stellen; of nog: “onderwijs dient bij te dragen tot het in stand houden, het versterken en het vernieuwen van de globale samenleving”, met als gevolg dat “door de samenleving [...] voorwaarden [kunnen] worden gesteld waaraan een school dient te voldoen.”⁹¹⁷

166. Tot slot zijn ook een aantal meer functionele verantwoordingen voor de invoering van eindtermen te ontwaren: argumenten die werden aangedragen om het *nut* van de eindtermen te onderstrepen, waarvan minder duidelijk is of ze op zichzelf genomen ook volstaan om een inperking van de inhoudelijke vrijheid van onderwijsverstrekkers te verantwoorden. Zo werd in de parlementaire voorbereiding gewezen op de voordelen van het *duidelijk en transparant* maken van wat leerlingen minimaal moeten leren: het zou klaarheid bieden voor leerkrachten en per onderwijsniveau over de inhoudelijke prioriteiten en zo helpen de overbevraging van het onderwijs tegen te gaan en de overgang tussen verschillende onderwijsniveaus faciliteren⁹¹⁸, het zou met het oog op de kwaliteitsbewaking toelaten toetsen en evaluatietechnieken te ontwikkelen⁹¹⁹, en het zou exact herkenbaar maken wat en waar er moet worden geredieerd, waardoor meer leerlingen over “de drempel van de basis” zouden kunnen worden geholpen en de zorgbreedte van het onderwijs dus zou kunnen vergroten.⁹²⁰

2.1.4 De vrijheid van onderwijs in het debat over de eindtermen basisonderwijs

167. Uit de voorbereidende teksten blijkt een duidelijk bewustzijn van hoe de invoering van door de overheid opgelegde minimumdoelstellingen op het vlak van inhoud een ingreep betekende in de “tradities van evenwicht tussen de impact van de overheid en het vrije initiatief”.⁹²¹ De teksten lijken er terecht vanuit te gaan dat de verhouding tussen overheid en privé-initiatief een *dynamisch* evenwicht vereist, dat kan evolueren in het licht van tijdsomstandigheden en maatschappelijke ontwikkelingen.⁹²² De invoering van de

⁹¹⁷ Verslag, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 21.

⁹¹⁸ *Cf.* de hoger aangehaalde verticale samenhang van de eindtermen die het “afschuifmechanisme” kon helpen tegengaan (*zie supra* nr. 149).

⁹¹⁹ Zij het dat uitdrukkelijk werd gesteld dat deze niet tot vergelijking van scholen onderling mochten dienen of tot een individuele beoordeling van de leerlingen mochten strekken (*zie supra* nr. 151).

⁹²⁰ Verslag, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 9-10.

Die laatste motivering zou bij de hervorming van de onderwijsdoelen in 2018 meespelen in de creatie van een afzonderlijke set basisdoelen die iedereen voortaan dient te halen, zonder uitzondering. Vanuit de positieve ambitie iedereen aan boord te houden werd een symbolische zichtbaarheid van die basis nagestreefd. De vraag blijft daarbij of een juridische verplichting tot het behalen van die basis ook het beste middel is om symbolische zichtbaarheid te genereren. Wat immers als ook die basis niet wordt bereikt, ondanks de juridische verplichting? De dreiging van een sanctie leidt niet per definitie tot het voorkomen van het probleem. Men kan zich de vraag stellen of een symbolische verankering wel tot de functies van het recht behoort. *Zie infra* nrs. 364-366.

⁹²¹ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 12.

⁹²² Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 15; Verslag, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 15 en Bijlage 1, hoorzitting DVO (Standaert) bij Verslag, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 46.

eindtermen, zo stelde de DVO, zou aldus het evenwicht tussen overheid en vrij initiatief hebben behouden, vertaald “in een eigentijdse vormgeving.”⁹²³

Ook in dit proefschrift wordt de these onderschreven dat de vrijheid van onderwijs teleologisch moet worden geïnterpreteerd – in het licht van de gewijzigde maatschappelijke omstandigheden.⁹²⁴ Het teleologisch interpreteren van het evenwicht tussen overheid en vrij initiatief impliceert evenwel niet dat elke ingreep in het evenwicht ook automatisch succesvol is. De vraag rijst dan ook in welke mate het geschetste eindtermenconcept verzoenbaar is met de eindtermen? Verder wordt, bij een bespreking van de rechtspraak van het Arbitragehof, ruimer stilgestaan bij die vraag. Ook hier kunnen evenwel al enkele korte bedenkingen worden geformuleerd. Vooreerst valt de zelfgenoegzaamheid op waarmee de eindtermen als grondwetsconform in de markt zijn gezet, terwijl de eigenlijke uitwerking – zeker voor wie geen *seat at the table* heeft – somberder oogt. Daarnaast wordt kort ingegaan op enkele concrete debatten waarin de onderwijsvrijheid speelt: de verantwoordelijkheid en de ruimte die de onderwijsverstrekkers is gelaten, de omvang van de eindtermen, het statuut van de leergebiedoverschrijdende eindtermen, de keuze geen afwijkingmogelijkheid voor het steineronderwijs in te voeren, en de ontwikkelingsprocedure voor de eindtermen.

A. Eigen roem stinkt: ongenueanceerde lof voor het eigen werk vanwege DVO en minister

168. Teksten van de DVO als “De eindtermen. Wat heb je vandaag op school geleerd?” lijken de potentieel negatieve impact van de eindtermen op de vrijheid van onderwijs op een bijna sloganske wijze te nuanceren (of zelfs te negeren). “Het begrip ‘eindtermen’ schaadt nergens de autonomie”, klonk het onomwonden en omdat de inrichtende machten er op autonome wijze verder uitwerking aan konden geven paste “[h]et begrip ‘eindtermen’ [...] in de tradities van ons onderwijs waarin de onderwijsvrijheid steeds voldoende werd gerespecteerd.”⁹²⁵ De eindtermen betekenden “geen breuk met het verleden” en waren er vooral op gericht “het goede dat in ons onderwijs bestaat voor iedereen te veralgemenen.”⁹²⁶ De DVO-tekst noemde vijf (weliswaar erg ruime) criteria op basis waarvan eindtermen zouden worden geformuleerd. Wat niet onder die criteria viel “zal ofwel in algemene termen ofwel niet worden geformuleerd. Daar bevindt zich dan ook de vrije ruimte voor de inrichtende machten.”⁹²⁷ Die retorische bevestigingen maken de wijzigingen aan het evenwicht van de vrijheid van onderwijs evenwel nog niet grondwetsconform. Zo kan

⁹²³ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 16.

⁹²⁴ Zie *supra* nr. 12.

⁹²⁵ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 27.

⁹²⁶ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 34.

⁹²⁷ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 28.

de vraag worden gesteld *waar* de genoemde vrije ruimte van de inrichtende machten zich precies nog bevond in het licht van de vijf ontwikkelde criteria, in het bijzonder in het licht van het vijfde, open criterium. De vrije ruimte kon immers enkel nog betrekking hebben op dat wat (1) niet onder de aspecten viel die “onmisbaar zijn om een zinvolle beroepsloopbaan te kunnen opbouwen (criterium 1 m.b.t. “het civiel effect”); (2) geen deel uitmaakte van de “logische opbouw” waarbij bepaalde vakken zeer concreet zouden worden geformuleerd evenals de essentiële basisvaardigheden zoals aanvankelijk lezen en aanvankelijk rekenen (criterium 2 m.b.t. “de plaats van de eindtermen in de schoolloopbaan”); (3) geen “parate kennis” vormde “die voor iedere burger onontbeerlijk wordt geacht om als burger zinvol te kunnen functioneren” (criterium 3 m.b.t. “maatschappelijke redzaamheid en parate kennis”); (4) geen beroepskwalificaties betrof die afgeleid zouden worden van beroepsprofielen (criterium 4 m.b.t. “beroepskwalificaties”); en (5) losstond van het prioriteitenbeleid van de overheid, waarmee onder andere het nastreven werd verantwoord van een grotere zorgbreedte, het introduceren van vakoverschrijdende thema’s zoals politieke vorming en intercultureel onderwijs, en zelfs het creëren van een brede eerste graad (criterium 5 m.b.t. “prioriteiten van het regeeringsbeleid”).⁹²⁸

Zeker dit laatste criterium kan als erg verregaand worden gezien. Zo merkt Lenaerts op dat door de vrijheid van onderwijs ondergeschikt te maken aan de prioriteiten van de democratisch verkozen overheid, de vrijheid van denken die inherent is aan het onderwijs gereduceerd wordt tot een meerderheidsrecht.⁹²⁹ Nochtans, zo merkt hij op, is het recht op eerbied voor de eigen filosofische overtuiging een individuele aangelegenheid.⁹³⁰ Ook elders blijken de eindtermen in eerste instantie de meerderheid te dienen, ten koste van een minderheid: zo leidt de goedkeuring van de eindtermen door Vlor en Vlaamse Raad tot een vanuit een meerderheidsvisie – van de grote in de Vlor vertegenwoordigde koepels en netten – opgelegd model van preventieve maatregelen dat volgens Lenaerts in strijd moet worden beschouwd met het verbod op preventieve maatregelen uit artikel 24 van de Grondwet.⁹³¹

169. In lijn met de boutades van de DVO lijkt ook de minister van Onderwijs de discussie over de eventuele schending van de vrijheid van onderwijs te hebben willen ontwijken. Op de vraag van enkele leden van de Vlaamse Raad om niet alleen voorstanders van de eindtermen uit te nodigen voor een parlementaire hoorzitting, repliceerde de minister van Onderwijs dat het onnodig was het principe van de eindtermen opnieuw ter discussie te stellen omdat “over het principe van de eindtermen *en over de grondwettelijkheid* (sic) *ervan* ten gronde werd gedebatteerd naar aanleiding van de bespreking van het inspectiedecreet van 17 juli

⁹²⁸ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VL.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 27-28; *Parl.St.* VL.R. 1993-1994, nr. 583/5, 47.

⁹²⁹ L. LENAERTS, “Eindtermen en vrijheid van onderwijs”, *TORB* 1994-1995, nr. 5-6, (315) 325.

⁹³⁰ H. COREMANS, *Recht op onderwijs en minderheid vanuit levensbeschouwelijke boeke. Inleiding*. §5 (nota bij colloquium *het recht op onderwijs en minderheden*, VUB, 13 mei 1995), zoals aangehaald in L. LENAERTS, “Eindtermen en vrijheid van onderwijs”, *TORB* 1994-1995, nr. 5-6, (315) 325.

⁹³¹ L. LENAERTS, “Eindtermen en vrijheid van onderwijs”, *TORB* 1994-1995, nr. 5-6, (315) 325.

1991, en dat deze discussie hier niet terug geopend kan worden.”⁹³² Dat debat ten gronde blijkt evenwel niet uit de parlementaire stukken van 1990-1991. Hoewel daarin wel over de grondwettigheid van het inspectiedecreet werd gesproken, had die discussie betrekking op de mogelijke strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel van de vereiste pariteit bij de samenstelling van het inspectiekorps. In de mate dat over pedagogische vrijheid werd gesproken, betrof dit de vrijheid van optreden voor de inspectie en niet die van de onderwijsverstrekkers.⁹³³

Niet alleen met betrekking tot de vrijheid van onderwijs als abstract beginsel lijkt onterecht te zijn geschermd met een reeds in het parlement gevoerde discussie. Ook met betrekking tot meer specifieke aangelegenheden zoals een eventuele wijziging van de terminologie – van “eindtermen” naar “kerndoelen” naar Nederlands voorbeeld⁹³⁴ – en de vraag tot afwijking van de eindtermen schermde de minister met de uitvoerige bespreking daarvan tijdens de voorbereidende werken van het inspectiedecreet, waarvan elk spoor in de parlementaire stukken evenwel ontbreekt.⁹³⁵

Ook door het IPOC werd opgemerkt hoe de eindtermen in een sfeer van zelfpromotie baadden, waarbij ze aan het publiek werden aangeprezen “met een gedrevenheid die zelfs menig missionaris van de apocalyps zou doen verbleken.”⁹³⁶ In ieder geval is het contrast met 1831 opmerkelijk. Zo staat de visie dat “[i]n dit maatschappelijk krachtenspel [...] de overheid er in het decreet voor geopteerd [heeft] dat er ook een ruime inbreng vanuit een deskundigencircuit zou zijn”⁹³⁷ lijnrecht tegenover de visie van de grondwetgevende vergadering in 1831 om in de uiteenlopende verwachtingen van ouders, leerlingen, socio-economische en socio-culturele milieus, overheid, inrichtende machten, onderwijspersoneel en wetenschappers *niet* deskundigen of de overheid, maar de vrijheid van onderwijs te laten trancheren.

B. De rol van de onderwijsverstrekkers: een vrijheid van methode?

170. De ontstaansgeschiedenis van de eindtermen leest als een kroniek van een strijd tussen de koepels enerzijds en de overheid/administratie anderzijds, waarin aan beide zijden is geschermd met de vrijheid van

⁹³² Verslag, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 3 (eigen cursivering).

⁹³³ Zie: Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 1990-1991, nr. 519/4, 13-14, 33, 103, 106 en 108. Ook tijdens de parlementaire hoorzitting werd opgeworpen dat minister van Onderwijs Van den Bossche “zich herhaaldelijk, ondanks gefundeerde kritiek, veilig kan terugtrekken uit de discussie en de zwarte piet kan doorschuiven ofwel naar wijlen minister Coens, die deze constructie [van de eindtermen] op de sporen heeft gezet, of naar de Dienst voor Onderwijsontwikkeling die volgens het decreet voor de inhoudelijke uitwerking van de eindtermen moest zorgen” (Bijlage 1, hoorzitting IPOC (Vydt-Koslowski) bij Verslag, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, (61) 61).

⁹³⁴ Op die kerndoelen was overigens ook een afwijkingsmogelijkheid voorzien, waarbij scholen gelijkwaardige alternatieve kerndoelen konden laten beoordelen door de inspectie of – bij betwisting – door de Nederlandse onderwijsraad (Bijlage 1, hoorzitting Vlor Raad voor het basisonderwijs (Van Beneden) bij Verslag bij Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, (51) 57).

⁹³⁵ Verslag, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 6 en 28.

⁹³⁶ Bijlage 1, hoorzitting IPOC (Vydt-Koslowski) bij Verslag, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, (61) 62.

⁹³⁷ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 23.

onderwijs, maar beide zijden ook doelen nastreven die niet ten volle tot vrijheid zullen leiden⁹³⁸: de overheid wilde kwaliteitsbewaking, waarvoor *een inperking* van de inhoudelijke vrijheid onvermijdelijk was; de koepels wilden zelf invulling kunnen geven aan hun onderwijs, maar niet per definitie gedecentraliseerd op het niveau van de individuele school (zoals weliswaar wel voorzien in de idee van het gemeenschapsonderwijs en ook bij de parlementaire besprekingen van de eindtermen werd bepleit).⁹³⁹

In de voorbereidende teksten is een besef terug te vinden dat het evenwicht tussen overheid en vrij initiatief een balanceringsoefening vergt. Zo werd erkend dat de inrichtende machten bij het uitwerken van de leerplannen een evenwicht zullen moeten nastreven tussen “de maatschappelijke verwachtingen die in de eindtermen worden verwoord” en “hun eigen onderwijsvisie, gebaseerd op het specifiek opvoedingstraject, van waaruit de eigen fundamentele doelstellingen worden gedistilleerd.”⁹⁴⁰ Dat de eindtermen in gespannen relatie stonden tot de vrijheid van onderwijs werd dan ook niet volledig genegeerd. Het behoud van de mogelijkheid leerplannen te voorzien, kan zelfs als een expliciet behoud van een bepaald vrijheidsniveau – op het vlak van de vrijheid van richting – worden genoemd⁹⁴¹, zij het dat de Vlaamse regering de leerplannen, op advies van de inspectie, nog steeds diende goed te keuren. Zo verklaarde minister van Onderwijs dat “[d]e inrichtende macht [...] de eerste verantwoordelijke voor de kwaliteit van het onderwijs” zou blijven, waarbij de overheid weliswaar “de minimale verwachtingen vanwege de Gemeenschap ten overstaan van het onderwijs op een klare wijze kenbaar [dient] te maken”.⁹⁴² Hoe ruim de vrijheid van de scholen was om in de leerplannen naast het pedagogische ook inhoudelijke accenten te leggen, bleef evenwel onduidelijk.

De focus van de eindtermen was in ieder geval inhoudelijk. Net als de oorspronkelijke bepalingen uit het Schoolpact was de idee dat *de wijze waarop* de minimumleerinhouden binnen de schoolmuren zouden worden aangeboden vrij bepaald kon worden door de inrichtende machten.⁹⁴³ Zij behielden ter zake de pedagogische vrijheid en de pedagogische methoden bleven ook expliciet uitgesloten van de controlebevoegdheid van de

⁹³⁸ Ook in meer recente discussies komt dat beeld naar voren. Zie bv. de uitspraken van minister van Onderwijs Hilde Crevits (CD&V) (“Ik probeer zo veel mogelijk verplichtingen weg te nemen bij scholen, maar die vrijheid blijft soms onbenut omdat de koepels de ruimte innemen” in B. EECKHOUT en R. AMKREUTZ, “Er staan enkele knipperlichten op oranje”. Minister Hilde Crevits (CD&V) peilt de staat van het onderwijs”, *De Morgen (Zeno)* 9 december 2017, (30) 30 e.v.) en directeur-generaal van het Katholiek Onderwijs Vlaanderen Lieven Boeve: (“We hebben politieke partijen die vanuit hun eigen ideologie het onderwijs willen sturen” in S. COOLS en M. GOETHALS, “De politiek betonneert het onderwijs dicht”. Interview Lieven Boeve, directeur-generaal katholiek onderwijs”, *De Standaard* 26 augustus 2017, http://m.standaard.be/cnt/dmf20170825_03036284 (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018)). Zie ook: K. DANIËLS, “Vrijheid in onderwijs: voor wie?”, *N-VA.be*, <https://www.n-va.be/nieuws/vrijheid-in-onderwijs-voor-wie> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018); M. GOETHALS, “N-VA en Lieven Boeve clashen over eindtermen”, *De Standaard* 26 augustus 2017, http://www.standaard.be/cnt/dmf20170825_03035640 (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

⁹³⁹ ARGO-akkoord, bijlage I bij MvT bij Ontwerp van ARGO-decreet, *Parl.St.* VL.R. 1988-1989, nr. 161/1, (74) 75: “Het principe ‘wat op lokaal niveau kan geschieden moet niet centraal geregeld worden’, staat voorop.

⁹⁴⁰ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VL.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 21.

⁹⁴¹ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VL.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 15.

⁹⁴² Verslag, *Parl.St.* VL.Parl. 1990-1991, nr. 519/4, 4.

⁹⁴³ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VL.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 15.

inspectie. In het algemeen bevestigen de teksten die de invoering van de eindtermen omkaderen daarmee de eerdere **evolutie waarbij de vrijheid van onderwijs steeds meer verwerd tot een pedagogische vrijheid**, een vrijheid van methode (zij het, gegeven de hieronder weergegeven argumentatie van het steineronderwijs, slechts *die methode* die zich leent tot het bereiken van de opgelegde doelen).⁹⁴⁴ “De vrijheid van onderwijs” of “de vrijheid van richting” werden in de voorbereidende teksten zelden tot nooit als referentiekader aangehaald. Wel werd herhaaldelijk gewezen op het behoud van “de pedagogische vrijheid” (of de vrijheid van methode).⁹⁴⁵

In de mate dat de inspectie zich op scholen richt – en niet op de individuele leerlingen – controleert ze het bereiken van de eindtermen weliswaar slechts indirect. De inspectie gaat niet leerling per leerling na of die voldoende kennis, vaardigheden etc. heeft verworven. Ze baseert zich immers niet op de scores van de leerlingen voor een algemene toets (zie daarover Hoofdstuk 10). De focus ligt (slechts) op *de instrumenten* die een school gebruikt: welk lesmateriaal, wat voor evaluatie-instrumenten, hoe de leerlingen scoren op schoolspecifieke evaluatie-instrumenten etc. Hoewel de eindtermen geen methode voorschrijven, spreekt de inspectie zich op die manier dus wel uit over de door een school gehanteerde methode. Idealiter ontstaat daarbij een dialoog tussen school en inspectie waarin wordt uitgeklaard in welke mate de vrij te kiezen pedagogische aanpak succesvol is in het licht van de decretaal voorgeschreven onderwijsdoelen.

De grens tussen inhoudelijke en methodologische vrijheid is tegelijkertijd niet altijd even scherp. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de discussie over “coëducatie” als eindterm binnen het vak lichamelijke opvoeding. Omdat uit het maatschappelijk debat geen consensus ter zake naar voren kwam, werd weliswaar geopteerd coëducatie – het aanbieden van gemengd onderwijs voor jongens en meisjes – niet als eindterm, en dus niet als verplichting op te nemen, maar dat het debat is gevoerd, toont wel de mogelijkheid via de inhoudelijke regulering van het onderwijs ook de wijze van onderwijsverstrekking te beïnvloeden of te bepalen.⁹⁴⁶ Ook bij andere eindtermen dreigde de minimale inhoud implicaties voor de gehanteerde methode in zich te dragen. Zo wees het steineronderwijs erop dat de opdeling die bij de eindtermen voor taalvakken werd gemaakt tussen luisteren, spreken en schrijven in verder parallel lopende, gedetailleerde onderverdelingen in feite dwong een bepaalde methode te hanteren.⁹⁴⁷ Voor de minister van Onderwijs volstond het evenwel op de netten te vertrouwen die “ter zake zeer attent” zouden zijn om het gevaar van “vervloeiing tussen het inhoudelijke en het methodologische” (dat “inderdaad reëel” was) af te wenden.⁹⁴⁸

⁹⁴⁴ Zie over die evolutie ook: P. VANDERNOOT en J. SOHIER, "Le décret 'missions' de la Communauté française du 24 juillet 1997: de la liberté de l'enseignement à la liberté dans l'enseignement?" in H. DUMONT en M. COLLIN (eds.), *Le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement: approche interdisciplinaire*, Bruxelles, FUSL, 1999, (131) 131-209.

⁹⁴⁵ Bv. Vlor Raad van het Basisonderwijs, *Advies Ontwikkelingsdoelen en Eindtermen kleuter- en lager onderwijs*, 10 mei 1994, Bijlage 2 bij MvT bij Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/1, (23) 35

⁹⁴⁶ Zie: Bijlage 1, hoorzitting bij Verslag, *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/5, 58.

⁹⁴⁷ Bijlage 1, hoorzitting Steinerscholen (Van Herp) bij Verslag, *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/5, (63) 64.

⁹⁴⁸ *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/5, 25.

Ook DVO-directeur Standaert zou later toegeven dat “[h]et onderscheid tussen doelen en methoden [...] dubieus [is].”⁹⁴⁹ Bovendien rijst de vraag of het onderscheid relevant is. Het Arbitragehof zou alvast een breder begrip van “pedagogische vrijheid” hanteren, waaronder zowel methodologische als inhoudelijke aspecten van het pedagogisch project ressorteerden.⁹⁵⁰

C. De omvang van de eindtermen

171. Een kritisch punt betrof de omvang van de eindtermen. Die werd onder meer aangeklaagd door de Vrije Ruimte, die daarbij “de rechten van het kind” als criterium naar voren schoof om te bepalen of een eindterm wel of niet te ver zou gaan. Opmerkelijk is het oordeel van de Vrije Ruimte dat “[b]ij niet schaden van de rechten het kind [...] we te maken [hebben] met een rechtvaardige eindterm.”⁹⁵¹ De rechten van het kind kunnen immers op tweeërlei wijze als grenscriterium worden gehanteerd. Enerzijds, en zo leest de stelling van de Vrije Ruimte, kan men de overheid toelaten op te treden tot het punt waarop ze dreigt de kinderrechten te schaden. Anderzijds kan men de rol van de overheid ook opvatten als beschermer van de kinderrechten, waarbij deze slechts moet optreden (*in casu* slechts moet bijsturen in de inhoudelijke bepalingen van het onderwijs) wanneer onderwijsverstrekkers de kinderrechten (dreigen te) schaden. Die laatste invulling lijkt alvast meer in lijn met de grondwettelijke vrijheid van onderwijs.⁹⁵²

Hoewel de overheid de subsidiëring en financiering van onderwijsinstellingen aan voorwaarden mag koppelen van “een behoorlijke onderwijsverstrekking”⁹⁵³ mag dit, aldus Lieven Lenaerts, immers niet leiden “tot een resultaat [...] waarbij de overheid preventief één bepaalde blauwdruk van ‘behoorlijke onderwijsverstrekking’ oplegt.”⁹⁵⁴ Ook hij stelde daarom dat de overheid slechts zou mogen ingrijpen om ‘een behoorlijke onderwijsverstrekking’ te sanctioneren. Enkel in de mate dat de eindtermen slechts minimumdoelstellingen betroffen zou volgens hem aan die voorwaarde zijn voldaan.⁹⁵⁵

⁹⁴⁹ Bijlage, Beknopt verslag van de hoorzitting met de betrokkenen uit het veld (Standaert (DVO)) bij Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, (25) 30.

⁹⁵⁰ Zie *infra* nr. 200.

⁹⁵¹ Bijlage 1, hoorzitting Vrije Ruimte (Govaerts) bij Verslag, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, (63) 64

⁹⁵² Die invulling lijkt overigens ook meer in lijn met de kritische houding van de Vrije Ruimte zelf. Bij de bespreking van de eindtermen voor de eerste graad voor het secundair onderwijs lijkt de vzw haar formulering dan ook terecht te hebben bijgestuurd door te stellen dat slechts sprake is van een legitieme eindterm wanneer de rechten van het kind in afwezigheid van die eindterm geschaad zouden worden (Bijlage, Beknopt verslag van de hoorzitting met de betrokkenen uit het veld (Govaerts (Vrije Ruimte)) bij Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, (25) 43).

⁹⁵³ Arbitragehof 2 april 1992, nr. 25/92, B.1.3 en 4.B.2; Arbitragehof 2 april 1992, nr. 28/92, B.3. Later bevestigd in o.a. Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.4.3; Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.8.4; Arbitragehof 1 april 1998, nr. 35/98, B.5.2; Arbitragehof 15 juli 1998, nr. 85/98, B.3.7; Arbitragehof 2 februari 2000, nr. 14/2000, B.3.1; Arbitragehof 18 april 2001, nr. 49/2001, B.6.3; Arbitragehof 8 januari 2003, nr. 1/2003, B.6.2; Arbitragehof 8 oktober 2003, nr. 131/2003, B.5.2.

⁹⁵⁴ L. LENAERTS, "Eindtermen en vrijheid van onderwijs", *TORB* 1994-1995, nr. 5-6, (315) 318-319.

⁹⁵⁵ L. LENAERTS, "Eindtermen en vrijheid van onderwijs", *TORB* 1994-1995, nr. 5-6, (315) 320.

D. Leergebiedoverschrijdende eindtermen

172. De intentie om de inhoud van de eindtermen niet tot loutere kennisdoelen of tot cognitief reproducerend gedrag te beperken, was in 1991 al duidelijk.⁹⁵⁶ Naast kennis werden ook kwaliteiten inzake inzicht, onderwijsattitudes en vaardigheden beoogd.⁹⁵⁷ Daarmee waren de inhoudelijke ambities eerder breed. Door ook attitudes en vaardigheden te omvatten, bestond – zoals ook uit de verdere debatten zou blijken – het risico dat de pedagogische en levensbeschouwelijke projecten van de onderwijsverstrekkers geraakt zouden worden. Door de leergebiedoverschrijdende eindtermen – zij het *contra legem* – slechts te laten “nastreven” in plaats van “te bereiken” is enigszins tegemoet gekomen aan het ter zake aanwezige risico de onderwijsvrijheid al te zeer in te perken. Hoger is daar, bij de bespreking van de leergebiedoverschrijdende eindtermen, uitgebreider op ingegaan. In wat volgt, wordt ook ingegaan op de vraag om afwijking, die vooral vanuit de hoek van de methodescholen werd gesteld.

E. De afwezigheid van een afwijkingsmogelijkheid

173. Het debat over een afwijkingsmogelijkheid werd voornamelijk aangewakkerd door de bijdrage van het steineronderwijs tijdens een parlementaire hoorzitting.⁹⁵⁸ Naast enkele concrete inhoudelijke bezwaren en de kritiek op de algemene omvang van het geheel aan voorliggende minimumdoelen⁹⁵⁹ protesteerde de steinerscholen vooral tegen het mensbeeld dat uit de eindtermen en ontwikkelingsdoelen naar voren kwam: voor het steineronderwijs gingen de eindtermen en ontwikkelingsdoelen uit van “een benadering van 6- en 12-jarige kinderen als kleine volwassenen”, terwijl hun eigen opvoedingsbeeld uitging van een antroposofisch mensbeeld waarbij een kind kind moet kunnen zijn en onderwijsdoelen aangepast moeten zijn aan de specifieke leeftijdsomstandigheden.⁹⁶⁰ Dat protest was niet geformuleerd als een protest tegen het bestaan van de eindtermen op zich: de steinerscholen erkenden het bestaansrecht van het mensbeeld waarop de eindtermen waren gebaseerd en aanvaardden dat de eindtermen voor de meerderheid van de samenleving een gewenste basisvorming organiseerden.⁹⁶¹ Zich beroepend op de vrijheid van onderwijs verzocht het steineronderwijs evenwel om een afwijkingsregeling die toeliet op drie manieren in te grijpen in het

⁹⁵⁶ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, “De eindtermen. ‘Wat heb je vandaag op school geleerd?’”, bijlage bij *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 19.

⁹⁵⁷ *Parl.St.* VI.Raad 1990-1991, nr. 519/1, 3.

⁹⁵⁸ Nochtans werd de aanwezigheid van het steineronderwijs aanvankelijk afgeblokt door de minister van Onderwijs die er nadrukkelijk op wees hoe “de methodescholen” (correcter is waarschijnlijk te spreken van enkele methodescholen) zich nooit met het principe van de eindtermen hebben kunnen verzoenen. Hen uitnodigen achtte de minister onnodig om twee redenen: (1) het steineronderwijs vertegenwoordigde slechts één groep van methodescholen en (2) er bestond hoe dan ook geen eensgezindheid binnen de groep van methodescholen over het concept, noch over de concrete inhoud van de eindtermen. Er was uiteindelijk een stemming voor nodig om het steineronderwijs alsnog op de hoorzitting uit te nodigen, naast het IPOC, de DVO en de Vlor (Verslag, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 4). Het klopt dat de freinetscholen wel hun schriftelijke goedkeuring aan de teksten hadden gegeven (*Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 28). De roep om een afwijkingsmogelijkheid betrof dan ook niet *alle* methodescholen.

⁹⁵⁹ Volgens het steineronderwijs, daarin voorafgegaan door IPOC, ging het reeds om 195 ontwikkelingsdoelen en 429 eindtermen, of – de verdere onderverdelingen meetellend – 880 doelstellingen (Bijlage 1, hoorzitting steinerscholen (Van Herp) en IPOC (Vyd-Kosłowski) bij Verslag, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, (63) 64 en (61) 63.

⁹⁶⁰ Bijlage 1, hoorzitting steinerscholen (Van Herp) bij Verslag, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, (63) 63-66.

⁹⁶¹ Bijlage 1, hoorzitting steinerscholen (Van Herp) bij Verslag, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, (63) 64 en 66.

aangeboden instrumentarium: (1) een uitstel van bepaalde eindtermen die als strijdig werden ervaren met het mens- en wereldbeeld van een bepaalde leeftijdsgroep naar een latere leeftijd, (2) het vervangen van bepaalde eindtermen, waarvan de formulering strijdig was met de eigen pedagogische methode⁹⁶², en (3) het vervangen van bepaalde voorgeschreven attitudes door ontwikkelingsdoelen op basis van het eigen pedagogisch concept.⁹⁶³ In het voorstel van het steineronderwijs zouden toegekende afwijkingen steeds in overeenstemming moeten zijn met algemene rechtsprincipes, zoals het non-discriminatiebeginsel en de universele rechten van de mens.⁹⁶⁴

Het beroep dat de steinerscholen op de vrijheid van onderwijs deden, verliep in wezen via dubbele weg. Enerzijds wezen zij op de eigen filosofische overtuigingen, daarmee beroep doend op de klassieke invulling van de onderwijsvrijheid als bescherming van onderwijsinitiatieven op basis van een eigen levensbeschouwelijke of filosofische overtuiging.⁹⁶⁵ Anderzijds benadrukten de steinerscholen hoe inhoud en methode in de visie van de steinerscholen onlosmakelijk verbonden zijn, aldus ook een beroep doend op de pedagogische component van de onderwijsvrijheid.⁹⁶⁶

Niet enkel de methodescholen zouden kunnen genieten van een afwijkingsmogelijkheid. Ook voor andere, kleine onderwijsverstrekkers die via de Vlor slechts een beperkte of geen stem hadden kunnen laten horen zou een afwijkingsregime mogelijkheden kunnen bieden. Net als het steineronderwijs kaartte ook het Interprovinciaal Oudercomité (IPOC) immers het mensbeeld aan van waaruit de eindtermen leken opgesteld, evenals de omvang van het arsenaal aan eindtermen en ontwikkelingsdoelen.⁹⁶⁷

Hoewel niet alle leden van de Vlaamse Raad het voorstel van het steineronderwijs ongenegen waren en alle fracties zich akkoord verklaarden met een verdere discussie over de mogelijkheid om, onder zeer stringente voorwaarden in een vrijstelling van de eindtermen te voorzien⁹⁶⁸, werd het voorstel met niet mis te verstane

⁹⁶² Dat voor de gehele lagere school slechts in één globale set eindtermen werd voorzien gaf de inrichtende machten ter zake evenwel reeds een zekere autonomie (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, "De eindtermen. 'Wat heb je vandaag op school geleerd?'", bijlage bij *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 36-37).

⁹⁶³ Bijlage 1, hoorzitting steinerscholen (Van Herp) bij Verslag, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, (63) 66. In het verzoek van de steinerscholen tot uitstel van bepaalde eindtermen schuilt in eerste instantie een vraag tot grotere flexibiliteit. In zekere zin was die flexibiliteit al aanwezig in de conceptualisering van de eindtermen lager onderwijs als minimumdoelen die aan het eind van het volledige onderwijsniveau dienden te worden bereikt, waarbij eventuele onderverdelingen per graad of leerjaar maximaal een indicatieve of suggestieve waarden mochten krijgen (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs, "De eindtermen. 'Wat heb je vandaag op school geleerd?'", bijlage bij *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 36; K. DENYS en L. DE MAN, "Ssst, het 'veld' spreekt ... Over duidelijkheid en vrijheid in eindtermen" in L. DE MAN en K. DENYS (eds.), *De toekomst van de eindtermen*, Brussel, Politeia, 2016, (13) 23).

⁹⁶⁴ Bijlage 1, hoorzitting steinerscholen (Van Herp) bij Verslag, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, (63) 67.

⁹⁶⁵ Daarbij beriepen de scholen zich ook op de definitie van wat een filosofische overtuiging is door het EHRM in EHRM 25 februari 1982, *Campbell en Cosans t. Verenigd Koninkrijk*, nrs. 7511/76, 7743/76, §36 (Bijlage 1, hoorzitting steinerscholen (Van Herp) bij Verslag, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, (63) 67).

⁹⁶⁶ Bijlage 1, hoorzitting steinerscholen (Van Herp) bij Verslag, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, (63) 67.

⁹⁶⁷ Verslag, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 62-63.

⁹⁶⁸ Zij het dat "de mogelijkheid om bepaalde scholen vrij te stellen van de eindtermen" voor bepaalde fracties in de Vlaamse Raad "geen 'must'" was (Verslag, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 27 en 31).

woorden afgeserveerd door minister van Onderwijs Van den Bossche (SP) die daarvoor een driedelige argumentatie aandroeg⁹⁶⁹:

(1) “Alle scholen hebben de kans gekregen om op actieve en positieve wijze mee te werken aan de totstandkoming van de eindtermen, en nu dienen alle scholen er zich aan te onderwerpen”

(2) “Indien de decreetgever voorziet dat scholen onder bepaalde, zelfs stringente voorwaarden, de mogelijkheid kunnen krijgen om van (een)(de) eindterm(en) vrijgesteld te worden, haalt de Vlaamse Raad het ‘paard van Troje’, binnen en zal het concept van de eindtermen binnen de kortste keren uitgehold worden.”⁹⁷⁰

(3) Dit zou “er ook toe leiden dat Vlaanderen steeds meer onder druk zal komen te staan om in plaats van eindtermen controle uit te oefenen via centrale examens. Vanuit de OESO komen er in dit verband steeds meer duidelijke signalen.”⁹⁷¹

In een latere bespreking wees de minister van Onderwijs er ook op dat de bespreking van een vrijstellingsregime de totstandkomingsprocedure onnodig zou verlengen en volgde de Commissie voor onderwijs zijn suggestie om geen amendement goed te keuren dat ertoe zou strekken bepaalde scholen vrijstelling van eindtermen toe te laten.⁹⁷²

F. De ontwikkelingsprocedure en de onderwijsvrijheid

174. Tot slot kan ook bij de ingevoerde ontwikkelingsprocedure worden stilgestaan. Procedureel is een eerste, schijnbaar onbelangrijk, element dat van de **Dienst voor Onderwijsontwikkeling**. De Commissie-Monard had met het oog op het definiëren van minimumleerdoelen de oprichting van een beleidsvoorbereidende studiedienst voorgesteld, die autonoom zou opereren ten aanzien van de inspectie en waarvan, met het oog op een deskundige en onafhankelijke werking, het personeel het statuut van wetenschappelijk en onderwijzend personeel van de universiteiten zou krijgen.⁹⁷³ Deskundigheid en onafhankelijkheid waren daarbij essentieel: “*Gezien de gevoeligheid van diverse onderwijsbetrokkenen met betrekking tot de fundamentele onderwijsopties dienen deskundigheid en onafhankelijkheid de basis te vormen voor een samenwerking van*

⁹⁶⁹ Verslag, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 23.

⁹⁷⁰ De Vlor uitte bedenkingen in dezelfde richtingen door te wijzen op het risico te belanden in een systeem van “eindtermen à la carte” (Vlor, *Brief aan de Voorzitter van de Commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid*, 19 januari 1995, bijlage 2 bij Verslag, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 69-70).

⁹⁷¹ Ook voor de Vlor vormde de mogelijkheid van centrale toetsing als instrument voor kwaliteitsbewaking een waar schrikbeeld (Bijlage 1, hoorzitting Vlor Algemene Raad (Perquy) bij Verslag bij Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, (48) 49). Hoger is reeds gewezen op hoe centrale examens en nationale examens als pedagogisch ongunstig werden beschouwd (*supra* nr. 151). Zie over centrale toetsing Hoofdstuk 10.

⁹⁷² Verslag, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 33.

⁹⁷³ Commissie-Monard I, 1990, p. 17 en Commissie-Monard II, 1990, p. 28-32, zoals weergegeven in R. STANDAERT, “Twintig jaar eindtermen: een terugblik”, *TORB* 2011-2012, (2) 11-12, 5-6.

*alle betrokkenen op basis van vertrouwen en wederzijds respect en waardering*⁹⁷⁴. Die dienst zou bovendien een breed takenpakket krijgen.⁹⁷⁵

In plaats daarvan werd de DVO echter ondergebracht bij de inspectie, met een gereduceerd takenpakket. Roger Standaert stelt dat deze inlijving en reductie het gevolg was van protest vanwege de koepelorganisaties die vreesden “dat de overheid een te grote greep zou krijgen op het onderwijs eens zij bij machte was om het curriculum te bepalen aan de hand van de eindtermen.”⁹⁷⁶ Een autonome en breed bevoegde overheidsdienst voor onderwijsontwikkeling werd in dat opzicht als een te grote bedreiging voor de vrijheid van onderwijs beschouwd.

Ook de betrokkenheid van de **Vlor** in de totstandkomingsprocedure van de eindtermen beantwoordde aan een bekommernis om de vrijheid van onderwijs.⁹⁷⁷ Door een eensluidend advies van de Vlor te vereisen, wilde men “verhinder[en] dat de Executieve of de Vlaamse Raad zelf de eindtermen zouden vaststellen of wijzigen”.⁹⁷⁸ De Executieve of de Raad, zo bepaalde de Memorie van Toelichting expliciet, konden het advies van de Vlor slechts opvolgen of terug verwijzen.⁹⁷⁹ Aldus kwam “het volle gewicht van de regelingsbevoegdheid” bij de Vlor te liggen en behielden de onderwijsverstrekkers, althans diegenen die in de Vlor vertegenwoordigd waren⁹⁸⁰, zeggenschap over de invulling van de eindtermen en dus over de potentiële inmenging in hun vrijheid om zelf de inhoud van het verstrekte onderwijs te bepalen.⁹⁸¹ De discussie omtrent het zwemmen-amendement zou de rol van de Vlor evenwel aanzienlijk verzwakken door duidelijk te maken dat als puntje bij paaltje komt de decreetgever het laken nog steeds naar zich toe kan trekken.

⁹⁷⁴ Concretiseringsrapport Commissie-Monard, 1990, 32, zoals geciteerd in R. STANDAERT, "Twintig jaar eindtermen: een terugblik", *TORB* 2011-2012, (2) 11-12, 5.

⁹⁷⁵ De Commissie-Monard wilde de zogenaamde Dienst voor Ontwikkelingswerk (DOW) niet enkel belasten met (1) het ontwikkelen van visiestukken betreffende de eindtermen voor het onderwijs, (2) het ontwikkelen van minimumdoelen, (3) het ontwikkelen van analyse- en evaluatie-instrumenten, en (4) het begeleiden en opleiden van de gebruikers van die instrumenten (inspectieleden, begeleiders en scholen), maar ook met (5) het ontwikkelen van instrumenten en werkwijzen voor rapportering ten behoeve van het jaarlijks verslag over de toestand van het onderwijs door de inspectie, (6) de coördinatie en kwaliteitsbewaking van het wetenschappelijk onderzoek rond de gestelde taken, en (7) de organisatie van de feedback inzake de implementatie van de doelstellingen, de leerplannen, analyse-instrumenten en inzake de inspectie en evaluatie van het onderwijs (Commissie-Monard II, 28-31, zoals weergegeven in R. STANDAERT, "Twintig jaar eindtermen: een terugblik", *TORB* 2011-2012, (2) 11-12, 5).

⁹⁷⁶ Door de dominante rol van de koepelorganisaties in de Vlor en het vereiste eensluidend advies van deze raad zou de DVO in vergelijking met andere beleidsvoorbereidende organen in een ongelijkwaardige positie terechtgekomen zijn (R. STANDAERT, "Twintig jaar eindtermen: een terugblik", *TORB* 2011-2012, (2) 11-12, 6-7).

⁹⁷⁷ J. DE GROOF en K. WILLEMS, "Onderwijsvrijheid en het artikel 24 § 1, al. 1 Belgische Grondwet. 30 jaar interpretatie door het Grondwettelijk Hof en de Raad van State", *TORB* 2017-2018, nr. 1-2, (5) 21.

⁹⁷⁸ *Parl.St.* VI.Raad 1990-1991, nr. 519/1, 3.

⁹⁷⁹ *Parl.St.* VI.Raad 1990-1991, nr. 519/1, 3.

⁹⁸⁰ Ook Standaert wijst er al op dat de Vlor gedomineerd werd door de koepelorganisaties (R. STANDAERT, "Twintig jaar eindtermen: een terugblik", *TORB* 2011-2012, (2) 11-12, 7). Het joods onderwijs is er daarentegen ook vandaag nog niet vertegenwoordigd. Het steineronderwijs is er enkel indirect vertegenwoordigd via OKO, het Overleg Kleine Onderwijsverstrekkers.

⁹⁸¹ L. LENAERTS, "Eindtermen en vrijheid van onderwijs", *TORB* 1994-1995, nr. 5-6, (315) 321.

2.2 EINDTERMEN EN ONTWIKKELINGSDOELEN VOOR HET SECUNDAIR ONDERWIJS (1996)

175. Parallel aan de uitrol van de ontwikkelingsdoelen en eindtermen voor het basisonderwijs werd gestart met de ontwikkeling van de eindtermen voor de eerste graad van het secundair onderwijs. Net als voor het basisonderwijs zouden ook voor de eindtermen van de eerste graad van het secundair onderwijs twee parallelle decreten het licht zien: het “wijzigingsdecreet van 24 juli 1996” voorzag in enkele noodzakelijk geachte conceptuele verfijningen⁹⁸² en het decreet van 24 juli 1996 tot bekrachtiging van de eindtermen en de ontwikkelingsdoelen van de eerste graad van het gewoon secundair onderwijs (hierna: “bekrachtigingsdecreet van 24 juli 1996”) in de bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse regering waarin de ontwikkelingsdoelen en eindtermen waren aangenomen.⁹⁸³

Hoewel de eerste set ontwikkelingsdoelen en eindtermen met betrekking tot het basisonderwijs de procedure via de DVO, de Vlor, de Vlaamse Executieve en de Vlaamse Raad zonder kleerscheuren was doorgekomen, **lagen de kaarten voor de tweede set eindtermen, die voor de eerste graad van het secundair onderwijs, om een aantal redenen mogelijk anders.** Voor het secundair onderwijs werd – anders dan voor het basisonderwijs – de idee van een algemene set eindtermen voor het gehele onderwijsniveau afgewezen. De eindtermen dienden per graad te worden vastgesteld en per onderwijsvorm (kso – bso – tso – aso). Per studierichting zouden daarenboven *specifieke* eindtermen worden aangenomen.⁹⁸⁴

Al tijdens de voorbereidingen van de eerste set eindtermen werd gealludeerd op een grotere maatschappelijke gevoeligheid ten aanzien van ingrepen in het secundair onderwijs.⁹⁸⁵ Anders dan bij de eindtermen voor het basisonderwijs zou de tegenstand daarbij niet alleen komen vanuit vzw de Vrije Ruimte en de steinerscholen, maar zou ook het VVKSO (het Vlaams Verbond Katholiek Secundair Onderwijs) weerstand bieden.⁹⁸⁶ Daarnaast verliep het ontwikkelingsproces van de nieuwe set eindtermen tegen de achtergrond van een bij het Arbitragehof aanhangig gemaakt beroep tot vernietiging van de bekrachtigings- en wijzigingsdecreten van 1995. Tot slot was ook de politieke context enigszins gewijzigd: de roomsrode coalitie van CVP en SP behield na de verkiezingen van 21 mei 1995, de eerste rechtstreekse verkiezingen

⁹⁸² Voluit: decreet van 24 juli 1996 tot vervanging van de artikelen 6 tot en met 6ter van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, tot opheffing van artikel 6quater van dezelfde wet en tot wijziging van artikel 5 van het decreet van 17 juli 1991 betreffende de inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten, BS 26 september 1996.

⁹⁸³ BS 14 augustus 1996.

⁹⁸⁴ Art. 6bis, §2, eerste en derde zin schoolpactwet, zoals ingevoegd bij art. 3, §2 inspectiedecreet 17 juli 1991.

⁹⁸⁵ Parl.St. VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, 25; Bijlage 1, hoorzitting Vlor Raad voor het basisonderwijs (Van Beneden) bij Verslag bij Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, Parl.St. VI.R. 1993-1994, nr. 583/5, (51) 58.

⁹⁸⁶ R. STANDAERT, "Twintig jaar eindtermen: een terugblik", TORB 2011-2012, (2) 11-12, 9. Tijdens de parlementaire bespreking van het wijzigingsdecreet van 24 juli 1996 werd gealludeerd op de moeilijkheden die het VVSKO ten aanzien van de nieuwe eindtermen zou gehad hebben door een parlementslid dat stelde uit de toelichting van de vertegenwoordiger van het VVSKO te hebben begrepen “dat het grootste onderwijsnet het voorliggend ontwerp nog net kan aanvaarden” (Verslag, Parl.St. VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, 8).

voor het Vlaamse Parlement, weliswaar een meerderheid, maar zag deze slinken tot het absolute minimum.⁹⁸⁷

In wat volgt wordt opnieuw stilgestaan bij het eindtermenconcept, zoals het werd verfijnd met het wijzigingsdecreet van 26 juli 1996, de bijgestuurde totstandkomingsprocedure, de aangevoerde verantwoording voor de invoering van de eindtermen, enkele specifieke bepalingen met betrekking tot de klassenraden en de leerplannen, en tot slot de verhouding tot de onderwijsvrijheid.

2.2.1 Het concept van de eindtermen verfijnd

176. Net als met betrekking tot de eindtermen en ontwikkelingsdoelen van het basisonderwijs vormde ook voor het secundair onderwijs **de minimumdoelen met betrekking tot attituden en waarden** een belangrijk twistpunt in het ontwikkelingsproces. Voor het lager onderwijs waren de afwijkingen van het algemene principe van bindende, te bereiken eindtermen evenwel beperkt gebleven tot de (*contra legem*) interpretatie van de leergebiedoverschrijdende eindtermen en de nieuw gecreëerde categorie van ontwikkelingsdoelen voor het kleuter- en het buitengewoon onderwijs.⁹⁸⁸ Voor het secundair onderwijs kwam een complexer compromis uit de bus, waarbij de eigenheid van het pedagogisch project van de inrichtende machten enigszins versterkt uit de strijd kwam. De politieke constellatie na de verkiezingen van 1995 zou niet vreemd geweest zijn aan dit compromis: terwijl de christendemocraten de scholen de autonomie wilden geven zelf vorm te geven aan het waardeonderwijs waren de socialisten voorstander van een vanuit de overheid omschreven en gecontroleerd waardeonderwijs; het ontbrak hen evenwel aan politieke manoeuvreerruimte.⁹⁸⁹

Ten eerste werd *explíciet* voorzien in een zwakkere juridische verplichting voor bepaalde eindtermen. Zo verduidelijkte het nieuwe artikel 6*bis* schoolpactwet dat de vakoverschrijdende eindtermen enkel dienen te worden nagestreefd.⁹⁹⁰ Weliswaar zou voor het secundair onderwijs een breder spectrum aan vakoverschrijdende eindtermen worden voorgeschreven, waarbij naast voor “leren leren” en “sociale vaardigheden” (zoals in het basisonderwijs) ook voor “opvoeden tot burgerzin”, “gezondheidseducatie” en “milieueducatie” doelstellingen werden bepaald. Daarnaast werd voorzien in een afzonderlijke categorie van attitudinale eindtermen; ook deze dienden enkel te worden nagestreefd.⁹⁹¹ Zij onderscheidden zich van de

⁹⁸⁷ Tijdens de laatste legislatuur van “de Vlaamse Raad”, van 1991-1995, had de roomsrode coalitie een meerderheid van 101 op 188 zetels (door een aantal verschuivingen aan het eind van de coalitie herleid tot 100 op 188 zetels). Na de verkiezingen van 1995 behield de coalitie 63 op 124 zetels in het Vlaamse Parlement (60 op 118 wat het Vlaamse Gewest betrof).

⁹⁸⁸ Zie *supra* nrs. 152 en 154.

⁹⁸⁹ Zie voor een suggestie in die zin: *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, 17.

⁹⁹⁰ Art. 6*bis*, §2, zevende lid schoolpactwet, zoals gewijzigd door art. 3 wijzigingsdecreet 24 juli 1996.

⁹⁹¹ Art. 6*bis*, §2, achtste lid schoolpactwet, zoals gewijzigd door art. 3 wijzigingsdecreet 24 juli 1996

eindtermen met betrekking tot kennis, inzicht en vaardigheden, die – in de mate dat het vakgebonden eindtermen betrof – door alle leerlingen moesten worden bereikt.⁹⁹²

Ten tweede vond deze zwakkere verplichting ook een vertaling in de bevoegdheden van de inspectie. Aanvankelijk voorzag het inspectiedecreet van 1991 in de bevoegdheid van de inspectie om na te gaan “of de eindtermen worden bereikt”.⁹⁹³ Met het wijzigingsdecreet van 22 februari 1995 werd, in lijn met de invoering van ontwikkelingsdoelen, deze bevoegdheid genuanceerd tot “het nagaan of de onderwijsinstelling de nodige inspanning heeft gedaan om de ontwikkelingsdoelen na te streven en de eindtermen na te streven en te bereiken”.⁹⁹⁴ Ingevolge het wijzigingsdecreet van 24 juli 1996 was de inspectie voortaan bevoegd voor

- “- het nagaan of de onderwijsinstelling de goedgekeurde leerplannen, met uitzondering van de pedagogische methodes, realiseert en in het bijzonder de vakgebonden eindtermen en ontwikkelingsdoelen bij de betrokken leerlingen zoveel als mogelijk bereikt, respectievelijk nastreeft;
- het nagaan of [de onderwijsinstelling] de nodige inspanningen heeft geleverd om de vakoverschrijdende en attitudinale eindtermen en ontwikkelingsdoelen bij de leerlingen na te streven”⁹⁹⁵

Bij het nastreven van de vakoverschrijdende eindtermen en ontwikkelingsdoelen genoten de scholen een grotere vrijheid: afhankelijk van de eigen visie en het eigen schoolproject konden scholen hun aanpak vormgeven. Omdat dit per definitie niet kon leiden tot een identieke aanpak voor alle scholen, zou de controle zich beperken tot een driedelige waarborg: heeft de school een specifieke visie ten aanzien van de vakoverschrijdende eindtermen en ontwikkelingsdoelen; is deze visie toegankelijk voor de onderwijsparticipanten; en zijn leerkrachten er vertrouwd mee?⁹⁹⁶ Die waarborg werd noodzakelijk geacht vanuit transparantie-overwegingen: “Vrijheid en eigenheid mogen”, aldus een parlamentslid, “immers geen alibi zijn om een scherm op te trekken en de openbaarheid te schuwen.”⁹⁹⁷

Ten derde vond het zwakkere juridische statuut van de vakoverschrijdende en attitudinale eindtermen en ontwikkelingsdoelen ook een weerklank in hun status als erkenningsvoorwaarden. Artikel 6ter schoolpactwet bepaalde voortaan dat het niet voldoen aan de vakoverschrijdende en attitudinale eindtermen en ontwikkelingsdoelen niet kon resulteren in een opheffing van de erkenning van de onderwijsinstelling.⁹⁹⁸ Het niet voldoen aan die na te streven doelen kon enkel resulteren in de gehele of gedeeltelijke inhouding van de financiering of subsidiëring. Hoewel zij nog expliciet als “erkenningsvoorwaarden” werden benoemd, werden ze *de facto* als loutere financieringsvoorwaarden gehanteerd. De eerste vijf schooljaren na de

⁹⁹² Art. 6bis, §2, vierde en zevende lid schoolpactwet, zoals gewijzigd door art. 3 wijzigingsdecreet 24 juli 1996.

⁹⁹³ Art. 5, §1, eerste lid, 2° inspectiedecreet 17 juli 1991.

⁹⁹⁴ Art. 5, §1, eerste lid, 2° inspectiedecreet, zoals gewijzigd bij art. 6 wijzigingsdecreet 22 februari 1995.

⁹⁹⁵ Art. 5, §1, eerste lid, 2° inspectiedecreet, zoals gewijzigd bij art. 6 wijzigingsdecreet 24 juli 1996.

⁹⁹⁶ *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/1, 6 en 364/3, 5.

⁹⁹⁷ *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, 14.

⁹⁹⁸ De decreetgever beschouwde het als onzinnig om scholen op basis van het niet nastreven van de vakoverschrijdende eindtermen het recht te ontnemen om van rechtswege geldende studiebewijzen uit te reiken. Het civiel effect van getuigschriften en diploma's zou immers slechts verwijzen naar de verworven kennis, inzichten en vaardigheden en niet naar algemene vakoverschrijdende doelstellingen (*Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/1, 7).

invoering van deze minimumdoelen zouden bovendien een gedoogperiode vormen, waarin scholen enkel bestraft konden worden als bleek dat zij “kennelijk geen aanzet” zouden hebben gegeven tot het nastreven van de vakoverschrijdende en attitudinale minimumdoelen.⁹⁹⁹

Tegelijkertijd werd er, ondanks de zwakkere juridische vormgeving, wel bewust voor gekozen vakoverschrijdende en aan waarden en attitudes gelinkte minimumdoelen te behouden. Daarbij speelde niet alleen het besef dat mogelijk niet alle leerdoelen in specifieke vakken te verankeren zijn¹⁰⁰⁰, maar ook een tweeledige vrees ten aanzien van de onderwijsverstrekkers. Enerzijds wilde men de invulling van de vorming inzake attitudes en waarden niet volledig aan de netten en hun leerplannen overlaten.¹⁰⁰¹ Anderzijds was er een vrees dat door enkel de meetbare cognitieve doelstellingen te definiëren scholen zich daarop zouden richten, zonder bij te dragen aan een ruimer menswordingsproces: “[h]et resultaat van het onderwijs moet meer zijn dan de optelsom van de competenties die in de verschillende vakken worden gerealiseerd.”¹⁰⁰² Het doel van de vakoverschrijdende en attitudegebonden minimumdoelen zou daarbij niet per se zijn om specifieke waarden vanuit de overheid te dicteren, maar een ‘waardevrij’ (en dus ‘waardeloos?’) onderwijs te vermijden. De vakoverschrijdende eindtermen moesten van de secundaire school minder een “vakkenschool” maken en een brug helpen slaan tussen school en maatschappij.¹⁰⁰³ Daarbij werd ook gewezen op de grote steun voor vakoverschrijdende doelstellingen bij de publieke opinie en organisaties als de SERV en de Gezinsbond.¹⁰⁰⁴

177. Een tweede discussiepunt betrof **de mogelijke invoering van ontwikkelingsdoelen voor de B-stroom van de eerste graad van het secundair onderwijs enerzijds en voor het buitengewoon onderwijs anderzijds**. De B-stroom omvat het eerste leerjaar B van het secundair onderwijs en het beroepsvoorbereidend leerjaar.¹⁰⁰⁵ De betrokken leerlingengroepen werden als te heteroog beschouwd om er eenvormige minimumdoelen voor uit te werken.¹⁰⁰⁶ Hoewel ook voor de naleving van de gewone eindtermen rekening diende te worden gehouden met de eigenheid van iedere school¹⁰⁰⁷ oordeelde men dat

⁹⁹⁹ Art. 6ter, vijfde lid schoolpactwet, zoals ingevoegd bij art. 4 wijzigingsdecreet 24 juli 1996.

¹⁰⁰⁰ Tijdens de parlementaire bespreking werd er wel op gewezen hoe die vakoverschrijdende eindtermen die wel degelijk op bereikbare en controleerbare zaken sloegen mee gedegradeerd werden tot na te streven in plaats van te bereiken minimumdoelen (zie: *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, 17 en Bijlage, Beknopt verslag van de hoorzitting met de betrokkenen uit het veld (Standaert (DVO)) bij Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, (25) 29).

¹⁰⁰¹ *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, 10.

¹⁰⁰² *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, 10.

¹⁰⁰³ *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, 10.

¹⁰⁰⁴ *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, 4.

¹⁰⁰⁵ In het kader van de hervorming van het secundair onderwijs is de B-stroom hernoemd. Vanaf 1 september 2019 omvat de B-stroom gewoon een eerste leerjaar B en een tweede leerjaar B (bv. in artt. 54, 1° en 133/2 CSO zoals gewijzigd bij artt. 3 en 10 Decreet 20 april 2018 tot wijziging van de codex secundair onderwijs van 17 december 2010, wat betreft de modernisering van de structuur en de organisatie van het secundair onderwijs, *BS* 7 juni 2018). Zie over de hervorming van het secundair onderwijs Hoofdstuk 9.

¹⁰⁰⁶ *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/1, 3; Bijlage, Beknopt verslag van de hoorzitting met de betrokkenen uit het veld (Perquy (Vlor)) bij Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, (25) 32.

¹⁰⁰⁷ Een principe dat nogmaals werd bevestigd, bv. in *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/1, 7.

het eigene van de leerlingengroepen uit het buitengewoon onderwijs en de B-stroom meer tot zijn recht zou komen door te werken met na te streven ontwikkelingsdoelen.¹⁰⁰⁸

Wat het buitengewoon onderwijs betrof, werd de in 1995 gecreëerde onduidelijkheid op die manier weggewerkt, niet alleen voor het buitengewoon secundair onderwijs, maar meteen ook voor het buitengewoon basisonderwijs. Het wijzigingsdecreet van 22 februari 1995 had immers de mogelijkheid opengelaten om (ook) eindtermen voor het buitengewoon onderwijs in te voeren.¹⁰⁰⁹

Op de kritiek dat deze visie er van uit leek te gaan dat de betrokken leerlingen geen enkele eindterm zouden kunnen bereiken, antwoordde de minister van Onderwijs Van den Bossche (SP) dat het creëren van na te streven doelstellingen “niet uitsluit dat sommige eindtermen door sommige leerlingen wel degelijk bereikt zullen worden.”¹⁰¹⁰ Voor de Vlor was de gedifferentieerde behandeling van de B-stroom net nuttig om een geïndividualiseerde aanpak mogelijk te maken, “zodat in een aantal gevallen het perspectief van het bereiken van de eindtermen en de eventuele overstap naar de A-stroom mogelijk blijft.”¹⁰¹¹ Voor het buitengewoon onderwijs maakte de Memorie van Toelichting daarenboven duidelijk dat via een stelsel van gelijkwaardigheidsverklaring alsnog een gelijkschakeling met een getuigschrift of diploma van het gewoon onderwijs zou kunnen worden bekomen.¹⁰¹²

178. Tot slot moet melding worden gemaakt van de **specifieke eindtermen**. Het inspectiedecreet van 1991 had al voorzien in de mogelijkheid tot verdere nuancering van de eindtermen voor de opties, i.e. de studierichting, in het secundair onderwijs. Dat idee was in het wijzigingsdecreet van 22 februari 1995 vertaald in een concept van “specifieke eindtermen”. Het wijzigingsdecreet van 26 juli 1996 voorzag dat concept van een nieuwe omschrijving, het ging om “eindtermen die betrekking hebben *op het fundamenteel gedeelte van de optie*”, i.e. eindtermen voor de doelen van specifieke studierichtingen.¹⁰¹³ Voor deze “specifieke eindtermen” was geen bekrachtiging door de Vlaamse Raad vereist, maar werd de regering gemachtigd om ze te concretiseren. Per studierichting zou een eigen lijst kunnen worden opgesteld. Zo zou de regering “kunnen inspelen op de evoluerende technische en wetenschappelijke vooruitgang, die – zonder afbreuk te doen aan basisdoelstellingen – snel moet kunnen ingebracht worden in het onderwijsproces.”¹⁰¹⁴ De eindtermen moesten daarmee zowel stabiliteit (wat de gewone eindtermen betrof) als dynamiek en vooruitgang waarborgen (in de specifieke eindtermen voor de opties en afdelingen).¹⁰¹⁵ De afwezigheid van bekrachtiging

¹⁰⁰⁸ *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/1, 3 en 364/3, 4.

¹⁰⁰⁹ Zie *supra* nr. 155.

¹⁰¹⁰ *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, 16 en 19.

¹⁰¹¹ Vlor Raad Secundair Onderwijs, *Advies betreffende de eindtermen en ontwikkelingsdoelen voor de eerste graad van het secundair onderwijs*, 30 april 1996, *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 365/1, (9) 25.

¹⁰¹² *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/1, 6.

¹⁰¹³ Art. 6bis, §2, zesde lid schoolpactwet, zoals vervangen bij art. 3 wijzigingsdecreet 24 juli 1996 (eigen cursivering).

¹⁰¹⁴ *Parl.St.* VI.Raad 1990-1991, nr. 519/1, 4-5; art. 6bis schoolpactwet, zoals ingevoegd bij art. 3, §2 inspectiedecreet 17 juli 1991.

¹⁰¹⁵ *Parl.St.* VI.Raad 1990-1991, nr. 519/1, 5.

door de decreetgever zou aanleiding geven tot een beroep tot vernietiging bij het Arbitragehof wegens strijdigheid met het legaliteitsbeginsel.¹⁰¹⁶

Figuur 5 geeft een schematisch overzicht van de conceptuele mozaïek van de eindtermen en de ontwikkelingsdoelen anno 1995.

	Doelstelling	Doelgroep	Verbintenis
Kleuteronderwijs	Ontwikkelingsdoelen	Alle leerlingen (die de kleuterschool frequenteren)	Na te streven
Gewoon lager onderwijs	Leergebiedgebonden eindtermen	Alle leerlingen	Na te streven (t.a.v. individuele leerling) en te bereiken (op schoolniveau)
	Leergebiedoverschrijdende eindtermen	Alle leerlingen	Na te streven (<i>contra legem</i>)
Gewoon secundair onderwijs (A-stroom)	Vakgebonden eindtermen (kennis, inzicht en vaardigheden)	Alle leerlingen	Na te streven (t.a.v. individuele leerling) en te bereiken (op schoolniveau)
	Attitudinale eindtermen	Alle leerlingen	Na te streven
	Vakoverschrijdende eindtermen	Alle leerlingen	Na te streven
	Specifieke eindtermen	Per studierichting	Na te streven (t.a.v. individuele leerling) en te bereiken (op schoolniveau)
Gewoon secundair onderwijs (B-stroom)	Ontwikkelingsdoelen	Alle leerlingen	Na te streven
Buitengewoon lager & buitengewoon secundair onderwijs	Ontwikkelingsdoelen	Per leerling(engroep) vertaald in handelingsplan	Na te streven voor bepaalde leerling of leerlingengroep

Figuur 5: de onderwijsdoelen anno 1996

¹⁰¹⁶ Zie *infra* nrs. 204-207.

2.2.2 De procedure van totstandkoming

A. DVO en Vlor: voorbereidings- en adviseringsfase

179. Hoger is al gealludeerd op de grotere gevoeligheid rond het secundair onderwijs. Dat de eindtermen met betrekking tot het secundair onderwijs meer discussie uitlokten, blijkt ook uit de chronologie van de totstandkoming. Nadat de DVO in december 1993 een ontwerp had opgesteld, zou de Vlor maar liefst vier adviezen met betrekking tot de eindtermen van de eerste graad van het secundair onderwijs aannemen.¹⁰¹⁷ Een eerste, tussentijds negatief advies dateert van 21 maart 1995 en weerspiegelde het resultaat van het maatschappelijk debat en het werk van verschillende werkgroepen binnen de Vlor die de voorgestelde eindtermen per vak en per vakoverschrijdend gebied hadden behandeld. In het maatschappelijk debat zou vooral het VVKSO zich kritisch hebben opgesteld vanuit de overtuiging dat de eindtermen te verregaand waren, ten nadele van de speelruimte van de eigen leerplannen.¹⁰¹⁸ Aan die bezorgdheid werd tegemoet gekomen in een tweede Vlor-advies van 13 juni 1995 dat er kwam in nauw overleg met de DVO en een reductie bevatte van het aantal eindtermen van 930 tot 580. Met die reductie zou vooral de socialistische partij het moeilijk gehad hebben. Doordat de roomsrode coalitie na de verkiezingen van 1995 was teruggevallen op een meerderheid van maar één stem ontbrak het de socialisten evenwel aan politieke ruimte om zich tegen de door de CVP gesteunde vraag tot reductie te verzetten.¹⁰¹⁹ Het voorstel bevatte evenwel nog te veel knelpunten om tot een eindadvies te komen, onder meer met betrekking tot de gebruikte begrippen, het al dan niet aanvaarden van aparte leerdoelen voor de A- en de B-stroom en de haalbaarheid van en de controle op de eindtermen en ontwikkelingsdoelen. Die knelpunten – in essentie een debat over de vrijheid van onderwijs¹⁰²⁰ – werden tussen september 1995 en januari 1996 uitgeklaard binnen een werkgroep op kabinetsniveau, waarin naast de Vlor ook de inrichtende machten participeerden. Op 30 april 1996 volgde het eindadvies van de Vlor, waarin de eindtermen verder werden gereduceerd tot een totaal van 391. Op 21 mei 1996 volgde nog een afzonderlijk “Advies betreffende de vakoverschrijdende eindtermen en ontwikkelingsdoelen in het secundair onderwijs”.¹⁰²¹ Voor de eerste graad werd daarin bevestigd dat de vakoverschrijdende doelstellingen als “herkenbare minimumdoelen” konden worden uitgeschreven. Voor de nog te ontwikkelen vakoverschrijdende eindtermen en ontwikkelingsdoelen voor de tweede en derde graad van het secundair onderwijs pleitte de Vlor er evenwel voor slechts thema’s te formuleren waarrond de scholen verplicht zouden moeten werken. De concrete invulling zou aan de scholen zelf worden overgelaten, in overeenstemming met hun eigen opvoedingsproject, zij het dat rekening moest worden gehouden met “algemene maatschappelijk aanvaarde sturende beginselen, zoals impliciet of expliciet

¹⁰¹⁷ *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 365/1, 2-3.

¹⁰¹⁸ Het maatschappelijk debat leidde tot een knelpuntennota van 18 januari 1994 (R. STANDAERT, "Twintig jaar eindtermen: een terugblik", *TORB* 2011-2012, (2) 11-12, 10).

¹⁰¹⁹ R. STANDAERT, "Twintig jaar eindtermen: een terugblik", *TORB* 2011-2012, (2) 10.

¹⁰²⁰ R. STANDAERT, "Twintig jaar eindtermen: een terugblik", *TORB* 2011-2012, (2) 11-12, 10.

¹⁰²¹ Vlor Raad Secundair Onderwijs, *Advies betreffende de vakoverschrijdende eindtermen en ontwikkelingsdoelen in het secundair onderwijs*, 21 mei 1996, *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 365/1, (347) 350.

aanwezig in de grondwet, in wetten en in decreten en eventueel in internationale overeenkomsten, verklaringen en pacten.”¹⁰²²

180. Opvallend is nog hoe het voorschrift dat het Vlor-advies met de eindtermen “eensluitend” diende te worden aangenomen, voortaan werd opgevat. Vermoedelijk door de uit het zwemmen-amendement geleerde les, streefde de Vlor niet langer een absolute consensus na. Van de 22 stemgerechtigde leden onthielden er zich twee bij het aannemen van het finale advies en stemde één lid zelfs tegen.¹⁰²³ Bovendien werden twee minderheidsnota’s ingediend, waaronder die van het (niet-stemgerechtigde) steineronderwijs.

Ook de relatie met de DVO liep stroever dan bij de eindtermen voor het lager onderwijs. Tijdens de parlementaire bespreking was de DVO afgeschilderd als houder van “extreme standpunten” van waaruit een centraliserend onderwijsbeleid zou gevoerd worden.¹⁰²⁴

B. Vlaamse regering en Vlaams Parlement: beslissings- en bekrachtigingsfase

181. Tijdens de beslissings- en bekrachtigingsfase gaven de Vlaamse regering en het Vlaamse Parlement hun goedkeuring aan de door de Vlor aangereikte lijst van minimumdoelstellingen. Daarbij werd (slechts) één amendement doorgevoerd: aan de eindtermen Geschiedenis werd het “hebben [van] kennis van de geschiedenis en cultuur van Vlaanderen” als doelstelling toegevoegd.¹⁰²⁵

182. Het zou evenwel verkeerd zijn deze laatste twee fases tot de twee genoemde organen te beperken. Niet alleen vond via hoorzittingen in het Vlaams Parlement nog een ruimere bevraging van de onderwijswereld en de ruime samenleving plaats, ook de adviserende rol van afdeling Wetgeving van de Raad van State mag niet over het hoofd worden gezien. Zowel met het oog op de legistieke kwaliteit, als met het oog op de inhoud lijkt de bijdrage van de afdeling Wetgeving aan een dusdanig diepgaande ingreep in het onderwijsbeleid als de eindtermen geen overbodige luxe. Zo was in het oorspronkelijk besluit met betrekking tot het basisonderwijs voor de eindtermen taal Frans geen voorbehoud gemaakt dat deze eindtermen enkel zouden gelden voor scholen waar het onderricht van de tweede taal wordt ingericht.¹⁰²⁶

¹⁰²² Vlor Raad Secundair Onderwijs, *Advies betreffende de vakoverschrijdende eindtermen en ontwikkelingsdoelen in het secundair onderwijs*, 21 mei 1996, *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 365/1, (347) 350

¹⁰²³ Vlor Raad Secundair Onderwijs, *Advies betreffende de eindtermen en ontwikkelingsdoelen voor de eerste graad van het secundair onderwijs*, 30 april 1996, *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 365/1, (9) 15.

¹⁰²⁴ *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, 16.

¹⁰²⁵ Art. 3 bekrachtigingsdecreet 26 juli 1996.

¹⁰²⁶ Zie: Adv.RvS 7 juni 1994, nr. 23.402/1, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/1, (315) 320. Zie voor een voorbeeld van een louter legistieke suggestie ook het advies bij art. 3 van het bekrachtigingsdecreet: Adv.RvS 7 juni 1994, nr. 23.403/1, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/1, (365) 368-369.

Wat de ontwikkelingsdoelen en eindtermen van de eerste graad van het gewoon secundair onderwijs betrof, weigerde de Raad van State evenwel een inhoudelijke beoordeling te maken, zowel met betrekking tot het ontwerp van besluit tot bepaling van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen van de eerste graad van het gewoon secundair onderwijs, als met betrekking tot het bekrachtigingsdecreet omdat beide documenten bepalingen bevatten die uitvoering moesten geven aan het nog niet aangenomen wijzigingsdecreet. In de woorden van de Raad van State: “het ontwerp [wil] eigenlijk uitvoering geven aan wat de artikelen 6 en 6bis van de schoolpactwet zullen zijn na hun vervanging bij een decreet waarvan het ontwerp nog moet worden ingediend bij het Vlaams Parlement.”¹⁰²⁷ De Raad van State meende dat het ontwerpbesluit daarom voorbarig was, nu een formele rechtsgrond ontbrak, en concludeerde daarom geen advies te kunnen geven met betrekking tot zowel het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering als het voorontwerp van decreet tot bekrachtiging van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen, zowel met betrekking tot de bepalingen waarvoor een formele rechtsgrond ontbrak als voor de andere.¹⁰²⁸

Dat oordeel van de Raad van State is opmerkelijk. De gekozen aanpak verschilde immers niet van die voor de ontwikkelingsdoelen en eindtermen voor het basisonderwijs. Ook de totstandkoming van die eindtermen en ontwikkelingsdoelen verliep parallel met een nog niet decretaal verankerde conceptuele verfijning. Zoals voor het secundair onderwijs nog geen decretaal kader was voorzien voor ontwikkelingsdoelen en attitudinale eindtermen, voorzag de voorgaande decreetgeving ook voor het kleuteronderwijs slechts in eindtermen. De decretale rechtsgrond voor de invoering van ontwikkelingsdoelen voor het kleuteronderwijs werd pas voorzien op dezelfde dag als die waarop de ontwikkelingsdoelen zelf werden bekrachtigd. In 1995 beperkte de Raad van State zich ter zake evenwel tot de suggestie de niet in het decreet voorziene term “ontwikkelingsdoelen” uit het besluit en het bekrachtigingsdecreet weg te laten, waarna wel een advies over de eindtermen zelf volgde.¹⁰²⁹ In zijn advies bij het amendement met betrekking tot de eindterm zwemmen wees de Raad van State er overigens zelf op dat de decreetgever impliciet mocht afwijken van het door hem zelf voorziene decretale kader.¹⁰³⁰

Hoewel de vraag kan worden gesteld of de afdeling Wetgeving van de Raad van State bij machte was om de 58 bladzijden tellende lijst van 701 doelstellingen¹⁰³¹ van een volwaardig kwalitatief advies te voorzien in het

¹⁰²⁷ Adv.RvS 18 juni 1996, nrs. 25.219/1 en 25.220/1 bij B.VI.Reg. 20 juni 1996 tot bepaling van de eindtermen en de ontwikkelingsdoelen van de eerste graad van het secundair onderwijs en Decreet 24 juli 1996 tot bekrachtiging van de eindtermen en de ontwikkelingsdoelen van de eerste graad van het secundair onderwijs, *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 365/1, (353) 356.

¹⁰²⁸ Adv.RvS 18 juni 1996, nrs. 25.219/1 en 25.220/1, *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 365/1, (353) 357.

¹⁰²⁹ Adv.RvS 7 juni 1994, nr. 23.402/1 en Adv.RvS 7 juni 1994, nr. 23.403/1, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/1, (315) 318 en (365) 367-368.

¹⁰³⁰ Adv.RvS nr. 23.7421/1, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/3, 6. Al volgt daar niet noodzakelijk uit dat ook de Vlaamse regering zou mogen anticiperen op een ingreep van de decreetgever in het bestaande kader. In deze lijkt dat evenwel niet geheel onverantwoord: het besluit van de Vlaamse regering krijgt immers slechts uitwerking indien het door het parlement wordt bekrachtigd (zie *supra* nr. 165; *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 365/1, 2).

¹⁰³¹ 310 vakgebonden eindtermen, 72 vakoverschrijdende eindtermen, 247 vakgebonden ontwikkelingsdoelen, 72 vakoverschrijdende ontwikkelingsdoelen.

licht van het opgeworpen spoedeisend karakter, is het volledig ontbreken van een advies met betrekking tot de inhoud van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen betreurenswaardig.

2.2.3 Verantwoording

183. Terwijl in de voorbereidende teksten voor de eindtermen van het basisonderwijs kwaliteitsbewaking en financiering nog de belangrijkste verantwoordingsgronden voor de invoering van afdwingbare minimumdoelen leken, is het financieringsargument bijna volledig afwezig in de discussies die tot de eindtermen voor de eerste graad van het secundair onderwijs hebben geleid.¹⁰³² In de plaats daarvan verkreeg de verantwoording dat het verstrekken van onderwijs de uitvoering van een maatschappelijk mandaat betrof een prominentere plaats in de voorbereidende teksten.¹⁰³³ Onder meer de Memorie van Toelichting met betrekking tot artikel 6 van de schoolpactwet stelde dat “[d]e vrijheid van de onderwijsverstrekker om inzake methode en inhoud vanuit een eigen visie en/of pedagogisch project het onderwijsproces te realiseren [...] niet tegenstrijdig [kan] zijn met *het maatschappelijk mandaat* dat via eindtermen/ontwikkelingsdoelen wordt vastgelegd.”¹⁰³⁴ Dat maatschappelijk mandaat werd elders door de CVP-fractie toegelicht als de taak van het onderwijs om bij te dragen “tot het in stand houden, versterken en vernieuwen van de samenleving”; net vanwege dat mandaat “kunnen er door de samenleving voorwaarden gesteld worden waaraan een school dient te voldoen.”¹⁰³⁵ Hoewel de decreetgever zich er niet op steunde, weerklinkt daarin een echo van artikel 29 van het Kinderrechtenverdrag, waarin onder meer volgende doelen van onderwijs zijn opgenomen:

- “c) het bijbrengen van eerbied voor de ouders van het kind, voor zijn of haar eigen culturele identiteit, taal en waarden, voor de nationale waarden van het land waar het kind woont, het land waar het is geboren, en voor andere beschavingen dan de zijne of de hare;
- d) de voorbereiding van het kind op een verantwoord leven in een vrije samenleving, in de geest van begrip, vrede, verdraagzaamheid, gelijkheid van geslachten, en vriendschap tussen alle volken, etnische, nationale en godsdienstige groepen en personen behorend tot de oorspronkelijke bevolking;
- e) het bijbrengen van eerbied voor de natuurlijke omgeving.”

De hierboven geciteerde verantwoording bij artikel 6 suggereert bovendien dat voor de decreetgever de pedagogische vrijheid niet volledig en zonder meer behouden bleef bij de inperking van de inhoudelijke vrijheid. Integendeel, de pedagogische vrijheid lijkt voorgesteld als ondergeschikt aan de opgelegde minimumleerinhouden. Door te duiden dat de pedagogische aanpak niet strijdig mocht zijn met de

¹⁰³² In de parlementaire stukken werd slechts uitzonderlijk naar de financiering van het onderwijs verwezen (zie bv. Bijlage, Beknopt verslag van de hoorzitting met de betrokkenen uit het veld bij Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, 33-34). Daarbij betrof het eenmaal bovendien slechts de kwestie van de Franstalige scholen in de Vlaamse gemeenten met taalfaciliteiten, waar de Vlaamse Gemeenschap het onderwijs weliswaar financiert, doch zonder controle- en sanctioneringsrecht op basis van de eindtermen (*Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, 14).

¹⁰³³ Zo werd gesproken over een “maatschappelijk mandaat”, over eindtermen en ontwikkelingsdoelen als een “maatschappelijk noodzakelijk minimum”, over “maatschappelijke verwachtingen” en “verlangens van de maatschappij” en over “maatschappelijke kwaliteit” (bv. *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/1, 1-2, 3, 4 en *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, 3-4, 9-10, 12-14, 19, 28-29; P. MICHIELENS, “De groei van een kwaliteitscultuur. Vragen over school en overheid, ervaringen met schooldoorlichtingen, uitdagingen voor kwaliteitszorg op school”, *TORB* 1993-1994, nr. 3, (180) 181).

¹⁰³⁴ *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/1, 4 (eigen cursivering).

¹⁰³⁵ *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, 13.

eindtermen of ontwikkelingsdoelen erkende de decreetgever in wezen dat de invoering van minimumleerinhouden ook de pedagogische vrijheid kon raken.

184. Daarnaast bleef ook het kwaliteitsargument een belangrijke verantwoordingsgrond voor de eindtermen.¹⁰³⁶ Opvallend daaromtrent was de reactie van een van de parlementsleden op de kritiek van vzw De Vrije Ruimte. Het pleidooi van deze vzw voor een controlerecht van de ouders in plaats van overheidsinmenging werd als onrealistisch bestempeld “omdat ouders uit sociaal zwakkere milieus minder goed geplaatst zijn om aan kwaliteitsbewaking van het onderwijs te doen.”¹⁰³⁷ Het is moeilijk deze claim niet te lezen als een bijna letterlijke herneming van de door Dams geuite minderheidsvisie ten tijde van de Volksraad, een visie waar de grondwetgevende vergadering anno 1830-1831 uitdrukkelijk niet voor koos. Dezelfde – al dan niet terecht – ontkenning van het ouderlijk vermogen (en recht) om te waken over het belang van hun eigen kind zal ook blijken in de regulering van het huisonderwijs (zie *infra* nr. 293).

185. Ook de link tussen de invoering van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen en het recht op onderwijs en het onderwijsrechtelijke gelijkheidsbeginsel werd explicieter gemaakt. Daarbij werd erop gewezen hoe de eindtermen een garantie vormden “om eenieder tot een bepaalde leeftijd dezelfde kansen op scholing te bieden” en om continuïteit te waarborgen in de schoolloopbaan van elke leerling.¹⁰³⁸ Dat laatste element zou ook een rol spelen in het afwijzen van de mogelijkheid tot beperkte afwijking van de eindtermen voor de steinerscholen: het werken met algemeen geldende eindtermen maakte het immers net mogelijk “voor elke leerling om aansluiting te vinden op een school met een andere pedagogische visie”.¹⁰³⁹ De achterliggende idee lijkt er een van uniformisering van het onderwijslandschap met het oog op gelijke kansen.

2.2.4 Parallele bepalingen met betrekking tot de klassenraad en de leerplannen

186. Het wijzigingsdecreet van 24 juli 1996 versterkte ook **de rol van de klassenraad**. Het inspectiedecreet van 1991 kende de bevoegdheid tot het toekennen van de van rechtswege geldende studiebewijzen toe aan “[d]e inrichtende machten, in voorkomend geval op voordracht en na beslissing van de klassenraden of de gelijkgestelde organen”. Deze formulering bleef behouden wat het basisonderwijs en het buitengewoon onderwijs betrof. Voor het gewoon secundair onderwijs stelde het wijzigingsdecreet van 24 juli 1996 evenwel nadrukkelijk dat “de delibererende klassenraad als enige orgaan [fungeert] op het vlak van de beslissingen inzake het al dan niet geslaagd zijn”.¹⁰⁴⁰ Tijdens de parlementaire bespreking werd

¹⁰³⁶ Zie daarover bv. *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, 6 en 12 en Bijlage, Beknopt verslag van de hoorzitting met de betrokkenen uit het veld bij Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, (25) 26 en 31-33 en 35-36, 38-40.

¹⁰³⁷ *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, 16.

¹⁰³⁸ *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, 13.

¹⁰³⁹ *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, 14.

¹⁰⁴⁰ Art. 6ter, tweede lid schoolpactwet, zoals ingevoegd bij art. 4 wijzigingsdecreet 24 juli 1996.

opgemerkt dat de herwaardering van de klassenraad eigenlijk de herwaardering van de leerkracht inhield¹⁰⁴¹; of nog: een versterking van de vrijheid van onderwijs op het laagste niveau van de beleidspiramide.¹⁰⁴²

187. Het wijzigingsdecreet van 24 juli 1996 had niet alleen betrekking op de bepalingen rond eindtermen uit de schoolpactwet en het inspectiedecreet. Ook wat de **leerplannen** betrof, voorzag het decreet in wijzigingen. Zo voegde het wijzigingsdecreet van 24 juli 1996 een tweede paragraaf toe aan artikel 6 schoolpactwet, waarin een decretale omschrijving van de leerplannen was opgenomen: “De leerplannen bevatten de doelen die de inrichtende macht uitdrukkelijk formuleert voor haar leerlingen vanuit het eigen opvoedingsproject in het algemeen of de eigen visie op het vak in het bijzonder.”¹⁰⁴³ Specifiek voor het secundair onderwijs schreef hetzelfde artikel voor dat de leerplannen op herkenbare wijze de vakgebonden eindtermen en ontwikkelingsdoelen dienden te bevatten, evenals de specifieke eindtermen. Wat de vakoverschrijdende eindtermen betrof, was opname dus niet verplicht. De Memorie van Toelichting stelde daarover, op aangeven van de Vlor, slechts het volgende: “Leergebied- of vakoverschrijdende eindtermen *kunnen* door de inrichtende macht als doel opgenomen zijn in het leerplan.”¹⁰⁴⁴ Daarmee bevestigde ook de leerplannen de inferieure status van de vakoverschrijdende eindtermen. Door enkel de vakgebonden eindtermen te valoriseren en te controleren versterkte het wijzigingsdecreet van 24 juli 1996 in zekere zin ook de onvrijheid waarbij het onderwijs vanuit een vooraf bepaald vakkenaanbod zou worden benaderd, een onvrijheid waarvoor in het voorbereidingsproces van de eindtermen basisonderwijs nog was gewaarschuwd.¹⁰⁴⁵

Een nieuwe, derde paragraaf bij artikel 6 schoolpactwet hernam de bepaling dat de Vlaamse regering de leerplannen diende goed te keuren met het oog op het waarborgen van het studiepeil. Daarbij golden twee nieuwigheden: enerzijds keerde de decreetgever terug naar een systeem waarbij de goedkeuring vereist werd van “de [lees: alle] leerplannen”, met uitzondering van die voor levensbeschouwelijke vakken.¹⁰⁴⁶ Dat

¹⁰⁴¹ *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, 8.

¹⁰⁴² De samenstelling en werking van de delibererende klassenraad zou evenwel bij besluit van de Vlaamse regering worden vastgelegd, evenals de beroepsprocedure tegen de beslissing van de klassenraad (art. 6ter, tweede lid, *in fine* schoolpactwet, zoals ingevoegd bij art. 4 wijzigingsdecreet 24 juli 1996). In antwoord op de suggestie om een beroepsprocedure op het niveau van de inrichtende macht te organiseren, maakte de minister wel duidelijk dat vastgehouden zou worden aan de regeling uit art. 64 e.v. van het Besluit van 13 maart 1991 betreffende de organisatie van het voltijds secundair onderwijs, waarbij de klassenraad het laatste woord hield. Zie over de actuele beroepsprocedure, waarbij het laatste woord toekomt aan een gemengde beroepscommissie samengesteld uit leden van de klassenraad en externe leden: P. GILLAERTS, J. LIEVENS en P.-J. VAN DE WEYER, "Verschillende beoordelings(g)raden: hoe een C-attest toch een A-attest wordt zonder schadevergoeding", *TJK* 2018, nr. 3, *te verschijnen*; J. LIEVENS, "Kroniek onderwijsrecht", *TBP* 2014, nr. 8, (514) 517-519; G. VAN HAEGENDOREN, "Leerlingenevaluatiegeschillen in het secundair onderwijs na de hervorming van de beroepsprocedure", *TORB* 2015-2016, nr. 4, (206) 206-228.

¹⁰⁴³ Art. 6, §2 schoolpactwet, zoals ingevoegd bij art. 2 wijzigingsdecreet 24 juli 1996.

¹⁰⁴⁴ MvT en Advies Vlor, *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/1, (1) 5 en (15) 17 (eigen cursivering)..

¹⁰⁴⁵ Cf. de focus op horizontale samenhang, *supra* nr. 149.

¹⁰⁴⁶ Ingevolge het inspectiedecreet van 1991 gold de verplichte goedkeuring algemeen ten aanzien van “de leerplannen”. In het decreet van 1 december 1993 betreffende de inspectie en de begeleiding van de levensbeschouwelijke vakken werden de levensbeschouwelijke vakken expliciet uitgesloten van de aanname van eindtermen en werd de verplichte goedkeuring van de leerplannen beperkt tot “de vakken waarvoor eindtermen in acht moeten worden genomen” (art. 6, tweede lid schoolpactwet zoals gewijzigd bij art. 29 Decreet 1 december 1993). Het wijzigingsdecreet van 24 juli 1996 voorzag opnieuw in een algemene goedkeuring van “de leerplannen”, maar stelde in een afzonderlijke zin dat die verplichting niet gold voor “de leerplannen voor het onderricht

betekende een verruiming van de vereiste goedkeuring, aangezien voordien enkel de goedkeuring vereist was van de leerplannen “van de vakken waarvoor eindtermen in acht moeten worden genomen.”¹⁰⁴⁷ Verstegen merkt op dat de goedkeuring daardoor formeel wel het gehele lessenrooster zou omvatten, maar de inhoudelijke vrijheid van het ‘vrije gedeelte’ zou moeten respecteren.¹⁰⁴⁸ Anderzijds stelde het decreet dat de goedkeuring van de leerplannen zou gebeuren “volgens de vooraf door [de Vlaamse regering] bepaalde criteria.” Die criteria zouden worden vastgelegd in de besluiten van 26 november 1996. Een leerplan moest minstens een omschrijving van de doelstellingen, de leerinhouden en de materiële vereisten van het betreffende vak bevatten, evenals pedagogisch-didactische wenken, didactische middelen, evaluatiemethoden en een bibliografie. Enkel de doelstellingen, leerinhouden en materiële vereisten zouden evenwel inhoudelijk worden beoordeeld. Standaert wijst erop hoe deze criteria in grote mate overeenkwamen met de criteria die de commissie leerplannen tot 1991 al had gebruikt. De belangrijkste vernieuwing school in de verplichte verwijzing naar de eindtermen.

2.2.5 De vrijheid van onderwijs in het debat over de eindtermen secundair onderwijs

188. Anders dan, afgaand op de voorbereidende teksten, het geval was voor het basisonderwijs, werden in aanloop naar de goedkeuring van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen voor de eerste graad van het secundair onderwijs ook meer principiële vragen opgeworpen aangaande de vrijheid van onderwijs en hoe ver de overheid kan gaan in het bepalen van het onderwijsbeleid.

189. Daarbij werd vooreerst aansluiting gezocht bij de traditionele invulling van de vrijheid van onderwijs. De CVP-fractie in het bijzonder verdedigde de “volwaardige erkenning van de vrijheid van onderwijs” als “een belangrijk politiek thema”: in een democratische samenleving, zo argumenteerde een christendemocratisch parlementslid, hebben groepen van gelijkgezinden het recht een eigen onderwijsaanbod en opvoedingsproject uit te werken gebaseerd op een levens- of wereldbeschouwing, een democratische gemeenschapsopvatting of een pedagogische keuze.¹⁰⁴⁹ Opvallend is hoe de vrijheid van onderwijs aldus, ook in de retoriek van de christendemocraten, niet langer louter aan levensbeschouwelijke, maar ook aan pedagogische eigenheid werd verbonden.

in een erkende godsdienst, een op die godsdienst berustende zedenleer of in de niet-confessionele zedenleer, de eigen cultuur en religie of de cultuurbeschouwing” (art. 6, §3 schoolpactwet zoals ingevoegd bij art. 2 wijzigingsdecreet 24 juli 1996). Niet alleen de formulering werd daarbij gewijzigd; nieuw was ook de toevoeging van “de eigen cultuur en religie” en “de cultuurbeschouwing” aan de van goedkeuring van de leerplannen uitgesloten vakken. Zie over de levensbeschouwelijke vakken ook *infra* nrs. 251-253 en Hoofdstuk 11, nrs. 413-441.

¹⁰⁴⁷ Adv.RvS 18 mei 1996, nr. 25.218/1, *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/1, (33) 38. Cf. art. 6, tweede lid schoolpactwet, zoals gewijzigd bij art. 29 wet 1 december 1993.

¹⁰⁴⁸ R. VERSTEGEN, “Eindtermen getoetst aan de Grondwet”, *TORB* 1996-1997, (223) 225.

¹⁰⁴⁹ *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, 12.

Verder werd ook expliciet verwezen naar de specifieke geschiedenis van de Belgische onderwijsvrijheid, waaruit een grote argwaan tegenover elk staatsingrijpen zou zijn gegroeid.¹⁰⁵⁰ Die argwaan zou de intensiteit van onder meer het debat over de vakoverschrijdende eindtermen verklaren. Dat debat vergde immers een moeilijke evenwichtsoefening, waarbij de grens moest worden gezocht tussen “tot waar de overheid kan gaan om de vrijheid tot een leeg begrip te maken.”¹⁰⁵¹ Tijdens de parlementaire bespreking gaf de minister van Onderwijs aan dat via de eindtermen zeker geen maatschappijmodel mocht worden opgelegd. Die vrees was wel aanwezig. Onder meer met betrekking tot de eindterm “burgerzin” werd door een aantal parlamentsleden gewag gemaakt van de mogelijk “sturende en moraliserende finaliteit” van zo’n eindterm.¹⁰⁵² En ten aanzien van de attitudinale eindtermen werd opgemerkt dat deze de leraren niet in een positie van “*Prinzipiennreiters*” mochten plaatsen.¹⁰⁵³

190. Tijdens het parlementair debat werd opgeworpen dat elk onderwijsstelsel doordrongen is van een **spanning tussen de overdracht van door de gemeenschap essentieel geachte kennis, vaardigheden en waarden enerzijds en ruimte voor culturele diversiteit anderzijds**.¹⁰⁵⁴ Daarmee de teleologische benadering van de vrijheid van onderwijs bevestigend, werd opgeworpen hoe “[e]lke generatie [...] ernaar [moet] streven om in haar onderwijsstelsel een zo goed mogelijk evenwicht te vinden tussen die tegenstrijdige aspiraties.”¹⁰⁵⁵ De klassieke balanceringsoefening tussen vrijheid en overheid lijkt daarbij te zijn hertaald in een evenwicht tussen diversiteit en gemeenschappelijkheid. Die herformulering geeft de indruk dat de vrijheid van onderwijs een minderheidsrecht betreft – toekomend aan zij die afwijken van de door de gemeenschap (en dus de meerderheid?) gesteunde visie; terwijl de onderwijsvrijheid aanvankelijk net aan een meerderheid van de (katholieke) bevolking toekwam om het onderwijs gebaseerd op de levensbeschouwing van diezelfde meerderheid vrij te stellen van overheidsinmenging.

Hoewel het parlamentslid in kwestie de aanwezigheid en omkadering van diversiteit in het onderwijs verdedigde, werd gewaarschuwd voor onbegrensde diversiteit en vrijheid:

“Een samenleving heeft immers *behoefte aan een gedeelde opvatting over wat een goede samenleving is*. Zij moet kunnen steunen op gedeelde opvattingen over wat waardevolle houdingen, vaardigheden en kennis zijn. Het onderwijs is één van de middelen waarmee die gemeenschappelijke grondslag van opvattingen moet worden gelegd. Het onderwijs moet de culturele diversiteit van zijn samenleving weerspiegelen en die diversiteit als een bron van rijkdom laten bloeien maar het heeft ook een collectieve opdracht. De autonomie van de scholen moet daarom gekaderd worden in een gemeenschappelijke consensus over de kernopdracht die gemeenschappelijk is aan alle onderwijsinstellingen.”¹⁰⁵⁶

¹⁰⁵⁰ *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, 9.

¹⁰⁵¹ *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, 19.

¹⁰⁵² *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, 18 en 20-21.

¹⁰⁵³ Bijlage, Beknopt verslag van de hoorzitting met de betrokkenen uit het veld bij Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, (25) 37.

¹⁰⁵⁴ *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, 9.

¹⁰⁵⁵ *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, 9.

¹⁰⁵⁶ *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, 9-10.

Ook DVO-directeur Standaert wees op een gedeelde consensus als noodzakelijke basis voor de eindtermen. Specifiek met betrekking tot het debat rond vakoverschrijdende eindtermen stelde hij: “Als er geen consensus bestaat over deze waarden, dan horen ze niet thuis in de eindtermen.”¹⁰⁵⁷ Het is moeilijk in deze uiteenzetting niet de echo te horen van het politiek liberalisme waar hoger al naar verwezen is: over *minimale* doelen kan een overlappende consensus worden verondersteld (*supra* nr. 153, vn. 794).

Aldus verschijnen twee – ook door het parlement onderschreven – vereisten voor de gemeenschappelijke leerdoelen: ze moeten minimaal zijn en steunen op een consensus.¹⁰⁵⁸

191. Hoger is al gewezen op hoe de vrijheid van onderwijs mogelijk niet alleen een evenwicht tussen de centrale overheid en het onderwijsveld betreft, maar **ook een evenwicht binnen dat veld tussen de netten, koepels en inrichtende machten enerzijds en de scholen en leerkrachten anderzijds**.¹⁰⁵⁹ Tijdens de parlementaire besprekingen van het wijzigingsdecreet van 1996 kwam dat laatste evenwicht voor het eerst nadrukkelijk aan bod. Zo werd door een Agalev-parlementslid opgeworpen dat de ervaring van het basisonderwijs leerde “dat niet het schoolteam, maar wel de koepels en de netten via de leerplancommissies en de daarop gebaseerde handboeken de weg uitstippelen” en dat bijgevolg “niet de overheid, maar de koepels en de netten de kwaliteit van het onderwijs controleren.”¹⁰⁶⁰ Ook door de vakbonden, daarin verder gesteund door vzw De Vrije Ruimte, werd de vrees geuit dat de scholen geen autonomie zouden krijgen wanneer “de inrichtende machten die visie [op de vakoverschrijdende eindtermen en ontwikkelingsdoelen] aan de scholen zullen voorschrijven.”¹⁰⁶¹ Die vrees had overigens niet alleen betrekking op het katholiek onderwijs. Ook ten aanzien van het gemeenschapsonderwijs werd de vraag opgeworpen hoeveel vrijheid de scholen en de leerkrachten overhielden.¹⁰⁶²

De vrees lijkt niet geheel ongegrond te zijn geweest. Niet alleen was er de ervaring uit het basisonderwijs, waar het parlementslid van Agalev aan refereerde, ook in de teksten rond het secundair onderwijs zelf kon een bevestiging van de primauteit van de leerplannen worden gelezen, ten nadele van de eindtermen¹⁰⁶³ Zo spitste de controle van de inspectie zich louter toe op de leerplannen. Hoewel de redenering was dat “het toezien op de realisatie van een goedgekeurd leerplan [...] het toezicht op de realisatie van erin opgenomen

¹⁰⁵⁷ Bijlage, Beknopt verslag van de hoorzitting met de betrokkenen uit het veld (Standaert (DVO)) bij Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, (25) 29.

¹⁰⁵⁸ Zie bv. *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, 11 en 13 en, minder expliciet, nr. 364/1, 3..

¹⁰⁵⁹ Zie *supra* nr. 157.

¹⁰⁶⁰ *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, 15.

¹⁰⁶¹ Bijlage, Beknopt verslag van de hoorzitting met de betrokkenen uit het veld (Op de Beeck (COC) en Govaerts (Vrije Ruimte)) bij Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, (25) 40 en 43.

¹⁰⁶² Waarop het ietwat vage antwoord van de vertegenwoordigers van het gemeenschapsonderwijs luidde dat “de scholen vrij zullen zijn om in het leerplan eigen klemtonen te leggen” en dat “[d]e vrijheid van de leerkracht [...] zeer belangrijk [is]”. Bijlage, Beknopt verslag van de hoorzitting met de betrokkenen uit het veld (Wellens en Vandevelde (ARGO)) bij Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, (25) 36-37.

¹⁰⁶³ R. STANDAERT, “Twintig jaar eindtermen: een terugblik”, *TORB* 2011-2012, (2) 11-12, 10.

vakgebonden eindtermen [impliceert]”¹⁰⁶⁴, impliceerde zulks ook dat het toezicht ook de andere elementen van het leerplan omvatte.¹⁰⁶⁵ Ook de SERV kwam tot de strenge conclusie dat “de kwaliteitsbewaking wordt gereduceerd tot de goedkeuring van de leerplannen [en] dat de rol van de inspectie in de kwaliteitsbewaking en -controle wordt herleid tot het controleren van die leerplannen”, waardoor de eindtermen niet langer als rechtstreeks controlemiddel zouden fungeren.¹⁰⁶⁶ In meer recente maatregelen lijkt die primauteit van de leerplannen enigszins te zijn ingeperkt (zie *infra* nr. 370).

In het debat werden onbedoeld ook de uitgeverijen betrokken. Zo suggereerde de vertegenwoordiger van het katholiek onderwijs tijdens de hoorzitting in antwoord op een vraag over hoe duidelijk de eindtermen en de leerplannen voor de ouders waren dat ouders zich bij het beoordelen van de school voornamelijk door de kwaliteit van de handboeken (en de persoonlijkheid van de leerkracht) lieten leiden.¹⁰⁶⁷

192. In de discussie over de vrijheid van onderwijs kwam ook de mogelijkheid tot afwijking van de eindtermen opnieuw aan bod. Inmiddels was door Agalev een afzonderlijk voorstel van decreet ingediend dat het scholen met een eigen pedagogisch project mogelijk zou maken om in specifieke gevallen te kunnen **afwijken van de eindtermen**. De inrichtende machten zouden daarbij zowel om een ontheffing kunnen verzoeken van de eindtermen of ontwikkelingsdoelen “die als strijdig ervaren worden met het eigen mens- en wereldbeeld, horend bij een bepaalde leeftijd”, als om een vervanging door herdefiniëren van de eindtermen of ontwikkelingsdoelen “die door hun formulering strijdig zijn met de pedagogische methode.”¹⁰⁶⁸

Ter verdediging van het voorstel werd opgeworpen dat de eindtermen “de minister, de inrichtende machten en de scholen in staat [zouden moeten] stellen om waardevolle nieuwe of afwijkende pedagogische inzichten, werkwijzen en inhouden in de praktijk te toetsen.”¹⁰⁶⁹ Om het gevaar van een ongebreidelde vrijheid om van de eindtermen af te wijken te vermijden, vereiste het voorstel voor elke afwijking de goedkeuring door de Vlaamse regering, na een gewoon (i.e. niet ‘eensluidend’) advies van de Vlor, en bekrachtiging door het Vlaams Parlement.¹⁰⁷⁰ Ondanks de openlijke steun van de liberale fractie voor het groene voorstel van decreet zou de roomsrode coalitie evenwel voet bij stuk houden.¹⁰⁷¹

¹⁰⁶⁴ *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 365/1, 4.

¹⁰⁶⁵ R. STANDAERT, "Twintig jaar eindtermen: een terugblik", *TORB* 2011-2012, (2) 11-12, 11.

¹⁰⁶⁶ Advies SERV, *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/1, (25) 30.

¹⁰⁶⁷ Bijlage, Beknopt verslag van de hoorzitting met de betrokkenen uit het veld (Toon Boone (VVKSO)) bij Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, (25) 35.

¹⁰⁶⁸ Voorstel van decreet houdende wijziging van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 344/1, 3.

¹⁰⁶⁹ Voorstel van decreet houdende wijziging van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 344/1, 1.

¹⁰⁷⁰ Voorstel van decreet houdende wijziging van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 344/1, 3.

¹⁰⁷¹ Die liberale steun leek tegen de stemming evenwel verdampt; het amendement werd met 13 stemmen tegen 1 weggestemd, met 1 onthouding (*Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, 8 en 22).

Anders dan voor het basisonderwijs hadden de steinerscholen ditmaal ook kunnen deelnemen aan de besprekingen binnen de Vlor. Van de besprekingen in de verschillende vakken-werkgroepen bleef het steinderonderwijs evenwel uitgesloten. Hoewel de vertegenwoordiger van de Federatie van Rudolf Steinerscholen zich verheugd toonde over doorgevoerde aanpassingen met betrekking tot attitudes en vakoverschrijdende eindtermen, bleef de invulling van de vakgebonden doelstellingen problematisch.¹⁰⁷² Met betrekking tot de set eindtermen geschiedenis verduidelijkte de steinerscholen bijvoorbeeld dat deze in wezen “een zeer gedetailleerde lijst met criteria [vormde] die in feite een methode voorschrijft”.¹⁰⁷³ De steinerscholen hielden dan ook vast aan hun verzoek om “bepaalde eindtermen op een latere leeftijd te realiseren, andere minstens te herformuleren en een ontheffing te krijgen voor eindtermen die waarden bevatten.”¹⁰⁷⁴ Kreeg de Federatie van Rudolf Steinerscholen bij de Vlor en het Vlaams Parlement geen gehoor, dan bleef er nog de optie van het Arbitragehof.

2.3 BEROEPEN TOT Vernietiging bij het Arbitragehof

193. Zowel tegen de decreten van 22 februari 1995 met betrekking tot het basisonderwijs, als tegen de decreten van 26 juli 1996 met betrekking tot het secundair onderwijs werden beroepen tot vernietiging ingesteld bij het Arbitragehof. Hieronder worden beide zaken besproken (2.3.1 en 2.3.2). Uit een analyse van die rechtspraak kunnen we enkele principes puren met betrekking tot de betekenis van de vrijheid van richting. Zo maakt het Hof duidelijk dat die vrijheid niet ongebreideld is. De overheid mag, vanwege de subsidiëring van het onderwijs en om de kwaliteit en de onderlinge gelijkwaardigheid van het onderwijs en de studiebewijzen te waarborgen, minimumdoelstellingen opleggen aan de onderwijsverstrekkers. De opgelegde standaarden mogen het niveau van minimumdoelstellingen evenwel niet overstijgen. Doen ze dat toch, zoals het Hof meende dat het geval was met betrekking tot de aangenomen eindtermen voor het lager onderwijs, dan is minstens een afwijkingsmechanisme nodig voor onderwijsverstrekkers wier onderwijs gebaseerd is op een specifiek pedagogisch of levensbeschouwelijk project. Zo'n mechanisme is in antwoord op de eerste zaak dan ook uitgewerkt en wordt eveneens hieronder besproken (2.3.3). Tot slot gaf het Hof, in de zaak met betrekking tot de eindtermen voor de eerste graad van het secundair onderwijs, aan dat voor eindtermen die waardegebonden zijn een grotere bedachtzaamheid op zijn plaats is nu zulke doelen de specificiteit van een pedagogisch project sterker kunnen beïnvloeden.

¹⁰⁷² Bijlage, Beknopt verslag van de hoorzitting met de betrokkenen uit het veld (Van Herp (Federatie van Rudolf Steinerscholen)) bij Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, (25) 41.

¹⁰⁷³ Bijlage, Beknopt verslag van de hoorzitting met de betrokkenen uit het veld (Van Herp (Federatie van Rudolf Steinerscholen)) bij Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, (25) 42.

¹⁰⁷⁴ Bijlage, Beknopt verslag van de hoorzitting met de betrokkenen uit het veld (Van Herp (Federatie van Rudolf Steinerscholen)) bij Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, (25) 41.

2.3.1 Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96: de eindtermen en ontwikkelingsdoelen voor het kleuteronderwijs en gewoon lager onderwijs

A. Inleiding

194. Tegen het wijzigingsdecreet en het bekrachtigingsdecreet van 22 februari 1995 werd, niet geheel onverwacht, beroep tot vernietiging ingesteld bij het Arbitragehof. De beroepen die zouden resulteren in de gedeeltelijke vernietiging van het wijzigingsdecreet van 22 februari 1995 en de volledige vernietiging van het bekrachtigingsdecreet van 22 februari 1995 resulteerden uit verschillende samengevoegde zaken. Een eerste zaak werd – net als de eerdere procedure voor de Raad van State – aangespannen door de Vrije Ruimte en enkele ouders van kinderen uit en leerkrachten en een directeur van twee steinerscholen.¹⁰⁷⁵ Een tweede zaak was ingesteld door de vzw Federatie van Rudolf Steinerscholen zelf, een koepelorganisatie van tien scholen die zich beroepen op de steinerpedagogie; samen met enkele ouders wier kinderen schoolliepen in steinerscholen.¹⁰⁷⁶

De verzoekende partijen voerden een breed arsenaal aan juridisch geschut aan, waarbij zij zich voornamelijk op artikel 24 van de Grondwet baseerden. Zo riepen zij onder meer een schending in van het recht op onderwijs uit §3, van het gelijkheidsbeginsel uit §4, van de vrijheid van onderwijs en de keuzevrijheid van de ouders uit §1 en van het verbod op preventieve maatregelen uit §1, eerste lid.

De verzoekende partijen wierpen ten aanzien van beide bestreden decreten een dubbele schending op van artikel 24, §1 van de Grondwet. De eindtermen en ontwikkelingsdoelen zouden als een preventieve maatregel moeten worden beschouwd, waardoor zowel de onderwijsvrijheid als zodanig (vermoedelijk wordt bedoeld op de actieve onderwijsvrijheid) werd ingeperkt als – als gevolg van de daaruit voortvloeiende verschraling van het onderwijslandschap – de keuzevrijheid van de ouders (de passieve onderwijsvrijheid).¹⁰⁷⁷ Daarbij werd eveneens beroep gedaan op de parallelle bepalingen uit internationale verdragen. Hoewel door de verzoekers ook gesteund werd op het recht op onderwijs uit de derde paragraaf van artikel 24 van de Grondwet en op het gelijkheidsbeginsel uit de vierde paragraaf, zou het Hof het recht op onderwijs nauwelijks onderzoeken en het gelijkheidsbeginsel zelfs volledig buiten zijn analyse houden. Het Hof beperkte zich hoofdzakelijk tot een onderzoek vanuit de vrijheid van onderwijs.¹⁰⁷⁸

¹⁰⁷⁵ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, A.1.1 en B.2.3. Vzw Vrije Ruimte had zich ook daar reeds kritisch getoond voor het concept van de eindtermen, zie *supra* nrs. 161, 171 en 191. Het ging hier om de Gesubsidieerde Vrije Basisschool Rudolf Steiner te Antwerpen en de Hiberniaschool.

¹⁰⁷⁶ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.2.4.

¹⁰⁷⁷ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.4.1.

¹⁰⁷⁸ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.6; R. VERSTEGEN, "Eindtermen getoetst aan de Grondwet", *TORB* 1996-1997, (223) 228. Dat principe werd voor het eerst uitdrukkelijk erkend in RvS 31 mei 1985, *Centrum van de Steinerpedagogie en Hiberniaschool*, nr. 25.423. Zie: P. DE GADT, "De vrijheid van onderwijs en de rationalisatie- en programmatienormen van het secundair onderwijs met volledig leerplan", *TBP* 1986, (87) 93.

195. Het Arbitragehof bevestigde vooreerst **enkele principiële overwegingen met betrekking tot de vrijheid van onderwijs**. De in artikel 24, §1 van de Grondwet gewaarborgde onderwijsvrijheid “garandeert het recht tot oprichting – en derhalve keuze tussen – scholen die gebaseerd zijn op een bepaalde confessionele of niet-confessionele levensbeschouwing”.¹⁰⁷⁹ Die vrijheid om scholen op te richten onderstelt, “wil ze niet louter theoretisch zijn” dat onder bepaalde voorwaarden aanspraak kan worden gemaakt op subsidiëring vanwege de gemeenschap.¹⁰⁸⁰ Die subsidiëeringsvoorwaarden kunnen zowel slaan op “vereisten van algemeen belang, zoals onder meer die van een behoorlijke onderwijsverstrekking en van bepaalde schoolbevolkingsnormen”, als op “de noodzaak de financiële middelen te spreiden over de onderscheiden opdrachten van de gemeenschap”; zij mogen evenwel niet wezenlijk afbreuk doen aan de vrijheid van onderwijs.¹⁰⁸¹

Het Arbitragehof beoordeelde vervolgens het wijzigingsdecreet (B) en het bekrachtigingsdecreet van 22 februari 1995 (C), beide in het licht van de onderwijsvrijheid, waarbij het ten aanzien van het eerste decreet geen schending en ten aanzien van het tweede decreet wel een schending vaststelde. Daarnaast sprak het Hof zich ook over de in het wijzigingsdecreet voorziene ontwikkelingsprocedure, waarbij het een schending van het legaliteitsbeginsel vaststelde doordat niet voorzien was in een parlementaire bekrachtiging van de specifieke eindtermen voor het secundair onderwijs (D).

B. Het wijzigingsdecreet en de vrijheid van onderwijs

196. Specifiek met betrekking tot het wijzigingsdecreet oordeelde het Hof dat de bepalingen die de invoering van eindtermen en ontwikkelingsdoelen in het vooruitzicht stelden **niet konden worden beschouwd als door artikel 24, §1, eerste lid van de Grondwet verboden preventieve maatregelen**. Het stelde daarbij dat het grondwettelijk verbod op preventieve maatregelen enkel betrekking heeft op de situatie waarbij “de oprichting van onderwijsinstellingen zou worden onderworpen aan een voorafgaande machtiging door de overheid.”¹⁰⁸² Daarmee bracht het Arbitragehof duidelijkheid in een aanslepend debat uit de rechtsleer. Door sommige auteurs werd namelijk een ruimere invulling gegeven aan het verbod op preventieve maatregelen, waarbij ook verregaande en strenge subsidievoorwaarden inhoudelijk als preventieve maatregelen werden gekwalificeerd.¹⁰⁸³

¹⁰⁷⁹ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.4.2.

¹⁰⁸⁰ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.4.3. Zie over het recht op subsidiëring ook: Arbitragehof 11 december 1996, nr. 73/96, B.3.2; Arbitragehof 15 juli 1998, nr. 85/98, B.3.7; Arbitragehof 2 februari 2000, nr. 14/2000, B.3.1; Arbitragehof 18 april 2001, nr. 49/2001, B.6.2; Arbitragehof 8 januari 2003, nr. 1/2003, B.6.2; Arbitragehof 5 mei 2004, nr. 67/2004, B.8.2; Arbitragehof 23 november 2005, nr. 167/2005, B.19.3; GwH 19 juli 2007, nr. 106/2007, B.5.3; GwH 17 oktober 2007, nr. 132/2007, B.4.1; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.10.1.2; G. MAES, "Bescherming van eigenheid en privéleven van leerkrachten in het vrij onderwijs", *TORB* 2006-2007, nr. 2-4, (188) 191-192; R. VERSTEGEN, "De rol van de rechter in de uitbouw van het onderwijsrecht. Een overzicht", *TORB* 2006-2007, nr. 2-4, (105) 106.

¹⁰⁸¹ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.4.3.

¹⁰⁸² Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.4.7.

¹⁰⁸³ G. CRAENEN, "Vrijheid en recht volgens artikel 17 van de Grondwet", *TBP* 1990, nr. 1, (36) 37; R. VERSTEGEN, "Eindtermen getoetst aan de Grondwet", *TORB* 1996-1997, (223) 228.

De betekenis die het Arbitragehof hier toekende aan het verbod op preventieve maatregelen, ligt vermoedelijk dichter bij de oorspronkelijke betekenis die er door de grondwetgever anno 1831 aan werd gegeven, de voordien geldende maatregelen van overheidsinmenging indachtig.¹⁰⁸⁴ Tegelijkertijd dient evenwel te worden opgemerkt dat er anno 1831 nog geen sprake was van een recht op subsidiëring. Het oordeel van de grondwetgever dateert uit een ander tijdperk. Een eventuele hertaling naar de 21^{ste} -eeuwse context, waarbij het verbod op preventieve maatregelen zou moeten worden uitgebreid tot subsidiëeringsvoorwaarden is vanuit een theoretisch perspectief niet volstrekt ondenkbaar. Buiten de suggesties daartoe in de rechtsleer ontbreekt het evenwel aan elementen om die lijn te volgen: noch in het Schoolpact, noch in de teksten van de grondwetgevende vergadering van 1988 zijn sporen te vinden die wijzen op een uitbreiding van het begrip van de preventieve maatregelen. In de mate dat die deur nog op een kier zou hebben gestaan, lijkt het Arbitragehof ze hier bovendien definitief te hebben gesloten.

Een uitbreiding van het verbod op preventieve maatregelen tot subsidiëeringsvoorwaarden lijkt inhoudelijk overbodig. Net doordat het Arbitragehof een recht op subsidiëring erkende, kunnen al te stringente subsidievoorwaarden reeds worden aangevochten wegens een schending van dat recht op subsidies, zonder dat een bijkomend beroep op het verbod op preventieve maatregelen noodzakelijk zou zijn. Het tegendeel, waarbij een subsidievoorwaarde als preventieve maatregel zou gelden, zou de overheid bovendien elke mogelijkheid tot het vooraf bepalen van subsidievoorwaarden ontnemen en haar veroordelen tot een louter *post factum* interveniëren in het door haar gefinancierde onderwijs.¹⁰⁸⁵ Het risico dat zulks zou resulteren in een achter de feiten aanhollend systeem van kwaliteitsbewaking lijkt niet ondenkbaar.

197. Parallel met de vrijheid van onderwijs deden de verzoekers, met betrekking tot het wijzigingsdecreet, ook beroep op **artikel 13 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR)** en op **artikel 10.2 van het EVRM en artikel 2 van het Aanvullend Protocol bij het EVRM**; evenwel zonder succes. Artikel 13 IVESCR bevestigt naast het recht op onderwijs (artikel 13.1 IVESCR), ook de vrijheid van ouders om voor hun kinderen scholen te kiezen, voor zover die “beantwoorden aan door de Staat vast te stellen of goed te keuren minimumonderwijsnormen” (artikel 13.3 IVESCR) en bevat een uitdrukkelijke bepaling dat het artikel niet gelezen kan worden als een beperking op de vrijheid om zelf scholen op te richten, zij het dat ook het in eigen scholen verstrekte onderwijs moet beantwoorden “aan door de Staat vastgestelde minimumnormen” (artikel 13.4 IVESCR). In zijn oordeel over artikel 13 IVESCR bevestigde het Arbitragehof dat de

¹⁰⁸⁴ R. VERSTEGEN, "Eindtermen getoetst aan de Grondwet", *TORB* 1996-1997, (223) 228.

¹⁰⁸⁵ R. VERSTEGEN, "Eindtermen getoetst aan de Grondwet", *TORB* 1996-1997, (223) 228; *contra* L. LENAERTS, "Eindtermen en vrijheid van onderwijs", *TORB* 1994-1995, nr. 5-6, (315) 318, die suggereert dat de overheid slechts zou mogen ingrijpen “om een onbehoorlijke onderwijsverstrekking te sanctioneren”.

bepalingen die voorzagen in de invoering van eindtermen en ontwikkelingsdoelen te beschouwen waren als zulke door de staat vastgestelde minimumnormen.¹⁰⁸⁶

Bij dit oordeel zijn enkele vraagtekens te plaatsen. Hoger is weliswaar geargumenteed dat het louter op basis van de vernieuwde bepalingen van de schoolpactwet – of we ons nu richten op de bepalingen van 1991 of die van 1995 – moeilijk te beoordelen is in welke mate het loutere concept van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen de autonomie van onderwijsinstellingen zou raken. Om te beoordelen of de eindtermen en ontwikkelingsdoelen te verregaand zijn, lijkt een beoordeling van de eigenlijke minimumdoelstellingen – en dus van het bekrachtigingsdecreet – noodzakelijk. Toch rijst de vraag of het concept van de eindtermen niet inherent – dus los van de concrete invulling van de minimumdoelstellingen – verregaander is dan de door de staat vastgelegde minimumnormen waarvan sprake in artikel 13 IVESCR. Mochten de eindtermen als minimumnormen gelden, zouden zij ook aan niet-gesubsidieerde onderwijsverstrekkers kunnen worden opgelegd, wat verregaand lijkt.¹⁰⁸⁷ Elders lijkt het Hof zijn argumentatie volledig op het door de overheid gefinancierde onderwijs te richten, zowel middels de prominente rol van de subsidiëring in de motivering van het Hof, als in het licht van het gelijkwaardigheidsargument met betrekking tot de uitgereikte getuigschriften en diploma's. Het huisonderwijs lijkt de dans te dezen volledig te ontspringen, onterecht als we artikel 13 IVESCR aanwenden zoals het Hof lijkt te hebben gedaan.

Nochtans kon ook middels een andere redenering tot de niet-schending van artikel 13 IVESCR worden besloten. Zo suggereert Verstege dat het net door hun status als subsidievoorwaarden aanvaardbaar is dat de eindtermen en ontwikkelingsdoelen verder zouden gaan dan de minimumnormen van artikel 13 IVESCR: het verdrag handelt immers niet over subsidiëring, zo kan worden geargumenteed, en kan zich daardoor ook niet verzetten tegen eventuele strengere voorwaarden die aan die subsidiëring zouden worden verbonden.¹⁰⁸⁸

198. Ten slotte werd ook het beroep op de vrijheid van mening en meningsuiting in het onderwijs, afgeleid uit artikel 10.2 EVRM en artikel 2 Aanvullend Protocol EVRM van de hand gewezen. Door de verzoekende partijen was opgeworpen dat de vrijheid van onderwijs dusdanig verbonden is met de vrijheid van meningsuiting dat zij, net als de vrijheid van meningsuiting, enkel beperkt kon worden door voorwaarden “die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale

¹⁰⁸⁶ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.4.7.

¹⁰⁸⁷ R. VERSTEGEN, "Eindtermen getoetst aan de Grondwet", *TORB* 1996-1997, (223) 228.

¹⁰⁸⁸ Ook een omgekeerde hypothese is evenwel denkbaar, waarbij het IVESCR *enkel* over gesubsidieerd onderwijs zou handelen. In die lezing is de Belgische vrijheid van onderwijs – die ook het bestaan van niet-gesubsidieerd huisonderwijs en privéonderwijs toelaat – ruimer dan de vrijheid uit artikel 13 IVESCR (R. VERSTEGEN, "Eindtermen getoetst aan de Grondwet", *TORB* 1996-1997, (223) 228). De “door de Staat vastgelegde minimumnormen” zijn in die hypothese wel degelijk met subsidievoorwaarden gelijk te stellen.

veiligheid, [...] openbare veiligheid, het voorkomen van [...] strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, [of] de bescherming van [...] de rechten van anderen”.¹⁰⁸⁹ Verwijzend naar de rechtspraak van het EHRM verwierp het Arbitragehof deze interpretatie. Het recht op onderwijs, zoals verankerd in artikel 2 Aanvullend Protocol, staat een reglementering van het recht op onderwijs “naar gelang van de behoeften en de mogelijkheden van de gemeenschap en het individu niet in de weg”.¹⁰⁹⁰

Opmerkelijk daarbij is dat de claim van de verzoekende partijen dat de gehele vrijheid van onderwijs als toepassing van de vrijheid van meningsuiting moet worden beschouwd door het Arbitragehof werd verengd tot een claim met betrekking tot het recht op subsidiëring en de mate waarin dat recht aan reglementering kon worden onderworpen.¹⁰⁹¹ Verstege stelt dat het standpunt van de verzoekende partijen “in een ander daglicht [zou] komen te staan als het niet om gesubsidieerd onderwijs zou gaan.”¹⁰⁹² Zou een reglementering van het huisonderwijs wel aan de striktere voorwaarden van artikel 10.2 EVRM moeten voldoen om de vrijheid van meningsuiting, als inherent onderdeel van het recht op onderwijs, te eerbiedigen?

199. Het Arbitragehof concludeerde dat het wijzigingsdecreet, als basis voor de eindtermen en ontwikkelingsdoelen, de vrijheid van onderwijs en het recht op onderwijs niet schond.¹⁰⁹³ Het lijkt zich daarvoor op drie overwegingen met betrekking tot de eindtermen te hebben gebaseerd: ten eerste stond het de overheid vrij de subsidiëring van het onderwijs te laten afhangen van vereisten van algemeen belang, zoals die van een behoorlijke onderwijsverstrekking.¹⁰⁹⁴ Ten tweede beoogde het concept van de eindtermen de kwaliteit van het onderwijs te verzekeren en te verhogen.¹⁰⁹⁵ Ten derde en specifiek voor de bepalingen van het wijzigingsdecreet, betrof het gecreëerde kader – los van de concrete invulling – slechts minimumdoelstellingen, die ruimte lieten voor aanvullende eigen doelstellingen en de pedagogische methodes van de onderwijsverstrekkers ongemoeid lieten.¹⁰⁹⁶

C. Het bekrachtigingsdecreet en de vrijheid van onderwijs

200. Het Arbitragehof wendde zich vervolgens tot het bekrachtigingsdecreet van 22 februari 1995, waarmee de eigenlijke eindtermen en ontwikkelingsdoelen werden ingevoerd. Ook het beroep tegen dat decreet wortelde in de vrijheid van onderwijs: de uitgewerkte doelstellingen zouden dermate omvangrijk,

¹⁰⁸⁹ Art. 10.2 EVRM. Vgl. Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, A.1.3.1, waarin de verzoekers ook “het economisch welzijn van het land” en “de bescherming van de openbare orde” als legitieme inperkingsgronden van de vrijheid van meningsuiting aanhaalden.

¹⁰⁹⁰ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.4.7 met verwijzing naar EHRM 23 juli 1968, *Belgische taalzaak*, nrs. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64. Zie in dezelfde zin: Arbitragehof 2 april 1992, nr. 25/92, 4.B.5.

¹⁰⁹¹ Vgl. Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.4.7, tweede alinea en A.1.3.1, tweede onderdeel, tweede alinea.

¹⁰⁹² R. VERSTEGEN, “Eindtermen getoetst aan de Grondwet”, *TORB* 1996-1997, (223) 229.

¹⁰⁹³ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.4.8.

¹⁰⁹⁴ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.4.3.

¹⁰⁹⁵ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.4.6 met verwijzing naar *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/5, 9.

¹⁰⁹⁶ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.4.6 met verwijzing naar *Parl.St.* Vl.R. 1993-1994, nr. 583/5, 9.

uitvoerig en stringent zijn geformuleerd dat zij geen ruimte lieten voor een eigen onderwijskundige opvatting en onverzoenbaar waren met de in de steinerscholen gevolgde pedagogische methodiek.¹⁰⁹⁷

Het Hof bevestigde vooreerst dat de vrijheid van onderwijs eveneens toekomt aan onderwijsverstrekkers die hun eigenheid vinden in bepaalde pedagogische of onderwijskundige opvattingen: ook zij hebben recht op subsidiëring.¹⁰⁹⁸ Die eigenheid belet de overheid evenwel niet algemene maatregelen te nemen ten aanzien van de door haar ondersteunde onderwijsinstellingen. Welke maatregelen precies wel of niet moeten worden genomen, is een afweging voor de bevoegde decreetgever, die daarvoor de beleidsverantwoordelijkheid draagt.¹⁰⁹⁹ Het komt het Arbitragehof niet toe de opportuniteit of de wenselijkheid van de gekozen maatregelen te beoordelen.¹¹⁰⁰ Wel moet het Hof bewaken dat de eventuele maatregelen “de pedagogische vrijheid, die vervat is in de vrijheid van onderwijs [...] niet aantasten of onevenredig zijn door verder te gaan dan noodzakelijk is voor het realiseren van de beoogde doelstellingen van algemeen belang, te weten het garanderen van de kwaliteit en de onderlinge gelijkwaardigheid van het onderwijs in het betrokken niveau.”¹¹⁰¹

In dit laatste citaat kunnen twee elementen worden aangestipt. Enerzijds valt op hoe het Hof de mogelijke vrijheidsschending toespitst op “de pedagogische vrijheid”, als onderdeel van de onderwijsvrijheid, zonder nader te duiden wat dit vrijheidsonderdeel precies omvat. Eén mogelijkheid is dat met pedagogische vrijheid wordt bedoeld op de vrijheid de eigen pedagogische en onderwijskundige opvattingen tot uiting te brengen in het verstrekte onderwijs. Het zou dan om een vrijheid van methode gaan.¹¹⁰² Waarschijnlijker is dat het Hof doelde op de vrijheid om het eigen pedagogisch project vorm te geven, waarbij het om een ruimere vrijheid zou gaan, die niet enkel methodologische, maar ook inhoudelijke aspecten zou omvatten. Pedagogische vrijheid is dan synoniem voor vrijheid van richting. Niet alleen is zulks meer in lijn met het voorwerp van het vernietigingsberoep, waarbij de verzoekende partijen net trachtten aan te kaarten dat de onderwijsvrijheid werd herleid tot vrijheid van methode; het Hof zelf zou verder ook oordelen dat onvoldoende ruimte werd gelaten voor de doelstellingen van “het eigen pedagogisch project”.¹¹⁰³

Anderzijds maakte het Hof ook duidelijk twee gerechtvaardigde doelstellingen te erkennen voor het uitvaardigen van eindtermen en ontwikkelingsdoelen: kwaliteit en gelijkwaardigheid. Die gelijkwaardigheid had een dubbele functie: voor afgestudeerden en werkgevers is het van belang dat de uitgereikte

¹⁰⁹⁷ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.5.

¹⁰⁹⁸ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.6.

¹⁰⁹⁹ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.6.

¹¹⁰⁰ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.7.

¹¹⁰¹ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.7; M. BOSSUYT en G. GOEDERTIER, "Het Grondwettelijk Hof en de grondwettelijke vrijheid van onderwijs", *TORB* 2006-2007, nr. 5, (568) 569.

¹¹⁰² Afgaand op de A-middelen van het arrest is het alleszins in die zin dat het woord “pedagogisch” door de partijen lijkt te zijn gebezigd in hun procedurestukken. Zie bv. Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, A.1.3.1 en A.3.4-3.5 en A.4.1-4.3.

¹¹⁰³ Cf. Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, A.1.2, A.1.3.1 en B.9.

studiebewijzen gelijkwaardig zijn, terwijl de gelijkwaardigheid van het in de verschillende instellingen verstrekte onderwijs belangrijk is voor ouders en leerlingen die hun vrije keuzerecht willen uitoefenen.¹¹⁰⁴

201. Het Hof oordeelde vervolgens dat het concept van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen als minimale doelstellingen¹¹⁰⁵, *in abstracto*, een adequaat middel vormde om deze doelstellingen te bereiken.¹¹⁰⁶ Daarmee bevestigde het Hof in wezen zijn oordeel met betrekking tot het wijzigingsdecreet: zoals het concept van de eindtermen in de schoolpactwet was verankerd werd de vrijheid van onderwijs niet geschonden. *In concreto* blijken de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen zoals uitvoering gegeven in het bekrachtigingsdecreet volgens het Hof evenwel “zo omvangrijk en gedetailleerd [te] zijn dat in redelijkheid niet kan worden aangehouden dat het om minimale doelstellingen gaat”.¹¹⁰⁷ Het Hof concludeerde dan ook de eindtermen onvoldoende ruimte lieten om de doelstellingen van het eigen pedagogisch project te kunnen verwezenlijken, waardoor aan de vrijheid van onderwijs werd “*geraakt*”.¹¹⁰⁸

In een afzonderlijke overweging B.10 richtte het Hof zich op de verplichting voor alle inrichtende machten om zich aan de eindtermen en ontwikkelingsdoelen te conformeren. De bekrachtiging van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen “zonder zelf een procedure in te richten volgens welke beperkte afwijkingen kunnen worden toegestaan aan instellingen die [...] een onderwijs verstrekken [...] dat geïnspireerd is door bijzondere pedagogische opvattingen, *schendt* de vrijheid van onderwijs”.¹¹⁰⁹

202. Door sommigen werd aanvankelijk geargumenteed dat overweging B.9 en B.10 als afzonderlijke beoordelingen moesten worden beschouwd. Het bekrachtigingsdecreet zou zowel door de omvang van het eindtermenarsenaal (B.9), als door de afwezigheid van een afwijkmogelijkheid (B.10) vernietigd zijn. De voorliggende set eindtermen en ontwikkelingsdoelen zou daarmee definitief naar de prullenmand verwezen zijn en het ontwikkelingsproces van minimumdoelstellingen zou van voren af aan moeten worden overgedaan.¹¹¹⁰ Ook de Raad van State zou zich, in zijn advies bij het decreet waarmee uiteindelijk in een

¹¹⁰⁴ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.8.3; R. VERSTEGEN, "Eindtermen getoetst aan de Grondwet", *TORB* 1996-1997, (223) 229.

¹¹⁰⁵ In de media is gespeculeerd dat aan het gebruik van de term “minimale doelstellingen” door het Arbitragehof een specifieke betekenis moest worden toegekend. In zijn arrest gebruikte het Arbitragehof aanvankelijk immers de term “minimumdoelstellingen” om het in de beschikbare gedeelten tweemaal over “minimale doelstellingen” te hebben. De ene term zou dan slaan op “in elk geval door iedereen te halen doelstellingen”, terwijl “minimale doelstellingen” zou verwijzen naar “doelstellingen die zeer klein, zo beperkt mogelijk, gehouden worden”. Met Verstegen kan worden geconcludeerd dat deze suggestie niet overtuigt: daartoe wijst hij onder meer op de Franse en Duitse versie van het arrest waarin consequent dezelfde term werd gebruikt – respectievelijk “*objectifs minimaux*” en “*Mindestzielsetzungen*”; ook Van Dale definieert “minimaal” niet alleen als “zo klein mogelijk of uiterst klein”, maar eveneens als “het minimum uitmakend” (R. VERSTEGEN, "Eindtermen getoetst aan de Grondwet", *TORB* 1996-1997, (223) 230; VAN DALE, *Dikke Van Dale*, zoekwoord: “minimaal”, <http://vowb.vandale.be/zoeken/zoeken.do> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

¹¹⁰⁶ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.8.2-8.3.

¹¹⁰⁷ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.9.

¹¹⁰⁸ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.9 (eigen cursivering).

¹¹⁰⁹ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.10 (eigen cursivering).

¹¹¹⁰ Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-1997, nr. 451/11, 59.

afwijkingsprocedure zou worden voorzien, in die richting uitlaten: volgens de Raad van State oordeelde het Arbitragehof dat de eindtermen en ontwikkelingsdoelen “dermate als minimalistische doeleinden [moeten] worden geformuleerd dat zij een eigen pedagogisch project mogelijk maken”; die mogelijkheid – van een eigen pedagogisch project – zou volgens de Raad van State “evenwel niet enkel verwezenlijkbaar [mogen] zijn door het aanvragen en verkrijgen van een afwijking”, maar eveneens door de beperkte omvang van de eindtermen zelf.¹¹¹¹ Tegelijkertijd gaf de Raad van State evenwel aan dat beide zaken – de omvang van de eindtermen en de afwijkingsmogelijkheid – niet volstrekt los van elkaar stonden. De afwijkingsmogelijkheid moest, volgens de Raad van State, in functie van de eindtermen zelf beoordeeld worden: “**hoe algemener en minder gedetailleerd de eindtermen zelf zijn, hoe geringer de noodzaak om ervan te kunnen afwijken [...]. Zijn de eindtermen daarentegen meer gedetailleerd, dan moeten de mogelijkheden om ervan te kunnen afwijken ruimer worden geconcipieerd.**”¹¹¹²

De minister van Onderwijs, daarin gevolgd door een deel van de rechtsleer, was evenwel van oordeel dat de redenen uit overweging B.9 geen afzonderlijke grond van vernietiging vormden en dat de onderwijsvrijheid slechts geschonden was doordat – in het licht van de verregaande eindtermen – geen uitzonderingen werden toegestaan (B.10).¹¹¹³ Aldus konden de bestaande eindtermen en ontwikkelingsdoelen worden behouden, mits een mogelijkheid tot afwijking werd ingevoerd.

Die laatste lezing vond ook steun in de tekst van het arrest zelf. Met betrekking tot de omvang van de eindtermen oordeelde het Arbitragehof immers slechts dat aan de vrijheid van onderwijs werd *geraakt*. Over de verplichte conformering aan de eindtermen, zonder afwijkingsmogelijkheid, stelde het Arbitragehof daarentegen dat deze “de vrijheid van onderwijs gewaarborgd bij artikel 24, §1 van de Grondwet” “*schendt*”.¹¹¹⁴ Het tegendeel lijkt niet alleen in strijd met de bewoordingen van het Hof, maar ook met zijn argumentatie: als overweging B.9 een zelfstandige vernietigingsgrond zou bevatten, zouden toekomstige eindtermen om grondwettig te worden bevonden zo minimaal moeten zijn dat zij de verwezenlijking van de doelstellingen van een eigen pedagogisch project niet verhinderen.¹¹¹⁵ Dat zou de eindtermen beperken tot de gemeenschappelijke noemer van alle onderwijsinrichtingen, waardoor de vraag rijst waar een afwijkingsprocedure dan nog toe zou dienen. De aanzet door het Arbitragehof voor de invoering van een afwijkingsregeling lijkt aldus te suggereren dat de eindtermen niet tot een absoluut minimum moeten worden beperkt.¹¹¹⁶ Dat lijkt ook de meest werkbare oplossing. De oefening om het eindtermenarsenaal te ontdoen

¹¹¹¹ Adv.RvS 5 juni 1997, nr. 26.514/1, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-1997, nr. 699/1, (33) 38-39.

¹¹¹² Adv.RvS 5 juni 1997, nr. 26.514/1, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-1997, nr. 699/1, (33) 38.

¹¹¹³ Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-1997, nr. 451/11, 60 en 685/4, 9; R. VERSTEGEN, "Eindtermen getoetst aan de Grondwet", *TORB* 1996-1997, (223) 230-231.

¹¹¹⁴ Zie over dit verschil in formulering en de waarschijnlijke betekenis ervan ook: R. VERSTEGEN, "Eindtermen getoetst aan de Grondwet", *TORB* 1996-1997, (223) 231.

¹¹¹⁵ Cf. de motivering uit Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.9.

¹¹¹⁶ R. VERSTEGEN, "Eindtermen getoetst aan de Grondwet", *TORB* 1996-1997, (223) 231.

van alles wat niet als volledig pedagogisch neutraal kan worden beschouwd, riskeert op een zinloze *race to the bottom* uit te draaien. Bovendien zou het minimale compromis alsnog kunnen sneuvelen als in de loop der tijd een nieuw pedagogisch concept het daglicht zou zien, waarmee nog geen rekening is gehouden.¹¹¹⁷

Ook juridisch lijkt deze lezing logisch. Door te concluderen dat de onderwijsvrijheid “geraakt” is, schrijft het Hof zich in wat in de rechtsleer het “tweestappenmodel” wordt genoemd, het toetsingsmodel waarmee de rechter nagaat of een grondrecht geschonden is.¹¹¹⁸ In een eerste stap wordt daarbij nagegaan of er sprake is van een inbreuk op of een inmenging in de uitoefening van het recht en wordt daartoe de reikwijdte van het grondrecht bepaald. Dat is in zekere zin wat het Hof doet in overweging B.9, waarin het concludeert dat de onderwijsvrijheid “geraakt” is. In een tweede stap – wanneer een inbreuk wordt vastgesteld – wordt vervolgens onderzocht of de inperking van het grondrecht ook geoorloofd is. *In casu* stemt die stap overeen met het oordeel van het Hof dat, door de afwezigheid van een afwijkingsprocedure, de vrijheid ook geschonden was.

203. Toch blijft omzichtigheid geboden. Dat het Arbitragehof oordeelde dat de omvang van de eindtermen de vrijheid van onderwijs slechts “raakte”, kan worden gelezen als de vaststelling dat een nader onderzoek vereist was om te oordelen over een eventuele “schending”. Uit het gegeven dat de afwezigheid van een afwijkingsprocedure het Arbitragehof ertoe bracht tot een schending te besluiten, kan moeilijk worden afgeleid dat de omvang zelf onvoldoende was om tot een schending te besluiten. De enige zekerheid is dat het Arbitragehof zich aan dat verdere onderzoek niet heeft gewaagd: omdat een grond voor vernietiging bestond, was het onnodig na te gaan of de omvang van de eindtermen ook op zichzelf aanleiding kon geven tot vernietiging van het decreet.

De vraag rijst welke doelstellingen dan *wel* als gemeenschappelijk mogen worden aangenomen en welke het gemeenschappelijk niveau overstijgen. Die afweging lijkt geen kwestie van absolute pedagogische standaarden, maar van concrete afwegingen en keuzes waarvoor binnen de ruime onderwijswereld naar consensus moet worden gezocht. Die consensus is dan bewust *niet* minimaal – er wordt niet uitgesloten dat geland wordt op een punt dat het volstreekte bodemniveau van gemeenschappelijkheid overstijgt. Hoewel een volledige consensus een ideaal kan zijn om na te streven, kan het ook goed beleid zijn als de consensus door bijvoorbeeld 95% van de deelnemers wordt gedeeld. In de mate dat bepaalde elementen of opvattingen buiten de “consensus” vallen, moet daarom – voor de overige 5% – in een afwijkingsprocedure voldoende ruimte worden voorzien, mits de bezwaren fundamenteel zijn.¹¹¹⁹

¹¹¹⁷ R. VERSTEGEN, "Eindtermen getoetst aan de Grondwet", *TORB* 1996-1997, (223) 233.

¹¹¹⁸ S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 311-312.

¹¹¹⁹ R. VERSTEGEN, "Eindtermen getoetst aan de Grondwet", *TORB* 1996-1997, (223) 232. Dat de consensus niet *minimaal* is, in de zin van door *iedereen* gedeeld, maakt dat het niet langer om een “overlappende consensus” in de rawlsiaanse zin gaat. Ook vanuit het politiek liberalisme kan daarom worden geargumenteed dat een afwijking noodzakelijk is, nu slechts in lijn met principes die een overlappende consensus weerspiegelen vrijheidsbeperkend kan worden opgetreden door de overheid. Zie *supra* nr. 153, vn. 794.

Zouden de vastgestelde eindtermen slechts door 30% van de onderwijswereld worden gevolgd – een scenario dat zich zou voordoen als de scholen van het katholiek onderwijs massaal om afwijkingen zouden vragen – dan lijkt de consensusoefening gefaald. Dat lijkt niet zozeer een grondwettelijk probleem: de vrijheid van onderwijs zou daarbij immers niet geschonden worden zolang een mogelijkheid tot afwijkingen bestaat.¹¹²⁰ Het is veeleer een legistiek probleem, een kwestie van goede wetgevingstechniek¹¹²¹, waarbij het advies van de Vlor een belangrijke vinger aan de pols biedt om vooraf de gedragenheid van het aan te nemen eindtermenarsenaal af te toetsen.

Zou 70% van de onderwijsverstrekkers een afwijking vragen, dan kan zulks de voorzet vormen voor een nieuw eindtermendebat, waarbij opnieuw moet worden gezocht naar consensus. Dat hoeft op zich niet problematisch te zijn: dat de eindtermen niet wortelen in absolute standaarden impliceert ook dat het bereikte evenwicht dynamisch is en doorheen de tijd kan evolueren.¹¹²²

D. Het wijzigingsdecreet en het legaliteitsbeginsel

204. De verzoekende partijen wierpen, met betrekking tot het wijzigingsdecreet van 22 februari 1995, tot slot ook een schending van het legaliteitsbeginsel op. Zij stelden dat de eindtermen slechts in “z er algemene bewoordingen” werden omschreven als “minimumdoelstellingen”.¹¹²³ Door het aan de Vlaamse regering over te laten “de onnauwkeurigheid van de door de decreetgever zelf vastgestelde beginselen op te vangen of [...] omstandige beleidskeuzes te verfijnen” zou het legaliteitsbeginsel uit artikel 24,  5 van de Grondwet geschonden zijn.¹¹²⁴ Dit gold des te meer voor de specifieke eindtermen voor het secundair onderwijs, waarbij niet eens in een bekrachtiging door de Vlaamse Raad was voorzien.¹¹²⁵

205. Het Arbitragehof bevestigde het algemene principe van het legaliteitsbeginsel: “de essentiële aspecten van het onderwijs wat de inrichting, de erkenning of de subsidiëring ervan betreft” zijn door de Grondwet aan de decreetgever voorbehouden.¹¹²⁶ Hoewel onder bepaalde voorwaarden opdrachten aan andere overheden kunnen worden gegeven, kunnen die opdrachten slechts slaan op “de tenuitvoerlegging van de door de decreetgever zelf vastgestelde beginselen”.¹¹²⁷ Het is ongrondwettig via die opdrachten “de

¹¹²⁰ Versteegen suggereert dat de aanpak, waarbij een regel slechts toepassing vindt voor een minderheid van de gevallen en de meerderheid zich genoodzaakt voelt een afwijking te bedingen, mogelijk wel op gespannen voet staat met het gelijkheidsbeginsel (R. VERSTEGEN, "Eindtermen getoetst aan de Grondwet", *TORB* 1996-1997, (223) 232).

¹¹²¹ R. VERSTEGEN, "Eindtermen getoetst aan de Grondwet", *TORB* 1996-1997, (223) 232.

¹¹²² Cf. *supra* nr. 167. In dezelfde zin: R. STANDAERT, "Eindtermen en ontwikkelingsdoelen in Vlaanderen: een status quaestionis", *TORB* 1995-1996, nr. 4, (229) 235.

¹¹²³ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, A.1.2.

¹¹²⁴ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, A.1.2 en B.3.1.

¹¹²⁵ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, A.1.2. en B.3.1.

¹¹²⁶ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.3.3.

¹¹²⁷ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.3.3.

onnauwkeurigheid van die beginselen” op te vangen of er “onvoldoende omstandige beleidskeuzes” mee te verfijnen.¹¹²⁸

206. De voor de ontwikkelingsdoelen en eindtermen voorgeschreven procedure werd evenwel als niet-strijdig met het legaliteitsbeginsel van artikel 24, §5 van de Grondwet beschouwd. Twee overwegingen springen daarbij in het oog. Enerzijds erkende het Hof de legitieme bekommernis van de decreetgever om “de onderwijswereld intensief bij de voorbereiding en de opvolging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen” te betrekken.¹¹²⁹ Anderzijds liet het Hof opmerken dat, door de verplichte bekrachtiging door de Vlaamse Raad, de decreetgever de mogelijkheid behield om wijzigingen aan de vastgestelde eindtermen en ontwikkelingsdoelen aan te brengen.¹¹³⁰ Die redenering is des te interessanter in het licht van de hoger toegelichte discussie omtrent het amenderingsrecht van de Vlaamse Raad: door zich op de *aanwezigheid* van een mogelijkheid tot amendering te baseren in zijn besluit tot de niet-schending van het legaliteitsbeginsel lijkt ook het Arbitragehof te suggereren dat de *afwezigheid* van een amenderingsrecht in strijd zou kunnen zijn met het legaliteitsbeginsel. Dat de intenties van het inspectiedecreet van 1991 in 1995 werden verlaten door toch een amenderingsrecht toe te laten, verschijnt hier als een grondwettige noodzaak.¹¹³¹

Met betrekking tot de procedure voor de specifieke eindtermen voor het secundair onderwijs, waarbij geen bekrachtiging door de Vlaamse Raad was voorzien, besloot het Arbitragehof wel tot een schending van het legaliteitsbeginsel. Hoewel het Hof de nood erkende voor deze eindtermen de betrokken beroepenvelden te volgen in hun evolutie, was het van oordeel dat *indien* ter zake te bereiken eindtermen kunnen en moeten worden opgelegd, de evolutie in de betrokken beroepen niet kon worden aangevoerd als verantwoording om de eindtermen van de verplichte bekrachtiging uit te zonderen.¹¹³² Het Hof besloot dan ook de woorden “met uitzondering van de specifieke eindtermen van het secundair onderwijs” uit de artikel 6*bis*, §1 schoolpactwet te vernietigen.

Opmerkelijk daarbij is dat het Hof zijn uitspraak beperkte tot de bepalingen zoals zij resulteerden uit het bestreden wijzigingsdecreet van 22 februari 1995.¹¹³³ In zijn arrest met betrekking tot het decreet van 24 juli 1996 zou het Hof immers *wel* rekening houden met nieuwe decreetgeving, die dateerde van *na* de aangevochten decreten. De vernietigde bepaling was immers al vervangen bij wijzigingsdecreet van 24 juli 1996. Ook dit decreet voorzag in de uitsluiting van bekrachtiging voor de specifieke eindtermen in het

¹¹²⁸ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.3.3.

¹¹²⁹ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.3.4; R. VERSTEGEN, "Eindtermen getoetst aan de Grondwet", *TORB* 1996-1997, (223) 226.

¹¹³⁰ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.3.4.

¹¹³¹ Zie *supra* nr. 162.

¹¹³² Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.3.5.3.

¹¹³³ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.1.1.

secundair onderwijs.¹¹³⁴ Die nieuwe bepaling gold daardoor als “vernietigbaar, maar niet vernietigd.”¹¹³⁵ Succes bij een toekomstig beroep tot vernietiging tegen het decreet van 1996 leek daardoor wel verzekerd, evenals de mogelijkheid om het besluit met de op basis van die bepaling aangenomen specifieke eindtermen bij de administratieve rechter aan te vechten.¹¹³⁶ Ook het succes van een administratief beroep tegen een beslissing tot sanctionering op basis van het niet naleven van de specifieke eindtermen leek gewaarborgd, wat de procedure uit het decreet van 1996 hoewel niet vernietigd, toch onwerkbaar maakte. De decreetgever zou dit gelukkig zelf rechtzetten door de geïmplementeerde elementen ook uit het nieuwe decreet van 24 juli 1996 te verwijderen: bekrachtiging was sindsdien ook voor de specifieke eindtermen vereist.

207. Samenvattend kan worden gesteld dat de eindtermen en de ontwikkelingsdoelen – inclusief de specifieke eindtermen – wel degelijk een “essentieel aspect van de inrichting, de erkenning of de subsidiëring van het onderwijs” betreffen. Slechts doordat voor de “gewone” procedure nog een bekrachtiging door de Vlaamse Raad was voorzien, vormde de procedure geen schending van het legaliteitsbeginsel dat de essentiële aspecten aan de decreetgever voorbehield.

2.3.2 Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98: de eindtermen en ontwikkelingsdoelen voor de eerste graad van het gewoon secundair onderwijs

208. Net als tegen de decreetgeving met betrekking tot het basisonderwijs werd ook tegen het wijzigingsdecreet en het bekrachtigingsdecreet van 24 juli 1996 met betrekking tot de eerste graad van het secundair onderwijs, een beroep tot vernietiging ingesteld bij het Arbitragehof. Opnieuw waren vzw de Vrije Ruimte en de steinerscholen verzoekende partij. Nieuw was de betrokkenheid van vzw Sint-Bavohumaniora, een katholieke verstrekker van secundair onderwijs uit Gent.

Net als met betrekking tot de eindtermen van het basisonderwijs het geval was, spitste de kritiek van de Vrije Ruimte en het steineronderwijs op de eindtermen van het secundair onderwijs zich toe op de afwezigheid van een afwijkingsmogelijkheid. In de loop van de procedure werd, in antwoord op het arrest van het Arbitragehof met betrekking tot de eindtermen van het basisonderwijs, bij decreet van 15 juli 1997 evenwel voorzien in een afwijkingsprocedure voor de ontwikkelingsdoelen en eindtermen, zowel voor het basis- als voor het secundair onderwijs (zie *infra* nr. 218 e.v.). Omdat het steineronderwijs daarmee de afwijkingsmogelijkheid bekam die het reeds van bij de parlementaire voorbereiding had bepleit en nadat haar afwijkingsaanvraag bij besluit van 30 september 1997 ontvankelijk was verklaard, deden de betrokkenen afstand van beroep.¹¹³⁷

¹¹³⁴ Nu in art. 6*bis*, §2, zesde lid schoolpactwet.

¹¹³⁵ R. VERSTEGEN, "Eindtermen getoetst aan de Grondwet", *TORB* 1996-1997, (223) 227.

¹¹³⁶ R. VERSTEGEN, "Eindtermen getoetst aan de Grondwet", *TORB* 1996-1997, (223) 227.

¹¹³⁷ Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, A.6.2 en B.1.

209. Anders was het gesteld met het beroep van de Sint-Bavohumaniora. Waar het beroep van de steinerscholen het ene grote twistpunt met betrekking tot de vrijheid van onderwijs betrof – de omvang van de eindtermen en de mogelijkheid tot afwijking – klaagde de Sint-Bavohumaniora vooral het andere hoger besproken discussiepunt aan: de mate waarin de overheid, middels de eindtermen, waardegeladen concepten kan opleggen aan de onderwijsinstellingen.¹¹³⁸ Het betrof dan in essentie de vakoverschrijdende eindtermen en ontwikkelingsdoelen. Het beroep van Sint-Bavo, nochtans als heilige aangeroepen voor een goede oogst, zou evenwel vruchteloos blijken.

210. Het Arbitragehof herhaalde in zijn arrest de voornaamste overwegingen met betrekking tot de vrijheid van onderwijs uit artikel 24 van de Grondwet. Die vrijheid laat het inrichtende machten toe, al dan niet op basis van een confessionele of niet-confessionele levensbeschouwing, om scholen op te richten, in te richten en er naar eigen inzicht onderwijs te verstrekken, op basis van bepaalde levensbeschouwelijke, pedagogische of onderwijskundige opvattingen.¹¹³⁹ Die vrijheid onderstelt een recht op subsidiëring, zij het dat dit afhankelijk kan worden gemaakt van vereisten van algemeen belang.¹¹⁴⁰ Zo staat de vrijheid van onderwijs niet in de weg “dat de bevoegde wetgever, met oog op het verzekeren van de kwaliteit en de onderlinge gelijkwaardigheid van het met overheidsmiddelen verstrekte onderwijs, maatregelen neemt die op de onderwijsinstellingen van algemene toepassing zijn, ongeacht de eigenheid van het door hen verstrekte onderwijs.”¹¹⁴¹ De opportuniteitsbeoordeling van die maatregelen komt volledig toe aan de wetgever. De rol van het Arbitragehof beperkt zich tot een marginale toetsing, waarbij wordt nagegaan of de opgelegde subsidiëeringsvoorwaarden “de levensbeschouwelijke, te dezen confessionele, en pedagogische vrijheid, die vervat is in de vrijheid van onderwijs, zoals gewaarborgd door artikel 24, §1, van de Grondwet, niet aantasten of die onevenredig zouden zijn door verder te gaan dan noodzakelijk is voor het realiseren van de beoogde doelstellingen van algemeen belang”.¹¹⁴² Het Hof bevestigde vervolgens opnieuw de adequaatheid van het systeem van eindtermen en ontwikkelingsdoelen om de gelijkwaardigheid van de studiebewijzen en diploma’s en de onderlinge gelijkwaardigheid van het onderwijs te vrijwaren.¹¹⁴³

211. Het arrest weidde vervolgens ruim uit over het raamwerk van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen, zoals het door de opeenvolgende decreten van 1991, 1995 en 1996 was geëvolueerd, met inbegrip van de gedifferentieerde status en sanctionering van de vakoverschrijdende en attitudinale

¹¹³⁸ Zie over waardegeladen onderwijsinhouden in dit arrest en in de rechtspraak van het EHRM ook: L.-L. CHRISTIANS en X. DELGRANGE, "Le contrôle du respect des droits fondamentaux" in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (281) 281-301.

¹¹³⁹ Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.8.3.

¹¹⁴⁰ Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.8.4.

¹¹⁴¹ Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.8.4.

¹¹⁴² Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.8.4.

¹¹⁴³ Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.9.

eindtermen. Die uitweiding mondde uit in de vaststelling dat de opdeling in vakgebonden en vakoverschrijdende eindtermen waarin het decreet van 24 juli 1996 voorzag “geen conceptuele toevoeging aan of wezenlijke wijziging [...] van het sinds het decreet van 22 februari 1995 geregelde kwaliteitsbewakende eindtermenconcept” vormde.¹¹⁴⁴ Integendeel, zo oordeelde het Hof, verfijnde die differentiatie net de decretale verplichtingen en moduleerde het het toezicht op de nalevering ervan.¹¹⁴⁵ Ook tijdens de parlementaire voorbereiding was aangestipt hoe deze verfijning de autonomie van de onderwijsverstrekker zou bekrachtigen en verduidelijken.¹¹⁴⁶ De invoering van vakoverschrijdende eindtermen was, aldus het Hof, op die manier net gericht op het vrijwaren van de vrijheid van onderwijs.¹¹⁴⁷

212. Het Hof bevestigde daarnaast dat artikel 24, §1 van de Grondwet geen verbod bevat om middels eindtermen en ontwikkelingsdoelen bepaalde waarden, opvattingen en houdingen voor te schrijven.¹¹⁴⁸ De overheid heeft weliswaar een plicht tot neutraliteit die haar verbiedt “filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen te bevoordelen of op te leggen”¹¹⁴⁹, maar die zou ter zake niet geschonden zijn. Ingevolge artikel 13.3 IVESCR (en artikel 29 IVRK) heeft de overheid het recht om “minimumonderwijsnormen” vast te stellen of goed te keuren. Dat recht strekt zich, aldus het Hof, uit tot het als minimumdoelstellingen aangeven van waarden, opvattingen en houdingen. De enige voorwaarde die het Hof daaraan verbond, is dat de opgelegde waarden en opvattingen niet mochten “strijden met enig beginsel dat voor een democratische samenleving wezenlijk is.”¹¹⁵⁰

Daarmee bevestigde het Hof als het ware zijn oordeel uit 1996, waarbij het reeds oordeelde dat de bepalingen uit de schoolpactwet op basis waarvan eindtermen en ontwikkelingsdoelen konden worden aangenomen als “minimumonderwijsnormen” in de zin van artikel 13.3 IVESCR konden worden beschouwd. Dat goedgekeurde eindtermenconcept, zo merkte het Hof in 1998 ook op, was “niet beperkt tot vakgebonden eindtermen en ontwikkelingsdoelen.”¹¹⁵¹ Door de verfijning van het eindtermenconcept in het wijzigingsdecreet van 24 juli 1996 gaat het oordeel uit 1998 evenwel verder. In zijn oordeel over het wijzigingsdecreet van 22 februari 1995 kon het Hof abstractie maken van de concrete invulling van eindtermen en ontwikkelingsdoelen als minimumdoelstellingen: de bevestiging door het Hof dat *een* eindtermenconcept was toegelaten was al bij al bescheiden. Het wijzigingsdecreet van 24 juli 1996 ging in de conceptuele vormgeving van de eindtermen evenwel een stuk verder door duidelijk te bepalen dat ook waardegeladen eindtermen zouden worden aangenomen, zij het dan met een zwakkere juridische status. De

¹¹⁴⁴ Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.10.1.1-B.10.2.

¹¹⁴⁵ Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.10.2.

¹¹⁴⁶ *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/3, 4-5.

¹¹⁴⁷ Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.10.2.

¹¹⁴⁸ Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.11.1.

¹¹⁴⁹ Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.11.1. Vgl. EHRM 7 december 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen t. Denemarken*, nrs. 5095/71, 5920/72, 9526/72, §53.

¹¹⁵⁰ Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.11.1.

¹¹⁵¹ Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.10.1.2.

focus van de verzoekende partijen op de vakoverschrijdende eindtermen is daarbij mogelijk een vergissing in de procesvoering geweest: het concept van de vakoverschrijdende eindtermen, zoals het decretaal was verankerd, had geen noodzakelijke gevolgen voor de uiteindelijke invulling van het concept *in concreto*, waarbij eventuele waardegeladen elementen nog hadden kunnen worden uitgesloten. Over die andere nieuwe vorm van eindtermen, de attitudinale eindtermen, had men kunnen opwerpen dat de juridische verankering ervan in de schoolpactwet wel degelijke verregaander was, nu dat concept – door te bepalen dat het attitudes zou omvatten – een voorafname inhield van de uiteindelijke eindtermen *in concreto*.

213. Dat het recht van de overheid om de autonomie van de onderwijsverstrekkers te beperken ook hier wordt gekoppeld aan artikel 13.3 IVESCR roept dezelfde vragen op als met betrekking tot het arrest van 1996: beschikt de overheid dan over dezelfde mogelijkheden ten aanzien van het niet-gesubsidieerd onderwijs? Of is het IVESCR enkel op het gesubsidieerd onderwijs van toepassing?

Bovendien kan ook het oordeel van het Hof dat de eerdere – en conceptueel goedgekeurde – eindtermen reeds vakoverschrijdende eindtermen omvatten niet zonder meer worden gevolgd. De decreetgever zelf erkende immers dat de vakoverschrijdende doelstellingen géén deel zijn van de middelen van rechtswege geldende studiebewijzen te sanctioneren inhoud: zij waren immers slechts *na te streven* (zie *supra* nr. 176). De motivering uit 1996 met betrekking tot de nagestreefde gelijkwaardigheid van het verstrekte onderwijs kan dan ook maar gedeeltelijk worden gevolgd. De adequaatheid van de eindtermen en de ontwikkelingsdoelen om de onderlinge gelijkwaardigheid te waarborgen geldt immers – zo gaf de decreetgever zelf aan – hoogstens met betrekking tot het keuzerecht van de ouders (die de waarborg krijgen dat alle scholen een gelijkwaardig aanbod ontwikkelen), doch niet met betrekking tot afgestudeerden en werkgevers, aangezien de studiebewijzen geen verband houden met de vakoverschrijdende doelstellingen. De vraag is of een normering die *verder* gaat dan de bepaling van de inhoudelijke vereisten voor de uitreiking van van rechtswege geldende studiebewijzen zonder meer als minimumnorm te aanvaarden is.

214. De bewijslast werd ter zake volledig bij de verzoekende partij gelegd: die zou niet hebben aangetoond op welke manier de decreetgever aan de neutraliteitsverplichting zou hebben verzaakt, hoe zij werd verhinderd haar eigen op een confessionele levensbeschouwing steunend onderwijsproject te realiseren en op welk punt de decreetgever haar waarden zou hebben opgedrongen die het aanbieden van een onderwijsproject in de weg zou staan dat mede het uitdragen van een bepaalde godsdienstige overtuiging beoogde.¹¹⁵²

¹¹⁵² Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.11.2.

Ook met betrekking tot het bekrachtigingsdecreet werd het beroep afgewezen. Daarbij wees het Hof er op hoe de vakoverschrijdende eindtermen en ontwikkelingsdoelen “naar eigen pedagogische keuze” konden worden ingevuld, “in het leerplan met op eigen waardenbenadering (sic) steunend opvoedingsproject” konden worden aangevuld, en enkel moesten worden nagestreefd.¹¹⁵³ Het overheidstoezicht zou bovendien beperkt zijn (zij het slechts gedurende de gedoogperiode van vijf jaar) tot het nagaan of de onderwijsinrichting een aanzet tot dat nastreven heeft gegeven.¹¹⁵⁴

215. Opmerkelijk is nog dat het Hof er ditmaal voor opteerde de decretale bepalingen te beoordelen zoals zij golden op het ogenblik van het arrest.¹¹⁵⁵ In 1996 beoordeelde het Hof immers enkel de bepalingen van het wijzigingsdecreet en bekrachtigingsdecreet van 22 februari 1995, zonder rekening te houden met de doorgevoerde wijzigingen uit het wijzigingsdecreet van 24 juli 1996. Aldus vernietigde het de basis voor de specifieke eindtermen voor het secundair onderwijs in het wijzigingsdecreet van 1995, terwijl het decreet van 1996 die basis – die daardoor niet werd vernietigd, maar wel als vernietigbaar diende te worden beschouwd – reeds had herhaald. In 1998 volgde het Hof dus een andere koers. Mogelijk speelde daarbij de overweging dat zowel het wijzigingsdecreet van 24 juli 1996, als het decreet van 15 juli 1997 dat mee in de overweging werd betrokken, pas in werking zouden treden op 1 september 1997. Het beoordeelde wijzigingsdecreet van 22 februari 1995 gold retroactief vanaf 1 september 1991.¹¹⁵⁶ De bepalingen van het decreet van 24 juli 1996 waren daarentegen reeds vervangen voor ze uitwerking hadden kunnen krijgen.

216. Hoewel in het beschikkend gedeelte van het arrest niet naar de inmiddels gecreëerde afwijkingsprocedure werd verwezen¹¹⁵⁷, kan de uitspraak van 18 februari 1998 toch in lijn met die van 1996 worden gelezen: mits er een procedure wordt voorzien – en zulks is inmiddels het geval – waarbij 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, eigen pedagogische opvattingen in hun onderwijs tot uiting willen brengen, is de vrijheid van onderwijs niet geschonden.

217. De verleiding is groot uit het oordeel van het Arbitragehof met betrekking tot het secundair onderwijs ook conclusies voor het lager onderwijs te trekken. Uit het gegeven dat het Hof, nu een afwijkingsprocedure was gecreëerd, de eindtermen en ontwikkelingsdoelen voor de eerste graad van het secundair onderwijs niet vernietigde lijken we te kunnen concluderen dat ook de eindtermen van het

¹¹⁵³ Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.14.3.

¹¹⁵⁴ Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.14.4.

¹¹⁵⁵ Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.3.1 *in fine*.

¹¹⁵⁶ Art. 8 wijzigingsdecreet 22 februari 1995.

¹¹⁵⁷ Door de Vlaamse regering werd wel opgeworpen dat de verzoekende partij door geen afwijkingsaanvraag in te dienen niet langer het vereiste belang zou doen blijken. Die exceptie van niet-ontvankelijkheid werd door het Hof evenwel verworpen (Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.5).

basisonderwijs de toetsing door het Hof zouden hebben overleefd als reeds in een afwijkingsprocedure was voorzien.

Die conclusie lijkt evenwel onzeker. Ten eerste ontbreekt het ons aan een uitspraak ten gronde met betrekking tot het gehele pakket eindtermen en ontwikkelingsdoelen voor de eerste graad van het secundair onderwijs. Het Hof sprak zich slechts uit met betrekking tot de vakoverschrijdende eindtermen en ontwikkelingsdoelen en wees daarbij herhaaldelijk op het minder dwingende juridische regime dat ter zake gold. Aan de marginale toetsing van de vakgebonden eindtermen, waarbij het Hof zou nagaan of die set eindtermen in het licht van de onderwijsvrijheid niet kennelijk onredelijk zou zijn, heeft het Hof zich niet gewaagd. Ten tweede lijkt voorzichtigheid geboden met betrekking tot de vergelijkbaarheid van beide sets eindtermen. Kwamen de eindtermen voor het basisonderwijs nog tot stand met brede steun vanuit de onderwijsverstreckers dan was het enthousiasme – zeker van het katholiek onderwijs – bij de ontwikkeling van de eindtermen secundair onderwijs sterk bekoeld. Niet alleen had de ontwikkeling van de eindtermen voor de eerste graad van het secundair onderwijs daardoor heel wat meer voeten in de aarde, het gevolg was ook een in omvang meer bescheiden set eindtermen.¹¹⁵⁸ Zelfs als het Hof zich expliciet positief over de vakgebonden eindtermen van het secundair onderwijs zou hebben uitgesproken, zou die uitspraak van weinig betekenis zijn voor het omvangrijkere eindtermenarsenaal van het basisonderwijs anno 1995, waarin bovendien nog geen zwakkere juridische status voor de attitudinale eindtermen was bevestigd.

Op twee punten gaat het arrest van 1998 in ieder geval verder. Ten eerste oordeelde het Arbitragehof met betrekking tot het wijzigingsdecreet expliciet dat ook waardegeladen eindtermen op conceptueel niveau aanvaardbaar zijn. In 1996 maakten de attitudinale eindtermen nog geen deel uit van het conceptuele kader en wees het Hof er in zijn beoordeling van de eindtermen *in concreto* zelfs expliciet op hoe de eindtermen “ook die welke betrekking hebben op attitudes” te omvangrijk en gedetailleerd waren.¹¹⁵⁹ Ten tweede maakte het Arbitragehof met betrekking tot het bekrachtigingsdecreet duidelijk dat een afwijkingsprocedure volstaat om een bepaald niveau van eindtermen goed te keuren. Hoewel minder detaillistisch dan de oorspronkelijke set voor het basisonderwijs blijft het eindtermenarsenaal dat beoordeeld werd immers omvangrijk. Daarbij lijkt het Hof, in lijn met bovenstaande bedenkingen omtrent een gemeenschappelijke gedragenheid voor de eindtermen, ook de nadruk te hebben gelegd op de brede gedragenheid van de vakoverschrijdende doelstellingen. Zo merkte het Hof uitdrukkelijk op dat de doelstellingen gericht waren op het ontwikkelen van het verantwoordelijkheidsgevoel van de leerling en uitgingen van algemeen aanvaarde uitgangspunten.¹¹⁶⁰ De genoemde doelstellingen lijken aldus ook in lijn met de doelen van onderwijs vermeld in artikel 29 van het Kinderrechtenverdrag (zie *supra* nr. 183).

¹¹⁵⁸ *Parl.St.* VI.Parl. 1996-1997, nr. 685/4, 10.

¹¹⁵⁹ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.9.

¹¹⁶⁰ Het Hof haalt, uit het eensluidend verslag van de Vlor, volgende uitgangspunten aan: de benadering van het gezondheidsbegrip door de Wereldgezondheidsorganisatie, de Gemeenschappelijke Verklaring inzake de integratie van de veiligheid en de gezondheid

2.3.3 Afwijkingsmogelijkheid

218. In reactie op het arrest van 18 december 1996 van het Arbitragehof nam het Vlaams Parlement twee decreten aan. Het decreet van 15 juli 1997 betreffende een afwijkingsprocedure voor de ontwikkelingsdoelen en eindtermen (*BS* 29 augustus 1997) moest tegemoet komen aan de conceptuele tekortkomingen van het eindtermenbegrip, terwijl een nieuw bekrachtigingsdecreet, eveneens van 15 juli 1997 (*BS* 28 augustus 1997), de vernietigde lijst van eindtermen en ontwikkelingsdoelen voor het basisonderwijs moest reanimeren.

A. Het decreet van 15 juli 1997 betreffende een afwijkingsprocedure voor de ontwikkelingsdoelen en eindtermen

219. Met het eerste decreet van 15 juli 1997 streefde de decreetgever ernaar zo goed mogelijk tegemoet te komen aan het vernietigingsarrest van het Arbitragehof. Niet alleen de voorbereidende teksten, maar ook de uiteindelijke tekst van het decreet bevatten duidelijke sporen van het arrest. Het decreet voorzag zowel voor het basisonderwijs, als voor het secundair onderwijs in **de mogelijkheid een afwijkingsaanvraag in te dienen** voor elke onderwijsinstelling die van oordeel was dat de “vastgestelde ontwikkelingsdoelen en/of eindtermen onvoldoende ruimte laten voor zijn eigen pedagogische en onderwijskundige opvattingen en/of ermee onverzoenbaar zijn”.¹¹⁶¹

Die aanvraag moest worden gemotiveerd en vervangende ontwikkelingsdoelen en/of eindtermen aandragen, die “in hun geheel gelijkwaardig” moesten zijn met de algemene ontwikkelingsdoelen en eindtermen.¹¹⁶² Die gelijkwaardigheid was erop gericht de door het Arbitragehof aanvaarde doelstelling om gelijkwaardige studiebewijzen en diploma's te laten afleveren door de onderwijsinstellingen te waarborgen.¹¹⁶³ Zij diende te worden beoordeeld aan de hand van een aantal criteria, waarvan de

in onderwijs en opleiding als bijdrage tot het Europees Jaar voor de Veiligheid en Gezondheid op het Werk, het Brundtland-rapport en het Vijfde Milieu-Actieprogramma van de Europese Gemeenschap (Vlor Raad Secundair Onderwijs, *Advies betreffende de eindtermen en ontwikkelingsdoelen voor de eerste graad van het secundair onderwijs*, 30 april 1996, *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 365/1, (9) 124-125 en 213-217, aangehaald in Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.14.3).

¹¹⁶¹ Art. 44*bis* DBO en art. 6*ter* schoolpactwet, zoals ingevoegd bij artt. 2 en 3 Decreet 15 juli 1997. Vgl. Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.6, waarin eveneens sprake was van “ruimte laten”, “onverzoenbaar zijn” en “bepaalde pedagogische of onderwijskundige opvattingen”.

In lijn met het taalgebruik uit overweging B.10 van het arrest van het Arbitragehof was aanvankelijk sprake van “onderwijs dat gesteund is op *bijzondere pedagogische* en onderwijskundige *opvattingen*” (eigen cursief, op basis van gelijkenis met arrest). Om te vermijden dat het toepassingsgebied van de afwijkingsregeling verengd zou worden tot de “methodescholen” werd evenwel geopteerd het woord “bijzondere” in die formulering te schrappen. Een beperking tot de methodescholen zou zowel een strijdigheid opleveren met het gelijkheidsbeginsel, als met de vrijheid van onderwijs, die immers aan alle onderwijsverstrekkers toekomt (*Adv.RvS* 5 juni 1997, nr. 26.514/1, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-1997, nr. 699/1, (33) 41 en *Parl.St.* VI.Parl. 1996-1997, nr. 699/3, 6 en 8).

¹¹⁶² Art. 44*bis*, §1 en §2, eerste lid DBO en art. 6*ter*, §1 en §2, eerste lid schoolpactwet.

¹¹⁶³ Art. 44*bis*, §2, eerste lid DBO en art. 6*ter*, §2, eerste lid schoolpactwet en MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-1997, nr. 699/1, 2; cf. Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.8.3. Opdat onderwijsinstellingen die een afwijking bekwamen ook daadwerkelijk van rechtswege geldende studiebewijzen zouden kunnen uitreiken, werd aan de erkenningsvoorwaarde die voorschreef dat de eindtermen en ontwikkelingsdoelen moesten worden bereikt en nagestreefd de expliciete mogelijkheid toegevoegd van het bereiken

meerderheid eerder conceptueel van aard was: zo moesten de vervangende doelstellingen slaan op kennis, inzichten, vaardigheden en attitudes; moesten ze worden geformuleerd in termen van wat van leerlingen verwacht kon worden; moest bij elke doelstelling worden aangegeven of het een vakgebonden, vakoverschrijdende of attitudinale was; en of ze dienden te worden verworven door of nagestreefd bij de leerlingen.¹¹⁶⁴ Wat dat laatste betreft, diende de conceptuele vormgeving niet noodzakelijkerwijze overeen te komen met die van de vervangen doelstellingen: de bedoeling lijkt te zijn geweest toe te laten dat een ter vervanging van een vakgebonden eindterm voorgestelde eindterm (gedeeltelijk) vakoverschrijdend of attitudinaal van aard kon worden, en *vice versa*.¹¹⁶⁵ Daarnaast golden ook nog twee, rechtstreeks door het arrest van het Arbitragehof geïnspireerde inhoudelijke criteria om de gelijkwaardigheid van de vervangende doelstellingen te beoordelen: het respect voor de fundamentele rechten en vrijheden enerzijds; en de vereiste inhoud anderzijds, waarbij de vervangende eindtermen minstens inhouden diende te omvatten van de overeenstemmende vakken, vakoverschrijdende gebieden en attitudes¹¹⁶⁶, waarmee ze in hun geheel evenwaardig dienden te zijn. Zowel de beoordeling van de gelijkwaardigheid op basis van al deze criteria als de beoordeling van de inhoudelijke evenwaardigheid dienden *in globo* te geschieden.¹¹⁶⁷

De gehanteerde criteria lijken de lijnen van het Arbitragehof te volgen. De mogelijkheid afwijkingen toe te staan werd door het Arbitragehof immers beperkt door enerzijds de “eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden” en anderzijds geen “afbreuk te doen noch aan de kwaliteit van het onderwijs noch aan de vereiste inhoud ervan”. Zowel het element van de fundamentele rechten en vrijheden als dat van de vereiste inhoud hebben een letterlijke vertaling gevonden in het decreet. Indirect lijkt ook het element van de kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd in de bepaling dat de vervangende eindtermen “in hun geheel gelijkwaardig” moeten zijn.

220. Procedureel verloop de afwijkingsaanvraag in vier stappen.¹¹⁶⁸ Uiterlijk op 1 september van het voorgaande schooljaar moest het schoolbestuur een afwijkingsaanvraag indienen bij de Vlaamse regering. Na het indienen van de aanvraag bij de Vlaamse regering won deze een gemotiveerd advies in bij zowel de

en nastreven van “gelijkwaardig verklaarde” doelstellingen (artt. 45, §1 en 46 *juncto* 53-55 en 65 DBO en art. 6^{quater} schoolpactwet, zoals gewijzigd bij art. 6 decreet 15 juli 1997).

¹¹⁶⁴ Art. 44^{bis}, §2, tweede lid, 3°-6° DBO en art. 6^{ter}, §2, tweede lid, 3°-6° schoolpactwet.

¹¹⁶⁵ *Parl.St.* VI.Parl. 1996-1997, nr. 699/3, 5.

¹¹⁶⁶ Formulering van het secundair onderwijs. Voor het kleuteronderwijs werden de domeinen die het onderwijsaanbod minimaal diende te omvatten opgesomd (lichamelijke opvoeding, muzische vorming, Nederlands, wereldoriëntatie, wiskundige initiatie). Hetzelfde gold voor het gewoon lager onderwijs (lichamelijke opvoeding, muzische vorming, Nederlands, wereldoriëntatie, wiskunde, leren leren en sociale ontwikkeling of sociale vaardigheden, en eventueel Frans) en het buitengewoon lager onderwijs (lichamelijke opvoeding, muzische vorming, Nederlands, wereldoriëntatie, wiskunde, leren leren en sociale ontwikkeling of sociale vaardigheden). De Raad van State merkte terecht op dat de opsomming voor het gewoon basisonderwijs in wezen zinledig was nu artt. 39 en 40 DBO, los van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen, al in een opsomming van de verplicht aan te bieden leergebieden voorzagen. Enkel ten aanzien van het buitengewoon onderwijs, waarvoor geen minimaal onderwijsaanbod was omschreven, vormde de opsomming van de vereiste inhoud een nieuwe verplichting (Adv.RvS 5 juni 1997, nr. 26.514/1, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-1997, nr. 699/1, (33) 42).

¹¹⁶⁷ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-1997, nr. 699/1, 2.

¹¹⁶⁸ Voor het schooljaar 1997-1998 werd, wat het secundair onderwijs betrof, in een afwijkende overgangsregeling voorzien, waarbij andere termijnen golden. Zie: art. 6^{ter}, §4 schoolpactwet, zoals ingevoegd bij decreet 15 juli 1997.

onderwijsinspectie als een *ad hoc* commissie van drie onafhankelijke deskundigen. Om een vertrouwde met het voorliggende pedagogisch project te waarborgen¹¹⁶⁹, werd één van de drie deskundigen door de aanvragende onderwijsinstelling gekozen uit een door de Vlaamse regering opgestelde lijst.¹¹⁷⁰ De tweede deskundige werd aangeduid door de Vlaamse regering zelf; de derde deskundige door de eerste twee deskundigen.

Na dit advies te hebben ingewonnen, diende de Vlaamse regering – uiterlijk op 31 december van het voorgaande schooljaar – de ontvankelijkheid te beoordelen, evenals de gelijkwaardigheid van de voorgestelde vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen. Hoewel het pedagogisch project van de betrokken onderwijsverstrekker daarbij niet inhoudelijk mocht worden beoordeeld, beschikte de overheid wel over een appreciatierecht ten aanzien van de voorgestelde inhoud.¹¹⁷¹ Opdat dat besluit van de Vlaamse regering zijn rechtskracht zou behouden, diende het uiterlijk binnen de zes maanden te worden bekrachtigd door het Vlaams Parlement.¹¹⁷² De Vlor werd bewust uitgesloten: artikel 7 decreet 15 juli 1997 voorzag expliciet dat “de Vlaamse Onderwijsraad niet op eigen initiatief advies [kan] uitbrengen over afwijkingsaanvragen”.¹¹⁷³

221. De bekrachtiging door het Vlaams Parlement werd door sommige parlementsleden en door de minister van Onderwijs als overbodig ervaren, maar kwam er op voorstel van de Raad van State toch: het alternatief zou immers “kunnen neerkomen op een systeem van niet bij decreet vastgestelde of bekrachtigde eindtermen”, waarbij de uitvoerende macht bovendien over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikte en op individuele basis zou oordelen.¹¹⁷⁴ Zulks zou op gespannen voet staan met het legaliteitsbeginsel in onderwijszaken, zeker wanneer de criteria op basis waarvan een afwijking zou kunnen worden toegekend decretaal geen preciezere invulling zouden krijgen.¹¹⁷⁵ Zag de Raad van State er een probleem in dat de

¹¹⁶⁹ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-1997, nr. 699/1, 3.

¹¹⁷⁰ Die lijst zou gelden voor een periode van vier jaar en tot stand komen na overleg met vertegenwoordigers van de Vlaamse Interuniversitaire Raad (VLIR) en de Vlaamse Hogescholenraad (VLHORA) (Art. 44*bis*, §2, vierde lid DBO en art. 6*ter*, §2, vierde schoolpactwet). Voor het secundair onderwijs zou de rol van de VLIR en de VLHORA in de afwijkingsprocedure worden geschrapt in 2002 (art. 9, §2, vierde lid Themadecreet 18 januari 2002; nu art. 147, §2, vierde lid CSO). Voor het basisonderwijs is de bepaling onveranderd gebleven tot 2018.

¹¹⁷¹ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-1997, nr. 699/1, 2 en 3.

¹¹⁷² Die formulering lijkt te suggereren dat het besluit van de Vlaamse regering onmiddellijk rechtskracht zou hebben. Dat vormde een verschil met de totstandkomingsprocedure van de eigenlijke eindtermen, waarbij de eindtermen slechts uitwerking kregen na de bekrachtiging. Doordat het besluit op 31 december moest worden aangenomen en binnen zes maanden – i.e. voor de start van het schooljaar waarin de vervangende eindtermen zouden worden gehanteerd – moest worden bekrachtigd om zijn rechtskracht te behouden, kwam dit in de praktijk op hetzelfde neer: zonder bekrachtiging zouden ook de vervangende eindtermen niet in werking treden.

¹¹⁷³ Art. 7 Decreet 15 juli 1997 tot wijziging van art. 156, §1 Onderwijsdecreet-II. De Vlor zou anders, aldus de minister van Onderwijs “rechter én partij” zijn en interfereren in de evaluatie door de special voor dit doel voorziene adviesorganen (*Parl.St.* VI.Parl. 1996-1997, nr. 699/3, 10 en MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-1997, nr. 699/1, 5).

¹¹⁷⁴ Adv.RvS 5 juni 1997, nr. 26.514/1, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-1997, nr. 699/1, 3 en (33) 39-40; *Parl.St.* VI.Parl. 1996-1997, nr. 699/1, 3 en nr. 699/3, 6-8.

¹¹⁷⁵ De Raad van State wees er evenwel ook op dat het uiteindelijk aan het Arbitragehof zou toekomen over de verenigbaarheid van de voorgestelde afwijkingsprocedure met het legaliteitsbeginsel (en met de vrijheid van onderwijs) te oordelen (Adv.RvS 5 juni 1997, nr. 26.514/1, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-1997, nr. 699/1, (33) 39-41). *Contra* R. VERSTEGEN, “Eindtermen getoetst aan de Grondwet”, *TORB* 1996-1997, (223) 233 die ervoor pleitte “het legaliteitsbeginsel [...] niet tot een fetisj [te] laten verworden.”

uitvoerende macht “op individuele basis” alternatieve eindtermen en ontwikkelingsdoelen zou goedkeuren, dan wijst Versteegen er ons inziens terecht op dat zulks net de eigenheid van regeringsbesluiten is: de regeling van individuele afwijkingen staat mogelijk net op gespannen voet “met het concept van de wet als een algemeen bindend voorschrift, dat per definitie op meer dan een geval van toepassing kan zijn.”¹¹⁷⁶

222. Voor wie was de afwijkingsmogelijkheid bestemd? De ingevoerde afwijkingsregeling stond in beginsel open voor elk soort onderwijsverstrekker, niet alleen voor diegene die hun eigenheid vonden in specifieke pedagogische of onderwijskundige opvattingen, maar net zo goed voor onderwijsverstrekkers met een op specifieke levensbeschouwelijke of filosofische kenmerken gestoeld pedagogisch project. Het tegendeel zou immers strijdig zijn met zowel het gelijkheidsbeginsel als de vrijheid van onderwijs, die immers aan alle onderwijsverstrekkers toekomt.¹¹⁷⁷

Toch is één element in de decretale bepaling geslopen dat specifiek op de steinerscholen lijkt te zijn afgestemd: bij de voorgeschreven minimale componenten van het aanbod van het lager onderwijs werd bij de opsomming van de leergebieden en leergebiedoverschrijdende domeinen waarvoor eindtermen moeten worden aangenomen het leergebied “sociale vaardigheden” verbreed tot “sociale ontwikkeling of sociale vaardigheden”. De term “sociale ontwikkeling” was rechtstreeks geïnspireerd op het gebruik van die term door de steinerscholen in hun procedure voor het Arbitragehof.¹¹⁷⁸ Die keuze is legistiek enigszins bedenkelijk: niet alleen wordt de generieke afwijkingsprocedure – waarvan uitdrukkelijk werd benadrukt dat ze niet beperkt diende te worden tot “de methodescholen” – hiermee afgestemd op de specifieke noden van één concreet pedagogisch project; formeel bekeken schiet de bepaling inhoudelijk zijn doel ook voorbij. Artikel 40 decreet basisonderwijs, dat een erkenningsvoorwaarde vormt, schrijft immers ook voor dat “sociale vaardigheden” deel moeten uitmaken van het onderwijsaanbod, zonder het alternatief van “sociale ontwikkeling”.¹¹⁷⁹

Ondanks de principieel brede toegankelijkheid werd tijdens de parlementaire bespreking herhaaldelijk bevestigd dat de afwijkingsprocedure een uitzondering moest blijven en dat het geenszins de bedoeling was aan een meerderheid van de scholen een uitzondering toe te staan.¹¹⁸⁰ Ietwat merkwaardig is de redenering van de decreetgever dat mocht de afwijkingsprocedure (onverwacht) tot een groot aantal goedgekeurde afwijkingsaanvragen leiden, een vroegtijdige aanpassing van de afwijkingsprocedure tot de mogelijkheden

¹¹⁷⁶ R. VERSTEEGEN, "Eindtermen getoetst aan de Grondwet", *TORB* 1996-1997, (223) 234, met verwijzing naar Celsus, *Digesten*, 1.3.4: “*Ex his, quae forte uno aliquo casu accidere possunt, iura non constituuntur*; ‘Met betrekking tot wat zich wellicht in een enkel geval kan voordoen, worden geen rechtsvoorschriften gemaakt.’”

¹¹⁷⁷ Adv.RvS 5 juni 1997, nr. 26.514/1, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-1997, nr. 699/1, (33) 41.

¹¹⁷⁸ *Parl.St.* VI.Parl. 1996-1997, nr. 699/3, 9.

¹¹⁷⁹ Art. 45, §1 en 46 *juncto* 53-55 en 65 DBO; zie *supra* nr. 219, vn. 1166.

¹¹⁸⁰ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-1997, nr. 699/1, 2; *Parl.St.* VI.Parl. 1996-1997, nr. 699/3, 7 en 8.

behoorde.¹¹⁸¹ Niet de zelfkritische houding van de decreetgever doet daarbij de wenkbrauwen fronsen, maar wel de afwezigheid van eenzelfde bereidheid om in dat geval ook de eigenlijke eindtermen aan een vroegere evaluatie te onderwerpen.¹¹⁸² Een overvloed aan afwijkingsaanvragen zou immers net een indicatie kunnen zijn dat de eindtermen zelf een aanpassing behoeven, en niet de afwijkingsprocedure.

223. Het decreet van 15 juli 1997 voorzag niet alleen in een afwijkingsprocedure voor de ontwikkelingsdoelen en eindtermen, het voerde ook een belangrijke **wijziging door in de totstandkomingsprocedure** van de eigenlijke eindtermen door te bepalen dat de Vlaamse regering niet gebonden zou zijn door het advies van de Vlor, als dit advies geen drievierdemeerderheid van de uitgebrachte stemmen (onthoudingen inbegrepen) zou halen.¹¹⁸³ Dit betekende een dubbele wijziging in de rol van de Vlor. Enerzijds bevestigde de decretale ingreep de tendens waarbij niet langer naar consensus werd gestreefd binnen de Vlor. Werde er bij de eindtermen voor het basisonderwijs nog gestreefd naar unanimité, dan werd bij het advies voor de eindtermen van de eerste graad voor het secundair onderwijs reeds genoeg genomen met een grote meerderheid, terwijl in de procedure voor nieuwe eindtermen basisonderwijs zelfs een kleine meerderheid al maar met moeite bekomen werd (zie *infra* nr. 227). Anderzijds werd ook het volledige mechanisme omgekeerd. Aanvankelijk lag de macht om vorm te geven aan de eindtermen nog volledig bij de Vlor, wier eensluidende advies minstens ten aanzien van de regering als bindend moest worden beschouwd. Werde consensus daarbij aanvankelijk nog noodzakelijk geacht om eindtermen te kunnen ontwikkelen, dan lagen de kaarten voortaan anders: een advies van de Vlor bleef weliswaar vereist, maar als het de beoogde meerderheid van drie vierde niet zou halen, betekende dat niet het einde van het verhaal, maar net een ongelimiteerde start voor de Vlaamse regering, die in dat geval ongebonden tot de bepaling van eindtermen en ontwikkelingsdoelen zou kunnen overgaan.

Daarnaast werd ook gevolg gegeven aan de gedeeltelijke vernietiging door het Arbitragehof van het wijzigingsdecreet van 22 februari 1995. In het decreet van 24 juli 1996 was een identieke bepaling aangenomen waarin de specifieke eindtermen van bekrachtiging door het Vlaams Parlement werden vrijgesteld. Het decreet van 15 juli 1997 schrapte die vrijstelling, waardoor voortaan alle eindtermen en ontwikkelingsdoelen door de decreetgever zouden worden bekrachtigd.¹¹⁸⁴

¹¹⁸¹ *Parl.St.* VI.Parl. 1996-1997, nr. 699/3, 8.

¹¹⁸² De suggestie van een parlamentslid om de eindtermen eventueel vroeger te evalueren als dat nodig zou blijken, werd door de minister afgewezen met de argumentatie dat de eindtermen een hele cyclus basisonderwijs – dus minimum zes jaar – zouden moeten meegaan alvorens ze te wijzigen om het project een volwaardige kans te geven (*Parl.St.* VI.Parl. 1996-1997, nr. 685/4, 12).

¹¹⁸³ Art. 44, §1, derde lid (nieuw) DBO en art. 6*bis*, §1, tweede lid (nieuw) en §2, zevende lid (nieuw) schoolpactwet, zoals ingevoegd bij Artt. 4 en 5 decreet 15 juli 1997.

¹¹⁸⁴ Art. 6*bis*, §2, zesde lid schoolpactwet, zoals gewijzigd bij art. 5, 2° decreet 15 juli 1997; MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-1997, nr. 699/1, 4.

B. Het decreet van 15 juli 1997 tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon basisonderwijs

224. Parallel met het decreet van 15 juli 1997 waarin in een afwijkingsprocedure werd voorzien, werd ook een nieuw bekrachtigingsdecreet betreffende de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon basisonderwijs goedgekeurd. Dit decreet voorzag onder meer in een reductie van het aantal te bereiken vakgebonden eindtermen en in de omvorming van een aantal ‘gewone’ eindtermen in attitudinale eindtermen. Aan de ontwikkelingsdoelen werd niet geraakt, precies omdat zij enkel moesten worden nagestreefd.¹¹⁸⁵

225. Opvallend is dat het zogenaamd eensluidende advies van de Vlor – dat in afwachting van de goedkeuring van het decreet van 15 juli 1997 betreffende een afwijkingsmogelijkheid vereist bleef – slechts met 9 stemmen op een totaal van 17 stemgerechtigden werd aangenomen. Twee leden onthielden zich, waaronder het Overleg Kleine Onderwijsverstrekkers. Die onthouding was te wijten aan de verdeeldheid binnen de geledingen die door OKO werden vertegenwoordigd binnen de Vlor: was het voorliggende eindtermenarsenaal aanvaardbaar voor VOOP (het Vlaams onderwijsoverlegplatform) en FOPEM (de federatie van onafhankelijke, pluralistische, emancipatorische methodescholen) dan bleef de federatie steinerscholen ook ten aanzien van de afgeslankte eindtermen van oordeel dat zij onvoldoende ruimte lieten voor het eigen pedagogische project.¹¹⁸⁶ Die houding van de steinerscholen kan niet los worden gezien van de onzekerheid die op dat ogenblik nog bestond over de in te voeren afwijkingsprocedure. Uit de latere afstand van beroep met betrekking tot de eindtermen secundair onderwijs en de afwezigheid van een beroep tot vernietiging ten aanzien van de nieuwe eindtermen basisonderwijs kan evenwel worden geconcludeerd dat de afwijkingsprocedure voldoende tegemoet kwam aan de bezorgdheden van het steineronderwijs.

226. Niets toont zo goed de veranderde houding tegenover de eindtermen als de houding van het katholiek onderwijs ten aanzien van het nieuwe eindtermenarsenaal. Waren de oorspronkelijke eindtermen basisonderwijs nog bij unanimité voorgedragen – mét steun van het katholiek onderwijs – dan werd tegen de eindtermen secundair onderwijs beroep ingesteld bij het Arbitragehof en kregen de nieuwe eindtermen basisonderwijs, die in essentie een afzwakking van de oorspronkelijke eindtermen vormden, met moeite een meerderheid binnen de Vlor. Het katholiek onderwijs motiveerde zijn tegenstem daarbij vanuit de overtuiging dat het voorliggende arsenaal nog steeds te omvangrijk en gedetailleerd was om aan de kritiek van het Arbitragehof tegemoet te komen. Daarnaast wees het op de afwezigheid van een evaluatie van de ontwikkelingsdoelen en blijvende onduidelijkheden, onder meer met betrekking tot de afwijkingsprocedure, de formulering en de invulling van een aantal eindtermen en decretale bepalingen.¹¹⁸⁷

¹¹⁸⁵ *Parl.St.* Vl.Parl. 1996-1997, nr. 685/4, 11.

¹¹⁸⁶ Minderheidsnota OKO, *Parl.St.* Vl.Parl. 1996-1997, nr. 685/1, (66) 66.

¹¹⁸⁷ Minderheidsnota Inrichtende machten Katholiek onderwijs, *Parl.St.* Vl.Parl. 1996-1997, nr. 685/1, (68) 68.

227. De Raad van State toonde zich kritisch over het gegeven dat het Vlor-advies “niet van de Vlor als dusdanig, doch een onderdeel ervan, de ‘raad voor het basisonderwijs’” afkomstig was.¹¹⁸⁸ Die kritiek wekt enige verbazing in het licht van de eerdere totstandkomingsprocedures: zowel bij de eindtermen basisonderwijs van 1995 als bij de eindtermen van de eerste graad van het secundair onderwijs was het advies immers ook verstrekt door de bevoegde deelraad van de Vlor. Het lijkt te verdedigen dat de Vlor zelf bepaalt binnen welk orgaan een advies “van de Vlor” wordt gegeven. Problematisch is mogelijk dat, na de tegenstand van het katholiek onderwijs binnen de Raad voor het basisonderwijs, zonder succes werd geprobeerd het advies door het vast bureau van de Vlor te laten evoceren.¹¹⁸⁹ De tegenstand van het katholiek onderwijs verhinderde dat, waardoor het advies beperkt bleef tot een beperkte meerderheid én de gedragenheid van de interne taakverdeling en delegatie ten aanzien van de Raad voor het basisonderwijs wel degelijk te bevragen werd.

Hoewel de Raad van State met betrekking tot het beperkt gedragen advies ten aanzien van de nieuwe eindtermen basisonderwijs zou suggereren dat “kan worden aangenomen dat een niet met eenparigheid van stemmen verleend advies niettemin een geldig advies uitmaakt”¹¹⁹⁰, lijkt het voorval de nood aan een ingreep in de ontwikkelingsprocedure te hebben bevestigd. De betrokkenheid van de onderwijspartners blijft essentieel. Als een advies evenwel slechts een beperkte meerderheid weet te bekoren, kan het mogelijk net contraproductief zijn de regering door dat advies te binden: mogelijk slaagt de regering er beter in het voorgestelde eindtermenarsenaal zo bij te stellen dat alsnog een ruimere steun vanuit het onderwijsveld kan worden gerealiseerd.

228. De verdeeldheid binnen de Vlor was er vermoedelijk niet vreemd aan dat de decreetgever, voor het eerst, een veel ruimer arsenaal aan amendementen indiende met betrekking tot de eindtermen.¹¹⁹¹ De hoofdmoot daarvan betrof door de Vlaamse regering voorgestelde samenvoegingen of herformuleringen van eerdere eindtermen, waarmee tegemoet werd gekomen aan het arrest van het Arbitragehof en de omvang van de eindtermen werd gereduceerd.¹¹⁹²

¹¹⁸⁸ Adv.RvS 14 mei 1997, nr. 26.392/1, *Parl.St.* Vl.Parl. 1996-1997, nr. 685/1, (76) 78.

¹¹⁸⁹ Adv.RvS 14 mei 1997, nr. 26.392/1, *Parl.St.* Vl.Parl. 1996-1997, nr. 685/1, (76) 79.

¹¹⁹⁰ Adv.RvS 14 mei 1997, nr. 26.392/1, *Parl.St.* Vl.Parl. 1996-1997, nr. 685/1, (76) 79.

¹¹⁹¹ Art. 3 bekrachtigingsdecreet 15 juli 1997.

¹¹⁹² Zie: Bijlage bij MvT, Amendementen van de Vlaamse regering op de bijlage bedoeld in artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering tot bepaling van de eindtermen en de ontwikkelingsdoelen van het gewoon onderwijs, *Parl.St.* Vl.Parl. 1996-1997, nr. 685/1, 117-134. Zie met betrekking tot de subamendementen en de stemming: *Parl.St.* Vl.Parl. 1996-1997, nr. 685/4, 13-14.

Met het nieuwe bekrachtigingsdecreet werd ook de inwerkingtreding van de eindtermen met nog een jaar uitgesteld naar het schooljaar 1998-1999.¹¹⁹³ Daarnaast werd een zesjaarlijkse evaluatie in het vooruitzicht gesteld.¹¹⁹⁴

Zowel ten aanzien van het nieuwe eindtermenarsenaal, als ten aanzien van de afwijkingsprocedure weigerde de Raad van State, onder meer verwijzend naar de tijdsdruk waaronder zijn adviseringstaak moest worden vervuld, duidelijkheid te verschaffen omtrent de verenigbaarheid met de vrijheid van onderwijs: die vraag zou, in voorkomend geval, door het Arbitragehof beantwoord worden.¹¹⁹⁵

229. In de parlementaire bespreking werd het mantra aan verantwoordingen herhaald. Eindtermen waren nodig om de kwaliteit van het onderwijs te bewaren, om de gelijkwaardigheid van diploma's te verzekeren, om de financiering van het onderwijs te verantwoorden etc. Daarbij werd erkend dat het formuleren van concrete eindtermen “wellicht altijd een moeilijke evenwichtsoefening [zal] zijn tussen het respecteren van de vrijheid van onderwijs en het stellen van duidelijke inhoudelijke minimale eisen aan het onderwijs.”¹¹⁹⁶

Ter verdediging van de concrete eindtermen werd daarbij door SP-parlementslid Swinnen ook aangestipt dat zij niet te vaag mochten zijn en “al teveel vrijheid laten want dit zou het recht van alle leerlingen op degelijk onderwijs aantasten en tot een onaanvaardbare dualisering van het onderwijssysteem leiden.”¹¹⁹⁷ Ook in 1997 weerklinken de – weliswaar afgekeurde – argumenten vóór overheidsinmenging van Volksraadslid Dams nog na: de zorg om het onderwijs is “*un devoir de la société*”, waarbij het toekennen van een te grote vrijheid zou impliceren dat “*vous isolerez de plus en plus ceux que les événements de la vie ou le hasard de la naissance ont jetés dans les rangs que l'on appelle obscurs.*”¹¹⁹⁸

2.4 VERDERE EVOLUTIE

230. De bespreking van de eerste generatie onderwijsdoelen – de eindtermen en ontwikkelingsdoelen – is onvolledig wanneer zij geen rekening houdt met de, weliswaar beperkte, wijzigingen die na de zomer van 1997 nog zijn doorgevoerd. Hieronder wordt daarom nog kort ingegaan op de wijzigingen uit het decreet basisonderwijs van 1997 (2.4.1), de bijsturing van het statuut van de vak- en leergebiedoverschrijdende en de attitudinale eindtermen (2.4.2), de doorgevoerde wijzigingen bij de bekrachtiging van de eindtermen voor de tweede en derde graad van het secundair onderwijs in 2002 (2.4.3), en de opsplitsing van de set van

¹¹⁹³ Art. 2 bekrachtigingsdecreet 15 juli 1997.

¹¹⁹⁴ Art. 2 bekrachtigingsdecreet 15 juli 1997.

¹¹⁹⁵ Adv.RvS 14 mei 1997, nr. 26.392/1, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-1997, nr. 685/1, (76) 80-81.

¹¹⁹⁶ SWINNEN (SP) in Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-1997, nr. 685/4, 7.

¹¹⁹⁷ SWINNEN (SP) in Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-1997, nr. 685/4, 8.

¹¹⁹⁸ E. HUYTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, t. I, 633. Zie *supra* nr. 29.

specifieke eindtermen in “specifieke eindtermen” enerzijds en “erkende beroepskwalificaties” anderzijds (2.4.4).

2.4.1 Decreet basisonderwijs (1997)

231. Het decreet basisonderwijs van 1997 was het eerste “niveaudecreet”, i.e. een decreet waarin de voornaamste bepalingen van het Vlaams onderwijsbeleid met betrekking tot één onderwijsniveau werden gebundeld.¹¹⁹⁹ Later zou ook nog een codex secundair onderwijs en een codex hoger onderwijs worden aangenomen.¹²⁰⁰

Een eerste belangrijke weerspiegeling van het eindtermensysteem is te vinden in hoofdstuk III van het decreet basisonderwijs met betrekking tot de structuur van het basisonderwijs. Daarin verdween, in lijn met de invoering van één set eindtermen voor het gehele lager onderwijs, de onderverdeling in drie graden in de omschrijving van het lager onderwijs. Voortaan werd het lager onderwijs gedefinieerd als “basisonderwijs dat aanvangt met het begin van de leerplicht, bestemd is voor kinderen na het kleuteronderwijs en loopt tot de aanvang van het secundair onderwijs” en dat, wat het gewoon basisonderwijs betreft, zes jaar duurt.¹²⁰¹ De organisatie van het kleuteronderwijs en lager onderwijs is, mits deze wordt vastgelegd in het schoolwerkplan, sindsdien vrij te bepalen door het schoolbestuur.¹²⁰² De enige decretale beperking is de verplichting het gewoon lager onderwijs steeds volledig – i.e. voor het volledige zesjarige traject – aan te bieden per school.¹²⁰³ Het betrof een bewuste keuze van de decreetgever om geen organisatievorm op te leggen en de schoolbesturen zelf de keuze te laten tussen de traditionele indeling in drie kleuterklassen en zes lagere schoolklassen of eventuele alternatieve organisatievormen.¹²⁰⁴

Naast die organisatievrijheid (in artikel 7), bevestigde het decreet basisonderwijs ook de inhoudelijke vrijheid van ieder schoolbestuur. Artikel 38 luidt tot op heden: “Ieder schoolbestuur bepaalt de inhoud van het basisonderwijs in zijn scholen en bepaalt vrij zijn eigen pedagogische en onderwijskundige methodes.” Deze vrijheid is evenwel aan beperkingen onderhevig. Zo sommen de artikelen 39 en 40 DBO een aantal leergebieden en leergebiedoverschrijdende thema’s op die minimaal deel moeten uitmaken van het

¹¹⁹⁹ Decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, *BS* 17 april 1997; cf. Adv.RvS 18 september 1996, nr. 25.538/1, *Parl.St.* 1996-1997, nr. 451/1, (282) 284.

¹²⁰⁰ B.VI.Reg. 17 december 2010 houdende de codificatie betreffende het secundair onderwijs, *BS* 24 juni 2011; B.VI.Reg. 11 oktober 2013 tot codificatie van de decretale bepalingen betreffende het hoger onderwijs, *BS* 27 februari 2014.

¹²⁰¹ Art. 6, §§1 en 2 DBO

¹²⁰² Art. 7 DBO.

¹²⁰³ Art. 7 DBO. Die verplichting geldt voor elke school, maar niet voor elke vestigingsplaats. Zij werd rechtstreeks gekoppeld aan de filosofie van de eindtermen die evenmin per jaar of per graad, maar voor het gehele lager onderwijs werden vastgelegd (MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-1997, nr. 451/1, 12). Sinds Onderwijsdecreet XXV (2015) geldt deze verplichting ook ten aanzien van het kleuteronderwijs: in scholen met kleuteronderwijs moet het kleuteronderwijs steeds volledig georganiseerd worden. Zie voor een beknopte duiding: J. LIEVENS, “Kroniek onderwijsrecht”, *TBP* 2015, nr. 7, (384) 394.

¹²⁰⁴ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-1997, nr. 451/1, 12.

onderwijsaanbod van respectievelijk het gewoon kleuter- en het gewoon lager onderwijs.¹²⁰⁵ Dat het een minimum betreft, betekent dat het scholen vrij staat *meer* leergebieden in het onderwijsaanbod op te nemen.¹²⁰⁶

Daarnaast bleven ook de bestaande beperkingen voor het levensbeschouwelijk onderricht behouden: het onderwijsaanbod in officiële scholen zou minimaal twee lestijden onderwijs in de erkende godsdiensten en in de op die godsdiensten berustende zedenleer en niet confessionele zedenleer omvatten.¹²⁰⁷ Ook in de vrije lagere scholen dient levensbeschouwelijk onderwijs te worden aangeboden. Voor deze scholen gold geen decretaal minimum van twee lestijden en kon vrij worden gekozen tussen onderwijs in één of meer erkende godsdiensten en in de op deze godsdiensten berustende zedenleer, de niet-confessionele zedenleer, beide of onderwijs in de cultuurbeschouwing.¹²⁰⁸ Opvallend is de afwezigheid van “eigen cultuur en religie” in deze reeks, een vak dat ook vandaag nog enkel voor het secundair onderwijs kan worden ingericht.

232. Wat de eindtermen zelf betrof, trok het decreet basisonderwijs de lijnen die waren uitgezet met betrekking tot het secundair onderwijs onverkort door tot het basisonderwijs. Zo werd het bestaan van leergebiedoverschrijdende en attitudinale eindtermen decretaal verankerd.¹²⁰⁹ Daarmee werd komaf gemaakt met de logistiek ongelukkige situatie uit 1995, waarbij het decreet het nastreven en bereiken van alle eindtermen vooropstelde, terwijl tijdens de parlementaire voorbereiding was benadrukt dat de inspectie slechts zou nagaan of een school een *inspanning* had gedaan om de leergebiedoverschrijdende en aan attitudevorming gekoppelde doelstellingen te bereiken.¹²¹⁰ Voortaan zou, net als voor het secundair onderwijs, ook de decreettekst bepalen dat beide soorten doelstellingen slechts moesten worden nagestreefd bij de leerlingen. Scholen zouden ter zake, net als voor het secundair onderwijs, slechts een driedelige minimale waarborg moeten bieden: iedere school diende een expliciete visie te ontwikkelen ten aanzien van de leergebiedoverschrijdende eindtermen en ontwikkelingsdoelen; deze visie diende toegankelijk te zijn voor de onderwijsparticipanten; en leerkrachten moesten er vertrouwd mee zijn.¹²¹¹

¹²⁰⁵ Voor het kleuteronderwijs betreft het: lichamelijke opvoeding, muzische vorming, Nederlands, wereldoriëntatie en wiskundige oriëntatie. Voor het lager onderwijs: lichamelijke opvoeding, muzische vorming, Nederlands, wiskunde, wereldoriëntatie en, wat de leergebiedoverschrijdende thema's betreft, leren leren en sociale vaardigheden.

Bij Onderwijsdecreet XXIV (2014) werd het leergebied wereldoriëntatie vervangen door de leergebieden ‘wetenschappen en techniek’ enerzijds en ‘mens en maatschappij’ anderzijds. Zie over die ingreep: J. LIEVENS, "Kroniek onderwijsrecht", *TBP* 2014, nr. 8, (514) 521.

Specifiek voor het leergebied Frans verwijst artikel 43 DBO naar de artikelen 9 en 10 van de wet van 30 juli 1963 houdende de taalregeling in het onderwijs en artikel 7 van de wet van 2 augustus 1963 op het gebruik van de talen in bestuurszaken volgens de welke dit leergebied facultatief of verplicht wordt opgenomen in het onderwijsaanbod van scholen van gewoon lager onderwijs. Die taalwetgeving maakt bovendien nog gebruik van het in de Vlaamse decreetgeving inmiddels geschrapte concept van “graden” in het lager onderwijs (MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-1997, nr. 451/1, 22).

¹²⁰⁶ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-1997, nr. 451/1, 21.

¹²⁰⁷ Art. 41 DBO.

¹²⁰⁸ Art. 42 DBO.

¹²⁰⁹ Art. 44 DBO.

¹²¹⁰ Zie *supra* nr. 176.

¹²¹¹ *Parl.St.* VI.Parl. 1996-1997, nr. 451/1, 23. Zie met betrekking tot dezelfde waarborg voor het secundair onderwijs: *supra* nr. 176.

De zwakkere juridische verplichting bracht het decretale kader van de eindtermen ook in lijn met de bevoegdheden van de inspectie. Het inspectiedecreet bepaalde ingevolge het wijzigingsdecreet van 24 juli 1996 immers al dat de inspectie met betrekking tot de vakoverschrijdende en attitudinale eindtermen en ontwikkelingsdoelen slechts naging of onderwijsinstellingen de nodige inspanningen leverden om deze bij de leerlingen na te streven.¹²¹²

Een laatste gelijktrekking met het secundair onderwijs betrof de bepaling van de eindtermen als erkenningsvoorwaarden. Ook voor het basisonderwijs golden de leergebiedoverschrijdende en attitudinale eindtermen voortaan slechts als financieringsvoorwaarden (toenmalig artikel 71 DBO) en niet als voorwaarden voor erkenning (toenmalig artikel 64, §1 DBO).

2.4.2 Vakoverschrijdende en attitudinale eindtermen: volwaardige erkenningsvoorwaarden

233. Die laatste ‘afzwakking’ van het juridisch statuut van de leergebiedoverschrijdende, vakoverschrijdende en attitudinale eindtermen zou later evenwel opnieuw worden bijgestuurd in drie stappen. Een eerste stap daartoe werd gezet met Onderwijsdecreet XVI van 7 juli 2006¹²¹³, waarin de bepalingen met betrekking tot de erkenning, financiering of subsidiëring van het secundair onderwijs werden herschreven met het oog op het verhogen van de transparantie en de rechtlijnigheid: door de lees- en bruikbaarheid van de bepalingen te bevorderen zou de rechtszekerheid toenemen.¹²¹⁴

In een nieuw Artikel 24*bis* van de schoolpactwet werden de voorwaarden opgenomen om voor een structuuronderdeel gewoon of buitengewoon secundair onderwijs te worden gefinancierd of gesubsidieerd. Voorwaarde 8° vereiste voortaan duidelijk het “beantwoorden aan de decretale en reglementaire bepalingen inzake eindtermen, ontwikkelingsdoelen, specifieke eindtermen, leerplannen en handelingsplannen”. Het nieuwe artikel 24*ter* schoolpactwet bevatte de loutere erkenningsvoorwaarden, de deelverzameling van de financieringsvoorwaarden waarvan het bereiken niet volstond om financiering of subsidiëring te bekomen, maar wel om van rechtswege geldende studiebewijzen te mogen uitreiken. Ook de nieuw-geformuleerde financieringsvoorwaarde 8° zou daar deel van uitmaken.¹²¹⁵ In een nieuw artikel 24*quater* werd vervolgens bepaald hoe de niet-naleving van de financieringsvoorwaarden (§1) en de erkenningsvoorwaarden (§2) zou worden gesanctioneerd: namelijk door middel van een gehele of gedeeltelijke inhouding van de financiering of subsidiëring respectievelijk door de erkenning van het betrokken structuuronderdeel op te heffen. Wat

¹²¹² Art. 5, §1, eerste lid, 2° inspectiedecreet 17 juli 1991, zoals gewijzigd bij art. 6 wijzigingsdecreet 24 juli 1996; cf. *supra* nr. 176.

¹²¹³ BS 31 augustus 2006; err. BS 13 oktober 2006.

¹²¹⁴ *Parl.St.* VI.Parl. 2005-2006, nr. 851/1, 10.

¹²¹⁵ Art. 24*ter* (erkenningsvoorwaarden) *juncto* 6*quater* (van rechtswege geldende studiebewijzen) schoolpactwet, zoals gewijzigd bij art. III.6 resp. III.2 Onderwijsdecreet XVI.

de vakoverschrijdende en attitudinale eindtermen betreft, bleef de bestaande uitzondering daarbij evenwel behouden in artikel 24^{quater}, §2, derde lid schoolpactwet: “Als het niet-voldoen aan de erkenningsvoorwaarden in het gewoon secundair onderwijs enkel betrekking heeft op de vakoverschrijdende of attitudinale eindtermen of ontwikkelingsdoelen, dan kan de erkenning niet worden opgeheven en wordt enkel de financiering of subsidiëring geheel of gedeeltelijk ingehouden.”¹²¹⁶

Op die manier werd het naleven van de decretale bepalingen inzake eindtermen, inclusief het nastreven van vakoverschrijdende en attitudinale eindtermen, duidelijk verankerd als erkenningsvoorwaarde, waarbij beide laatste categorieën hun zwakkere juridische status behielden middels een uitzonderingsbepaling. De vraag kan worden gesteld of de transparantie op die manier wel werd verhoogd, nochtans een expliciet doel van de ingreep. Ware het niet transparanter geweest het naleven van de vakoverschrijdende en attitudinale eindtermen enkel als erkenningsvoorwaarde te verankeren, in plaats van als financieringsvoorwaarde waarvoor een uitzondering gold? Ook het doel van het nastreven van rechtlijnigheid lijkt maar gedeeltelijk te zijn geslaagd.¹²¹⁷ De ingreep had immers enkel betrekking op het secundair onderwijs: de bepalingen van het basisonderwijs bleven onveranderd en terwijl de decreetgever zich bereid toonde ook de bepalingen van het volwassenonderwijs en het deeltijds kunstonderwijs op termijn op dezelfde leest te schoeien¹²¹⁸, ontbrak het voor het basisonderwijs zelfs aan een vermelding van een ambitie in die zin.

234. Een tweede stap kwam er met het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs.¹²¹⁹ Dat decreet wilde, voortbouwend op het inspectiedecreet van 1991 “een actueel algemeen kader scheppen voor de ondersteuning van en het toezicht op de kwaliteit van scholen, instellingen, centra en CLB’s.”¹²²⁰ De bepalingen met betrekking tot de opheffing van de erkenning in het basisonderwijs en secundair onderwijs uit respectievelijk artikel 64 decreet basisonderwijs en artikel 24^{quater}, §2 schoolpactwet werden daarbij vervangen door een verwijzing naar de generieke bepalingen in artikel 36 tot en met 42 van het decreet betreffende de kwaliteit van onderwijs. In die nieuwe bepalingen voor het secundair onderwijs was evenwel geen uitzonderingsstatuut voor de vakoverschrijdende of attitudinale eindtermen meer voorzien. Het derde lid van artikel 24^{quater}, §2 schoolpactwet, waarin de uitzondering was opgenomen dat de vakoverschrijdende of attitudinale eindtermen weliswaar als erkenningsvoorwaarde golden, doch enkel door een inhouding van de financiering (en niet door het intrekken van de erkenning) zouden worden gesanctioneerd, werd zonder meer opgeheven. De eerder summiere motivering van deze toch impactvolle ingreep luidde dat het “een technische wijziging” betrof.¹²²¹

¹²¹⁶ Art. 24^{quater}, §2, derde lid schoolpactwet, zoals ingevoegd bij art. III.7 Onderwijsdecreet XVI.

¹²¹⁷ *Parl.St.* VI.Parl. 2005-2006, nr. 851/1, 10.

¹²¹⁸ *Parl.St.* VI.Parl. 2005-2006, nr. 851/1, 10-11.

¹²¹⁹ *BS* 28 augustus 2009.

¹²²⁰ MvT bij ontwerp van decreet betreffende de kwaliteit van onderwijs, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-2009, nr. 2160/1, 3.

¹²²¹ Verantwoording bij Amendement nr. 15 (VOORHAMME e.a.), *Parl.St.* VI.Parl. 2008-2009, nr. 2160/2, 8 met verwijzing naar MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-2009, nr. 2160/2, 46 en 48.

235. Met het oog op “een uniformisering van de regelgeving basisonderwijs en secundair onderwijs” werden in een derde en laatste stap deze wijzigingen ook doorgetrokken naar het basisonderwijs.¹²²² In artikel 62 decreet basisonderwijs werd de erkenningsvoorwaarde dat een goedgekeurd leerplan (in het gewoon basisonderwijs) of de bepalingen inzake handelingsplannen (in het buitengewoon basisonderwijs)¹²²³ moesten worden gerespecteerd vervangen door de voorwaarde uit artikel 24*bis* schoolpactwet: “de reglementering betreffende eindtermen, ontwikkelingsdoelen of met ingang van een datum te bepalen door de Vlaamse regering de erkende onderwijskwalificaties, leerplannen en handelingsplannen naleven”.¹²²⁴ Nu deze herformulering impliceerde “dat het nastreven van de leergebiedoverschrijdende eindtermen in het basisonderwijs [...] een onderdeel van de erkenningsvoorwaarde wordt” werd “een aparte bepaling over de sanctionering van het niet-nastreven van deze leergebiedoverschrijdende eindtermen” als overbodig beschouwd. Artikel 71 decreet basisonderwijs, waarin was voorzien dat de leergebiedoverschrijdende en attitudinale eindtermen slechts als financieringsvoorwaarden golden, werd geschrapt.¹²²⁵

2.4.3 Themadecreet van 18 januari 2002: de eindtermen in het secundair onderwijs

236. Na het aannemen van de eindtermen voor de eerste graad van het secundair onderwijs in 1996 en voor het basisonderwijs in 1997 was het uiteindelijk wachten tot 2002 voor ook de tweede en derde graad van het gewoon secundair onderwijs eigen eindtermen kregen. Inmiddels waren ook de politieke kaarten opnieuw geschud: na de verkiezingen van 1999 was een Vlaamse regering gevormd met de liberalen van VLD, de socialisten van SP, de groenen van Agalev en de Vlaams-nationalisten van VU-ID. De christendemocraten belandden, zowel federaal als Vlaams, voor het eerst sinds de Schoolstrijd op de oppositiebanken, van waaruit bij momenten scherp oppositie werd gevoerd, ook ten aanzien van de evoluties in het eindtermendebat.¹²²⁶

Ondanks – of net dankzij – de coalitiewissel stoomde het eindtermenapparaat evenwel door op hetzelfde spoor: ook ditmaal betrof de verdere uitwerking van de eindtermen een dubbele decretale ingreep. Het

¹²²² MvT bij ontwerp van decreet betreffende het onderwijs XXII, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-2013, nr. 1796/1, 14.

¹²²³ Ingevoegd in art. 62, 9° DBO bij art. III.11 Onderwijsdecreet XIII-Mozaïek, *BS* 27 november 2001.

¹²²⁴ Art. 62, §1, 9° DBO, zoals gewijzigd bij zoals gewijzigd bij art. II.8 Onderwijsdecreet XXII, *BS* 19 februari 2013. De formulering voor het secundair onderwijs luidt “beantwoorden aan de decretale en reglementaire bepalingen inzake eindtermen, ontwikkelingsdoelen, specifieke eindtermen [...], leerplannen en handelingsplannen” (oud art. 24*bis*, 8° schoolpactwet; nu art. 15, §1, 8° CSO).

¹²²⁵ Art. II.9 Onderwijsdecreet XXII, *BS* 19 februari 2013.

¹²²⁶ Zo liet Luc Martens, christendemocratisch lid van de Commissie Onderwijs in het Vlaams Parlement, zich opmerken door een erg scherpe tussenkomst, waarin onder meer de DVO (die volgens hem “geen enkele voeling met de werkelijkheid in het onderwijs” had), het verder uitdijende begrippenapparaat, de omvang van de eindtermen en de te sterke focus op vakinhouden het moesten ontgelden (*Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 535/3, 7-8).

bekrachtigingsdecreet van 18 januari 2002¹²²⁷ bekrachtigde het besluit van de Vlaamse regering waarin de eindtermen van de tweede en derde graad van het gewoon secundair onderwijs waren opgenomen.¹²²⁸ Parallel werden een aantal wijzigingen doorgevoerd in het concept van de eindtermen met het **thema-decreet van 18 januari 2002**¹²²⁹, zo genoemd omdat het tot doel had “de inhoudelijke kwaliteitsnormen en bepaalde aspecten van de wijze van ontwikkelen onder te brengen in één aangepast thema-decreet op de kwaliteitsnormen in het secundair onderwijs.”¹²³⁰ Zoals voor het basisonderwijs reeds was gebeurd met de invoering van het decreet basisonderwijs, werd op die manier ook de eindtermenregeling voor het secundair onderwijs uit de structuur van de schoolpactwet getild.¹²³¹

Het thema-decreet voerde wijzigingen door op een aantal punten, onder andere met betrekking tot de rol van de Vlor in het totstandkomingsproces van de eindtermen (1), de juridische binding van de eindtermen en de leerplannen (2) en de vormgeving van de specifieke eindtermen (3). Aan de idee dat voor de tweede en derde graad afzonderlijke eindtermen zouden worden aangenomen werd evenwel niet gesleuteld, ondanks de herhaalde vraag vanuit de steinerscholen om de beide graden inhoudelijk als één geheel te mogen benaderen.¹²³² Dat die gradenstructuur minder flexibiliteit toelaat dan de structuur van het lager onderwijs, waarin slechts voor het geheel in eindtermen is voorzien, staat buiten kijf.¹²³³

A. Vlor

237. Een eerste wijziging, van procedurele aard, betrof de adviesbevoegdheid van de Vlor. Na de eerdere afzwakking uit 1997 waarbij het vereiste “eensluidend advies” niet langer bindend zou zijn wanneer het geen drievierdemeerderheid van de uitgebrachte stemmen haalde, diende het besluit van de Vlaamse regering voortaan slechts te worden “genomen op advies van de Vlaamse Onderwijsraad.”¹²³⁴ De decretaal verzekerde, bindende inspraakmogelijkheid van de Vlor verwerd daarmee tot een louter adviserende betrokkenheid, waarbij de parlementaire voorbereiding “de regelgever” slechts opriep “om op een

¹²²⁷ Decreet 18 januari 2002 tot bekrachtiging van de eindtermen van de tweede en de derde graad van het gewoon secundair onderwijs, *BS* 19 april 2002.

¹²²⁸ Besluit van de Vlaamse regering 23 januari 2000 tot vaststelling van de eindtermen van de tweede en derde graad van het gewoon secundair onderwijs (opgenomen in *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 536/1, 1327-1531). Het besluit werd slechts op één punt geamendeerd door de decreetgever: aan de vakoverschrijdende eindtermen met betrekking tot “verkeer en mobiliteit in ruimtelijk beleid” werd volgend punt toegevoegd: “12. [De leerlingen] verwerven de kennis die moet volstaan als voorbereiding op het theoretisch rijexamen categorie B” (Amendement nr. 1 (VAN NIEUWKERKE e.a.), *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 536/3, 2).

¹²²⁹ Officieel: Decreet 18 januari 2002 betreffende de eindtermen, de ontwikkelingsdoelen en de basiscompetenties in het secundair onderwijs, *BS* 8 februari 2002; err. *BS* 12 april 2002.

¹²³⁰ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 535/1, 5.

¹²³¹ Bewust werd die structuur “die gestoeld is op de situatie van veertig jaar terug” verlaten om “een grotere helderheid” te bekomen door “[a]lle belangrijke begrippen die betrekking hebben op de inhoud van het gewoon en buitengewoon secundair onderwijs [...] overzichtelijk bij mekaar [te brengen] in één gezamenlijk decreet” (MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 535/1, 5-6).

¹²³² Bijlage 4, Minderheidsnota vanwege de Federatie van Rudolf Steinerscholen, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 536/1, (1311) 1314.

¹²³³ Zie in dezelfde zin: M. VANDECANDELAERE, N. VAN DEN BRANDEN, M. VANDENBROECK, e.a., “Flexibele leerwegen in Vlaanderen: buiten de lijntjes kleuren?”, *TORB* 2016-2017, nr. 3, (173) 176.

¹²³⁴ Art. 3, §1, eerste lid, laatste zinsnede Themadecreet 18 januari 2002; Amendement nr. 3 (VLAAMSE REGERING), *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 535/2, 2-3.

verantwoorde en gemotiveerde manier met de aanbevelingen van het adviesorgaan om te gaan.”¹²³⁵ Wat overbleef van de adviseringsbevoegdheid van de Vlor werd wel uitdrukkelijk verbonden met de verplichting uit artikel 5 schoolpactwet: wijzigingen aan de eindtermen *sensu lato* zouden een wijziging in de algemene oriëntering van het onderwijs betreffen en dus een fundamentele onderwijshervorming uitmaken waar een confrontatie van standpunten onder afgevaardigden van het onderwijs van de staat, het provinciaal, het gemeentelijk en het gesubsidieerd vrij onderwijs voor vereist was.¹²³⁶ De adviesbevoegdheid van de Vlor uit het themadecreet verwerd aldus tot een toepassing van die generieke verplichting uit de schoolpactwet.¹²³⁷

Onderwijsdecreet XIV van 14 februari 2003¹²³⁸ zou later een aantal wijzigingen doorvoeren in het decreet basisonderwijs om, in antwoord op een advies van de Raad van State in die zin, “zo veel mogelijk een uniform begrippenkader te creëren” met het secundair onderwijs.¹²³⁹ Eén van die wijzigingen betrof de adviesverstrekking van de Vlor, waardoor ook voor het basisonderwijs het Vlor-advies zijn bindend karakter verloor.

B. De juridische binding van de eindtermen en de leerplannen

238. Het themadecreet bracht ook wijzigingen aan inzake de juridische binding van de vakgebonden eindtermen en de leerplannen. Voor de **vakgebonden eindtermen** was de juridische verplichting waaraan scholen dienden te voldoen als volgt herschreven in het oorspronkelijke voorontwerp van decreet:

“Elke school heeft de maatschappelijke opdracht de nodige inspanningen te doen om de vakgebonden eindtermen met betrekking tot kennis, inzicht en vaardigheden met zoveel mogelijk leerlingen te bereiken. De vakgebonden eindtermen m.b.t. attitudes dienen door elke school bij de leerlingen te worden nagestreefd.”¹²⁴⁰

Daarbij wierp de Raad van State de vraag op of het onderscheid tussen de eindtermen met betrekking tot kennis, vaardigheden en inzicht enerzijds en met betrekking tot attitudes anderzijds nog wel nodig was nu van de scholen zowel in het ene als in het andere geval slechts een inspanningsverbintenis leek te worden geeïst.¹²⁴¹ In reactie daarop stuurde de regering het ontwerp van decreet ter zake bij, waarna de bepaling uiteindelijk als volgt zou luiden:

¹²³⁵ Verantwoording bij Amendement nr. 3 (VLAAMSE REGERING), *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 535/2, 3.

¹²³⁶ Art. 5 schoolpactwet; verantwoording bij Amendement nr. 3 (VLAAMSE REGERING), *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 535/2, 3. Zie *supra* nr. 101.

¹²³⁷ Nochtans volstaat het louter vertegenwoordigd zijn van de inrichtende machten in de Vlor niet om aan de overlegverplichting van art. 5 schoolpactwet te voldoen. Zie: Adv.RvS 11 mei 2006, nr. 40.417/1 bij het ontwerp van decreet betreffende het onderwijs XVI, *Parl.St.* VI.Parl. 2005-2006, nr. 851/1, (163) 168-169; Adv.RvS 10 april 2001, nr. 31.453/2, *Parl.St.* Fr.Gem. 2000-2001, nr. 168/1. Zie ook: E. CLYBOUW, "Artikel 5 van de Schoolpactwet: afzonderlijk overleg 'onder' de inrichtende machten, essentieel of overbodig?", *TORB* 2008-2009, nr. 2-3, (114) 124-126.

¹²³⁸ BS 1 juli 2003.

¹²³⁹ MvT bij Ontwerp van decreet betreffende het onderwijs XIV, *Parl.St.* VI.Parl. 2002-2003, nr. 1355/1, 15; Adv.RvS 6 juli 2000, nr. L.30.275/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 535/1, (43) 47.

¹²⁴⁰ Art. 2, §2, tweede en derde zin voorontwerp van decreet betreffende de eindtermen, de ontwikkelingsdoelen en de basiscompetenties in het secundair onderwijs, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 535/1, (14) 14.

¹²⁴¹ Adv.RvS 6 juli 2000, nr. L.30.275/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 535/1, (43) 52.

“Elke school heeft de maatschappelijke opdracht de vakgebonden eindtermen met betrekking tot kennis, inzicht en vaardigheden bij de leerlingen te bereiken. Het bereiken van de *eindtermen zal worden afgewogen tegenover de schoolcontext en de kenmerken van de schoolpopulatie.*”¹²⁴²

In de Memorie van Toelichting werd verduidelijkt hoe het klassieke juridische onderscheid tussen resultaatsverbintenissen en inspanningsverbintenissen te ruw zou zijn voor de onderwijscontext. Voor de vakgebonden eindtermen met betrekking tot kennis, inzicht en vaardigheden wilde de decreetgever immers een sterkere juridische verplichting dan die van een inspanningsverbintenis, maar werd de resultaatsverbintenis om voor *elke* leerling de doelen te *bereiken* als te verregaand beschouwd. Het bereiken van de eindtermen laten afwegen tegenover de schoolcontext en de kenmerken van de schoolpopulatie zou als “een soort overmacht” fungeren, een juridische afzwakking ten aanzien van een zuivere resultaatsverbintenis, zonder te verwateren tot het zwakke juridische statuut van een inspanningsverbintenis.¹²⁴³ Tegelijkertijd dienden scholen zich wel “ten aanzien van de ganse schoolpopulatie [...] te engageren om de eindtermen te bereiken”, hetgeen tot uiting kwam in de nieuwe bepaling dat het bereiken van de eindtermen een maatschappelijke opdracht vormde.¹²⁴⁴

Dat het bereiken van de eindtermen zou worden afgewogen tegenover de schoolcontext en de kenmerken van de schoolpopulatie werd daarnaast verantwoord vanuit de ontwikkelingen van inclusief onderwijs en zorgverbreding ten aanzien van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Een te strikte interpretatie van het woord “bereiken” zou er immers toe kunnen leiden dat “leerlingen met leerproblemen of met een handicap niet meer adequaat worden opgevangen” in scholen van gewoon onderwijs nu hun aanwezigheid – en eventuele dispenserende of andere maatregelen – niet steeds te verzoenen zou zijn met de verplichting om voor *alle* leerlingen de eindtermen te bereiken.¹²⁴⁵ De nieuwe bepaling zou de inspectie daarentegen toelaten bij de beoordeling van de prestaties van de school rekening te houden met de eventuele aanwezigheid van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Dezelfde wijziging werd in 2003 ook doorgevoerd in het decreet basisonderwijs.¹²⁴⁶

239. Daarnaast werd tijdens de parlementaire bespreking ook de relatie tussen de eindtermen en de **leerplannen** opnieuw besproken. Luc Martens (CD&V) omschreef de leerplannen en eindtermen als communicerende vaten en maande daarbij aan tot voorzichtigheid vanuit de overheid nu de invoering van eindtermen dreigde te verworden “tot een gevecht om het eigen vat zo veel mogelijk te vullen.”¹²⁴⁷ Vanuit

¹²⁴² Art. 4, §2, tweede lid Themadecreet 18 januari 2002 (eigen cursivering); later art. 140, §2, tweede lid CSO (vgl. Art. 3 Ontwerp van decreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 535/1, (62) 62; gewijzigd bij Amendement nr. 2 (VLAAMSE REGERING), *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 535/1, 4).

¹²⁴³ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 535/1, 6-7.

¹²⁴⁴ Verantwoording bij amendement nr. 2 (VLAAMSE REGERING), *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 535/1, 4.

¹²⁴⁵ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 535/1, 6.

¹²⁴⁶ Art. 44, §2, derde lid DBO, zoals gewijzigd bij art. II.9 Decreet betreffende het onderwijs XIV, *BS* 1 juli 2003.

¹²⁴⁷ Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 535/3, 8.

de meerderheid werd er daarentegen op gewezen dat de oorzaken voor de gesignaleerde taaklast en de werkdruk van de leerkrachten – hun ‘volle vat’ zo men wil – voor een groot deel bij de door de onderwijskoepels uitgewerkte leerplannen lag en niet bij de eindtermen en dat het concept van de eindtermen net een ‘zacht’ systeem van overheidsinmenging betrof in vergelijking met de centrale toetsingsystemen die elders in de wereld werden toegepast.¹²⁴⁸

Uiteindelijk zou, op voorstel van de regering, volgende bepaling in het Themadecreet worden opgenomen: “Het leerplan moet voldoende ruimte laten voor de inbreng van scholen, leraren, lerarenteams of leerlingen.”¹²⁴⁹ Bedoeling was scholen, leraren en leerlingen toe te laten inhoudelijk te participeren aan het verstrekte onderwijs.¹²⁵⁰ Nieuw was ook de bepaling dat “[d]e leerplannen [...] *desgewenst* de doelen [bevatten] die de inrichtende macht uitdrukkelijk formuleert voor haar leerlingen vanuit het eigen opvoedingsproject in het algemeen of de eigen visie op het vak in het bijzonder.”¹²⁵¹ Door de toevoeging van het woordje “desgewenst” werd duidelijk dat leerplannen ook goedgekeurd konden worden wanneer ze uitsluitend de eindtermen zouden overnemen.¹²⁵²

C. Conceptuele bijsturing: de specifieke eindtermen

240. Het themadecreet van 18 januari 2002 voorzag ook in een conceptuele bijsturing van de **specifieke eindtermen**. In de marge daarvan werden de **niet-specifieke vakgebonden eindtermen**, kortweg “de vakgebonden eindtermen”, van een decretale omschrijving voorzien. Het wijzigingsdecreet van 1996 had enkel de specifieke vakgebonden eindtermen omschreven als “eindtermen die betrekking hebben *op het fundamenteel gedeelte van de optie*”.¹²⁵³ Artikel 4, §2, eerste lid van het Themadecreet stelde voortaan uitdrukkelijk dat de vakgebonden eindtermen werden “vastgelegd *voor de basisvorming*”.¹²⁵⁴

Daarnaast werd het concept van de **specifieke eindtermen zelf** – de eindtermen voor de verschillende studierichtingen – bijgestuurd.¹²⁵⁵ Louter formeel werd de koppeling aan “*het fundamenteel gedeelte van de optie*”

¹²⁴⁸ Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 535/3, 8-9.

¹²⁴⁹ Art. 8, §3, tweede lid Themadecreet 18 januari 2002; later art. 146, §2, tweede lid CSO. Hoewel met betrekking tot heel wat andere bepalingen in een gelijkshakeling tussen de decretale bepalingen voor het secundair onderwijs en voor het basisonderwijs is voorzien, is voor deze bepaling geen gelijkkluidende bepaling ingevoegd in het decreet basisonderwijs.

¹²⁵⁰ Verantwoording bij amendement nr. 18 (VLAAMSE REGERING), *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 535/2, 9.

¹²⁵¹ Art. 8, §3 Themadecreet 18 januari 2002 (eigen cursivering).

¹²⁵² R. STANDAERT, “Twintig jaar eindtermen: een terugblik”, *TORB* 2011-2012, (2) 14

¹²⁵³ Art. 6bis, §2, zesde lid schoolpactwet, zoals vervangen bij art. 3 wijzigingsdecreet 24 juli 1996 (eigen cursivering).

¹²⁵⁴ Eigen cursivering. De basisvorming omvat “de vakken die aan elke leerling van een bepaald leerjaar zonder uitzondering dienen te worden onderwezen” (aanvankelijk art. 48, 4° Onderwijsdecreet II; later art. 3, 4° CSO).

¹²⁵⁵ Het oorspronkelijke ontwerp van decreet voorzag in de invoering van “basiscompetenties” in plaats van “specifieke eindtermen” om het verschil met de “eindtermen” voor de basisvorming terminologisch duidelijker weer te geven. Het begrip “basiscompetenties” zou inhoudelijk ook beter aansluiten bij de basiscompetenties van de lerarenopleiding en de basiscompetenties voor het volwassenenonderwijs (MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 535/1, 7). “Omwille van de continuïteit in het begrippenkader” werd op voorstel van de regering evenwel teruggekeerd naar het begrip “specifieke eindtermen” dat al in de eerdere decreetteksten was verankerd (Verantwoording bij amendement nr. 1 (VLAAMSE REGERING), *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 535/2, 2).

herschreven naar de bepaling dat “[d]e specifieke eindtermen worden verworven door middel *van het specifieke gedeelte van een opleiding*”, waarbij het specifieke gedeelte van de opleiding werd gedefinieerd als “het gedeelte dat niet behoort tot de basisvorming of tot het complementaire gedeelte”.¹²⁵⁶ Een belangrijkere ingreep kwam voort uit de hoger reeds geschetste spanning tussen het legaliteitsbeginsel en de gevoelde noodzaak de specifieke eindtermen vlot te kunnen aanpassen aan de evoluties op het vlak van wetenschap, kunst en techniek.¹²⁵⁷ Hoewel het Arbitragehof had erkend “dat de onmiddellijk op een beroep gerichte vakken - wil het onderwijs binnen die beroepssfeer zijn maatschappelijk nut ten volle behouden - de betrokken beroepen in hun evolutie moeten volgen”, beschouwde het de bepaling van specifieke eindtermen als een “essentieel aspect van de inrichting, de erkenning of de subsidiëring van het onderwijs” dat bij decreet moest worden geregeld.¹²⁵⁸

Om aan dit euvel tegemoet te komen, voerde het Themadecreet een onderscheid in tussen **decretale specifieke eindtermen** enerzijds, en **afgeleide specifieke eindtermen** anderzijds. De decretale specifieke eindtermen vereisten net als de eigenlijke eindtermen en de ontwikkelingsdoelen een (niet langer bindend) advies van de Vlor, een besluit van de Vlaamse regering en bekrachtiging door het Vlaams Parlement.¹²⁵⁹ Zij zouden “de essentie van het profiel van een opleiding” bevatten door “in algemene bewoordingen het geheel van kennis, inzicht, vaardigheden en attitudes [te bepalen] waarover een leerling dient te beschikken met het oog op verdere studie en/of de toegang tot een beroep.”¹²⁶⁰

De afgeleide specifieke eindtermen zouden daarentegen “slechts invullingen van reeds gemaakte decretale keuzes”¹²⁶¹ vormen, waardoor ter zake het legaliteitsbeginsel niet zou spelen¹²⁶²:

“§ 3. Uit een welbepaalde decretale specifieke eindterm kunnen afgeleide specifieke eindtermen op herkenbare wijze en in concrete bewoordingen worden ontwikkeld, rekening houdend met de meest actuele stand van wetenschap, kunst en techniek. Zij verwoorden niet kennelijk een maatschappelijke keuze en hebben geen bepalende invloed op rechten en vrijheden.”

Wat de procedure voor de afgeleide specifieke eindtermen betreft, zou daarom een “loutere bekrachtiging” door de Vlaamse regering volstaan “van een gezamenlijk en unaniem voorstel van de Vlaamse regering, de

¹²⁵⁶ Art. 6 Themadecreet 18 januari 2002; nu art. 142 CSO.

¹²⁵⁷ Verantwoording bij amendement nr. 15 (VLAAMSE REGERING), *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 535/2, 7; vgl. *supra* nrs. 178 en 206.

¹²⁵⁸ Cf. art. 24, §5 Grondwet; Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.3.5.3.

¹²⁵⁹ Art. 3, §1, eerste lid Themadecreet 18 januari 2002.

¹²⁶⁰ Verantwoording bij amendement nr. 15 (VLAAMSE REGERING), *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 535/2, 7.

¹²⁶¹ Verantwoording bij amendement nr. 3 (VLAAMSE REGERING), *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 535/2, 3.

¹²⁶² Tijdens de voorbereiding van het oorspronkelijke ontwerp van decreet werd nog overwogen de regering de basiscompetenties te laten bepalen aan de hand van profielen die door de SERV zouden worden bepaald: die profielen zouden dan als conceptuele kaders fungeren, waardoor de decretaal verankerde delegatie aan de regering een duidelijk criterium zou krijgen en niet in strijd zou zijn met het legaliteitsbeginsel (cf. het latere concept van de erkende beroepskwalificaties, *infra* nr. 241). Uiteindelijk werd in het decreetontwerp evenwel geopteerd voor een strikte toepassing van het legaliteitsbeginsel met betrekking tot de decretale specifieke eindtermen (MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 535/1, 8), waarna de opsplitsing in decretale en afgeleide specifieke eindtermen bij amendement werd ingevoerd.

Raad van het Gemeenschapsonderwijs, de representatieve verenigingen van inrichtende machten die de betrokken opleidingen aanbieden en – voor de opleidingen waaraan een beroepsprofiel ten grondslag ligt – de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen.”¹²⁶³ Aldus werd een compromis gevonden tussen het legaliteitsbeginsel enerzijds en de nood aan flexibiliteit in het licht van eventuele wijzigingen in de stand van wetenschap, kunst en techniek, en veranderingen in het beroepsleven en in vervolgoedingen anderzijds.¹²⁶⁴

Opmerkelijk is hoe de Vlor, het officieel platform voor de adviesverstrekking en participatie van de onderwijsverstrekkers ten aanzien van het onderwijsbeleid, hier terzijde werd geschoven ten voordele van een meer *ad hoc* betrokkenheid van de relevante onderwijsverstrekkers. Die betrokkenheid stond overigens niet in steen gebeiteld: kwam er binnen één jaar vanaf de bekrachtiging van de decretale specifieke eindtermen geen voorstel dan werden de afgeleide eindtermen ontwikkeld door de Vlaamse regering zelf.¹²⁶⁵ Tegelijkertijd liet de gekozen weg evenwel toe de SERV te betrekken: voor de beroepsgerichte opleidingen werd het als noodzakelijk ervaren de verwachtingen voor het specifieke gedeelte van die opleidingen te laten uitwerken “door instellingen en organisaties die de beroepssectoren vertegenwoordigen”.¹²⁶⁶

De decreetgever argumenteerde dat zich ook in het licht van de vrijheid van onderwijs geen specifiek probleem zou stellen met de afgeleide specifieke eindtermen, nu zij slechts zouden “worden afgeleid uit decretale specifieke eindtermen”.¹²⁶⁷ Die verzekering klinkt enigszins overmoedig, nu die “afleiding” ook een “concretisering” zou kunnen betekenen, en dus een verkleining van de autonomie van de onderwijsverstrekkers.

2.4.4 Kwalificatiedecreet van 30 april 2009: erkende beroepskwalificaties

A. Een nieuw onderscheid: specifieke eindtermen en erkende beroepskwalificaties

241. De afgeleide specifieke eindtermen werden evenwel opnieuw afgevoerd in het kwalificatiedecreet van 30 april 2009 ten voordele van een nieuw onderscheid.¹²⁶⁸ Dat decreet verving het concept van de “decretale specifieke eindtermen” door “***specifieke eindtermen***” enerzijds en “***erkende beroepskwalificaties***” anderzijds, in functie van de finaliteit. Specifieke eindtermen waren voortaan “doelen met betrekking tot de vaardigheden, de specifieke kennis, inzichten en attitudes waarover een

¹²⁶³ Art. 3, §2, eerste lid Themadecreet 18 januari 2002.

¹²⁶⁴ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 535/1, 8. “De inhoudelijke hiërarchie tussen decretale specifieke eindtermen en afgeleide specifieke eindtermen zal als gevolg hebben dat de meeste aspecten die aan evolutie onderworpen zijn, zonder decreetwijzigingen kunnen worden aangepast” (Verantwoording bij amendement nr. 15 (VLAAMSE REGERING), *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 535/2, 8).

¹²⁶⁵ Art. 3, §2, tweede lid Themadecreet 18 januari 2002.

¹²⁶⁶ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 535/1, 5.

¹²⁶⁷ Verantwoording bij amendement nr. 15 (VLAAMSE REGERING), *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 535/2, 8.

¹²⁶⁸ BS 16 juli 2009.

leerling van het voltijds secundair onderwijs beschikt *om vervolgonderwijs aan te vatten*.¹²⁶⁹ Zij dienden te worden ontwikkeld uit “de kenmerkende onderdelen van een bepaald wetenschapsdomein” en betroffen doelstellingen voor het tweede leerjaar van de derde graad van het aso, kso en tso.¹²⁷⁰ Dat zij – anders dan de eigenlijke eindtermen – niet per graad, maar enkel voor het einde van het secundair onderwijs werden geformuleerd kan als een vrijheidsversterkende maatregel worden gezien: op die manier werd de inrichtende machten immers meer ruimte gegeven om de doelen volgens eigen inzichten in de eigen leerplannen in te passen.¹²⁷¹ De bestaande totstandkomingsprocedure voor de vroegere (decretale) specifieke eindtermen bleef ten aanzien van deze minimumdoelen onverkort gelden¹²⁷², evenals de afwijkingsprocedure¹²⁷³, de bepalingen met betrekking tot de controle van de naleving¹²⁷⁴ en de verplichte opname van de specifieke eindtermen in de leerplannen.¹²⁷⁵

De “erkende beroepskwalificaties” waren “afgeronde en ingeschaalde gehelen van competenties *om als beginnend beroepsbeoefenaar een beroep uit te oefenen*.”¹²⁷⁶ Zij vormden voortaan de inhoudelijke doelen voor het beroepsgerichte specifieke gedeelte van die opleidingen van het bso, kso en tso die (ook) op beroepsuitoefening waren gericht.¹²⁷⁷ Dezelfde verplichtingen die ten aanzien van de specifieke eindtermen golden – inachtneming bij het uitoefenen van de pedagogische vrijheid, opname in de leerplannen en deel

¹²⁶⁹ Art. 7, eerste lid Themadecreet 18 januari 2002, zoals ingevoegd bij art. 24 decreet 30 april 2009 betreffende de kwalificatiestructuur; later art. 143, eerste lid CSO; vgl. art. 6, eerste lid (oud) Themadecreet 18 januari 2002, waarin de gelijkkluidende bepaling ook de doelstelling “en/of [om] als beginnend beroepsbeoefenaar te kunnen fungeren” omvatte.

¹²⁷⁰ Art. 7, tweede lid Themadecreet 18 januari 2002, zoals ingevoegd bij art. 24 decreet 30 april 2009 betreffende de kwalificatiestructuur; later art. 143, tweede lid CSO; vgl. art. 6, tweede lid (oud) en 7, §2, eerste lid, 2° (oud) Themadecreet 18 januari 2002.

¹²⁷¹ R. STANDAERT, “Twintig jaar eindtermen: een terugblik”, *TORB* 2011-2012, (2) 14.

¹²⁷² Art. 3 Themadecreet 18 januari 2002, waarin het onderscheid tussen decretale en afgeleide specifieke eindtermen opnieuw werd geschrapt bij art. 22 Decreet 30 april 2009.

¹²⁷³ Art. 9 Themadecreet 18 januari 2002, waarin de elementen met betrekking tot de op beroepsuitwegen gerichte doelen (oorspronkelijk specifieke eindtermen, voortaan erkende beroepskwalificaties) werden geschrapt bij art. 26 Decreet 30 april 2009.

¹²⁷⁴ De inspectie had ten aanzien van de specifieke eindtermen dezelfde controlebevoegdheid als ten aanzien van de vakgebonden, niet-attitudinale eindtermen. Daartoe werd “het nagaan of de specifieke eindtermen worden bereikt” aanvankelijk toegevoegd aan het takenpakket van de inspectie uit artikel 5, §1, 2° van het inspectiedecreet 1991 (art. 10 Themadecreet 18 januari 2002). Het inspectiedecreet werd evenwel opgeheven met het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs, dat de bevoegdheid van de inspectie voortaan meer generiek omschreef: bij een aanvraag tot erkenning diende de inspectie voortaan een advies te geven “waaruit blijkt of de erkenningsvoorwaarden vervuld zijn” en bij een doorlichting zou de inspectie nagaan of de gecontroleerde onderwijsinstelling “de onderwijsreglementering respecteert en of de onderwijsinstelling op systematische wijze haar eigen kwaliteit onderzoekt en bewaakt”. Het referentiekader dat de inspectie daarbij zou hanteren, diende “op het niveau van indicatoren of variabelen in ieder geval [te verwijzen] naar de reglementaire verplichtingen van instellingen inzake de minimumdoelen, de erkenningsvoorwaarden en de financierings- en subsidiëeringsvoorwaarden” (art. 35, eerste lid en art. 38, §1, eerste lid en §2, derde lid Decreet 8 mei 2009). Doordat de specifieke eindtermen deel uitmaken van “de onderwijsreglementering” en van “de erkenningsvoorwaarden en de financierings- en subsidiëeringsvoorwaarden” vielen zij mee onder de inspectiebevoegdheid (zie art. 24ter schoolpactwet, zoals ingevoegd bij art. III.6 Onderwijsdecreet XVI (BS 31 augustus 2006); later art. 15, §1, 8° CSO (met betrekking tot financiering en subsidiëring); en art. 24bis schoolpactwet, zoals ingevoegd bij art. III.5 Onderwijsdecreet XVI, later artt. 13, tweede lid en 14, §1 CSO (met betrekking tot erkenning)).

¹²⁷⁵ De specifieke eindtermen dienden, voor zover ze bepaald waren, op herkenbare wijze te worden opgenomen in de leerplannen en schoolbesturen moesten de specifieke eindtermen in acht nemen bij het uitoefenen van de vrijheid om de lessenroosters en leerplannen vast te stellen en vrij de pedagogische methodes te kiezen (art. 8, §3 en §1 Themadecreet 18 januari 2002; later art. 146, §2 en §1 CSO). Zie ook MvT *Parl.St.* VI.Parl. 2008-2009, nr. 2158/1, 63-64.

¹²⁷⁶ Art. 7bis Themadecreet 18 januari 2002, zoals ingevoegd bij art. 24 decreet 30 april 2009 betreffende de kwalificatiestructuur; later artt. 144 en 264 CSO. De “doelen ... om ... als beginnend beroepsbeoefenaar te kunnen fungeren” vielen aanvankelijk gewoon onder de “specifieke eindtermen” (vgl. art. 6, eerste lid, *in fine* (oud) Themadecreet 18 januari 2002).

¹²⁷⁷ Art. 7bis Themadecreet 18 januari 2002, zoals ingevoegd bij art. 24 decreet 30 april 2009 betreffende de kwalificatiestructuur *juncto* art. 14 decreet 30 april 2009 betreffende de kwalificatiestructuur.

uitmaken van de inspectiebevoegdheid inzake erkenning en doorlichting – werden ook ten aanzien van de erkende beroepskwalificaties in het vooruitzicht gesteld. De inwerkingtreding ervan werd evenwel uitgesteld naar “een datum te bepalen door de Vlaamse Regering”, waardoor de erkende beroepskwalificaties nooit deel zijn gaan uitmaken van de genoemde verplichtingen.¹²⁷⁸

242. Drie punten verdienen bijzondere aandacht. Ten eerste werd voor de erkende beroepskwalificaties een eigen totstandkomingsprocedure ontwikkeld. Anders dan voor de specifieke eindtermen werd daarnaast voor de erkende beroepskwalificaties niet in een afwijkingsprocedure voorzien. Tot slot zijn een aantal specifieke opmerkingen te maken ten aanzien van het juridisch statuut van de specifieke eindtermen en de erkende beroepskwalificaties. Op elk van deze aspecten wordt hieronder nader ingegaan, waarna nog enkele andere beschouwingen bij de decreetgeving uit 2009 volgen.

B. Een eigen totstandkomingsprocedure voor de erkende beroepskwalificaties

243. De erkende beroepskwalificaties kregen een eigen totstandkomingsprocedure. Ze komen in beginsel voort uit beroepscompetentieprofielen of competentieprofielen die door de SERV worden ontwikkeld.¹²⁷⁹ Die (beroeps)competentieprofielen worden ter erkenning ingediend bij de bevoegde dienst van de Vlaamse regering, waarbinnen een sectorspecifieke *ad hoc* commissie wordt opgericht ter voorbereiding van een erkenningsadvies. Die commissie is paritair samengesteld uit enerzijds vertegenwoordigers van de sociale partners (vanuit de SERV) en anderzijds vertegenwoordigers van de onderwijsverstrekkers (vanuit de Vlor) en van de publieke opleidingsverstrekkers (vanuit de VDAB en Syntra Vlaanderen); daarnaast zetelen ook twee onafhankelijke experts (aangewezen door de bevoegde dienst van de Vlaamse regering).¹²⁸⁰ Nadat de bevoegde dienst van de Vlaamse regering op basis van het werk van de *ad hoc* commissie een erkenningsadvies formuleert, zou uiteindelijk de Vlaamse regering beslissen over het al dan niet erkennen van de beroepskwalificatie.¹²⁸¹

Anders dan voor de (specifieke) eindtermen en de ontwikkelingsdoelen werd voor de erkende beroepskwalificaties niet in een bekrachtiging door het parlement voorzien. Dit lijkt ingegeven door de koppeling aan de “flexibele structuur” van de kwalificatiedatabank, “waarin op een eenvoudige manier kwalificaties kunnen worden bijgevoegd of weggelaten” nu “kwalificaties snel evolueren”.¹²⁸² Opnieuw lijkt

¹²⁷⁸ Art. 52 *juncto* artt. 21 en 25 Decreet 30 april 2009. Later artt. 15, §1, 8°; 146, §1 en §2, eerste lid, derde gedachtestreep; 266, §2, derde lid CSO.

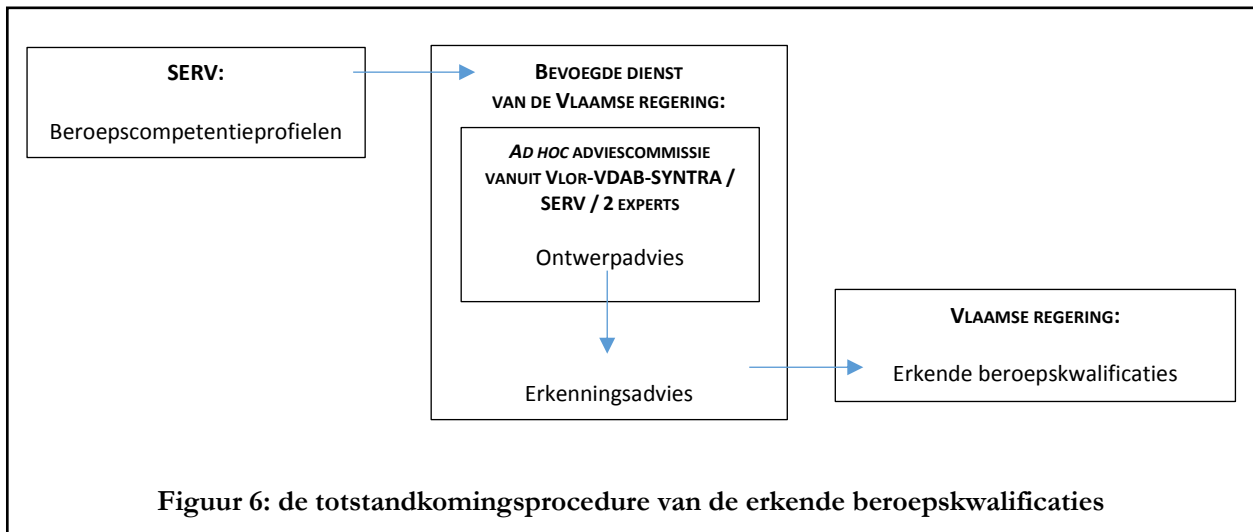
¹²⁷⁹ Naast de beroepscompetentieprofielen die door de sociale partners in de SERV zijn gevalideerd, kunnen ook normatieve beroepsreferentiekaders of, bij ontstentenis daarvan of ter aanvulling ervan, niet-normatieve referentiekaders uit binnen- of buitenland als basis voor de ontwikkeling van een beroepskwalificatiedossier dienen (art. 10, §3 Decreet 30 april 2009, zoals gewijzigd bij art. X.20 Onderwijsdecreet XXI van 7 juli 2011, *BS* 30 augustus 2011). Aanvankelijk voorzag art. 10 Decreet 30 april 2009 slechts in een door de Vlaamse regering uit te werken uitzonderingsprocedure in die zin.

¹²⁸⁰ Art. 11 Decreet 30 april 2009.

¹²⁸¹ Artt. 11, eerste lid (oud) en 12 Decreet 30 april 2009.

¹²⁸² Bijlage bij de MvT, *Parl.St.* 2008-2009, nr. 2158/1, (73) 74.

de decreetgever met het oog op het flexibel kunnen inspelen op evoluties in de beroepswereld daarmee de grenzen van het legaliteitsbeginsel te hebben afgetast. Overigens stond niet enkel de totstandkomingsprocedure van de erkende beroepskwalificaties op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel. Het nieuwe artikel 7^{ter} van het Themadecreet voorzag in een “terugvalspositie” voor beroepsgerichte opleidingen waarvoor (nog) geen beroepskwalificaties waren erkend: deze “competenties” dienden te worden bepaald door de Vlaamse regering op basis van de door haarzelf bepaalde referentiekaders, wederom zonder parlementaire bekrachtiging.¹²⁸³



In zijn advies toonde de Raad van State zich genuanceerd kritisch voor deze aanpak. Zo verwees de Raad niet alleen naar het oordeel van het Arbitragehof uit 1996 met betrekking tot het gebrek aan parlementaire bekrachtiging voor de oorspronkelijke specifieke eindtermen, maar ook naar arrest nr. 2/2006 van 11 januari 2006 met betrekking tot de accreditatie van opleidingen in het hoger onderwijs.¹²⁸⁴ Daarin beoordeelde het Hof onder meer of de toekenning van de bevoegdheid om accreditatiekaders te ontwikkelen aan de bij verdrag opgerichte Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie geen schending van het legaliteitsbeginsel vormde. Nu accreditatie aangeeft dat een opleiding aan bepaalde kwalitatieve maatstaven voldoet, zijn de daartoe ontwikkelde toetsingskaders te beschouwen als “voor het hoger onderwijs geldende minimumnormen [en] zijn [ze] vergelijkbaar met de eindtermen zoals die voor het leerplichtonderwijs werden ontwikkeld.”¹²⁸⁵ Anders dan de delegatie aan de uitvoerende macht aangaande de specifieke eindtermen, beoordeelde het Arbitragehof deze delegatie aan de NVAO niet als strijdig met het

¹²⁸³ Ontworpen art. 7^{ter} Themadecreet 18 januari 2002, zoals voorzien in art. 24 Voorontwerp van decreet betreffende de kwalificatiestructuur, *Parl.St.* 2008-2009, nr. 2158/1, (119) 128; MvT, *Parl.St.* 2008-2009, nr. 2158/1, 64.

¹²⁸⁴ Adv.RvS 29 januari 2009, nr. 45.819/1, *Parl.St.* Vl.Parl. 2008-2009, nr. 2158/1, (235) 248-249; Arbitragehof 11 januari 2006, nr. 2/2006.

¹²⁸⁵ Adv.RvS 29 januari 2009, nr. 45.819/1, *Parl.St.* Vl.Parl. 2008-2009, nr. 2158/1, (235) 249.

legaliteitsbeginsel: de bevoegdheid van de NVAO was immers beperkt tot de loutere “operationalisering van [...] decretaal bepaalde generieke kwaliteitswaarborgen”.¹²⁸⁶

De Raad van State concludeerde meer algemeen dat “andere overheden dan de decreetgever kwaliteitseisen op het vlak van de te bereiken competenties (in algemene zin) aan onderwijsinstellingen kunnen opleggen, op voorwaarde dat de decreetgever zelf voldoende duidelijke het kader daarvoor uittekent en de beoordelingsmarge van het uitvoerend orgaan afbakt, onder meer door de objectieve criteria voor de erkenning van opleidingen, de werkwijze van het orgaan dat erkent en de procedure inzake erkenning nauwkeurig vast te leggen.”¹²⁸⁷ Aan die voorwaarden was volgens de Raad van State in het voorontwerp van het kwalificatiedecreet niet voldaan.¹²⁸⁸ De decreettekst maakte weliswaar duidelijk dat de beroepskwalificaties terug te voeren waren op de door de SERV ontwikkelde (beroeps)competentieprofielen en het decreet voorzag ook in een algemene omschrijving van de kwalificaties en een erkenningsprocedure, maar “de werkwijze en vooral het gegeven dat de kwalificatie moet beantwoorden aan of worden ontwikkeld uit één of meer niveaudeSCRIPTORen blijkt ondanks wat daarover in de memorie van toelichting wordt beweerd, niet uitdrukkelijk uit de tekst van het ontwerp”¹²⁸⁹.

“Dat betekent niet”, zo ging de Raad verder, “dat de beroepskwalificaties of de (basis)competenties noodzakelijk dienen te worden bekrachtigd door de decreetgever.”¹²⁹⁰ Volgens de Raad zou het volstaan om de erkende beroepskwalificaties en de competenties decretaal te verbinden met de niveaudeSCRIPTORen.¹²⁹¹ De niveaudeSCRIPTORen waar de Raad van State op doelde waren de “generieke omschrijvingen van de karakteristieken van de competenties die eigen zijn aan de kwalificaties op dat niveau”.¹²⁹² De beroepskwalificaties konden, zoals dat voor de eindtermen zelf al in het voorontwerp van het kwalificatiedecreet was voorzien, beschouwd worden als de concrete operationalisering van die generieke omschrijving van karakteristieken van competenties. De descriptorelementen waaruit de niveaudeSCRIPTORen werden afgeleid, waren wel bij decreet vastgelegd, waardoor de door de decreetgever gedelegeerde beoordelingsmarge voldoende klein zou zijn.

Inpikkend op de suggestie van de Raad van State bepaalde de decreetgever dan ook dat zowel de door de SERV voorgelegde (beroeps)competentieprofielen, als de door de regering bepaalde competenties moesten

¹²⁸⁶ Arbitragehof 11 januari 2006, nr. 2/2006, B.16.

¹²⁸⁷ Adv.RvS 29 januari 2009, nr. 45.819/1, *Parl.St* VI.Parl. 2008-2009, nr. 2158/1, (235) 250 (eigen cursivering).

¹²⁸⁸ In de woorden van de Raad van State leken de bepalingen uit het voorontwerp van decreet “op gespannen voet te staan met art. 24, §5, van de Grondwet” (Adv.RvS 29 januari 2009, nr. 45.819/1, *Parl.St* VI.Parl. 2008-2009, nr. 2158/1, (235) 251).

¹²⁸⁹ Adv.RvS 29 januari 2009, nr. 45.819/1, *Parl.St* VI.Parl. 2008-2009, nr. 2158/1, (235) 251. Hetzelfde gold voor de competenties: uit de tekst van het ontwerp bleek evenmin dat die moesten worden afgeleid uit de niveaudeSCRIPTORen.

¹²⁹⁰ Adv.RvS 29 januari 2009, nr. 45.819/1, *Parl.St* VI.Parl. 2008-2009, nr. 2158/1, (235) 251.

¹²⁹¹ Adv.RvS 29 januari 2009, nr. 45.819/1, *Parl.St* VI.Parl. 2008-2009, nr. 2158/1, (235) 252.

¹²⁹² Cf. de omschrijving in art. 2, 15° Decreet 30 april 2009.

worden beschreven resp. bepaald “gebruik makend van de descriptorelementen”.¹²⁹³ Ook voor de eindtermen en de specifieke eindtermen werd bepaald dat bij hun ontwikkeling gebruik zou worden gemaakt van de descriptorelementen.¹²⁹⁴ Een nieuw compromis leek daarmee gevonden tussen de nood aan flexibiliteit en specialisatie inzake de minimumdoelen voor beroepsgerichte opleidingen enerzijds en de vereiste van het legaliteitsbeginsel om in een afdoende decretale verankering te voorzien anderzijds. In de Memorie van Toelichting klonk het alvast zelfzeker dat in een afdoende decretale verankering was voorzien nu zowel de beleidskeuzes, als de basisregels en de verplichte criteria voor de erkenning in het decreet zelf waren opgenomen.¹²⁹⁵ Het laatste woord daarover, toekomend aan het Grondwettelijk Hof, is evenwel nooit gesproken.

C. Geen afwijkingsmogelijkheid van de erkende beroepskwalificaties

244. Anders dan voor de specifieke eindtermen werd voor de erkende beroepskwalificaties (en de competenties) niet voorzien in een **afwijkingsmogelijkheid**.¹²⁹⁶ Verwijzend naar de hoger reeds geschetste rechtspraak van het Arbitragehof wees de Raad van State erop dat zulks niet *ipso facto* in strijd is met de vrijheid van onderwijs voor zover de vastgestelde kwalificaties niet “zo omvangrijk en gedetailleerd zijn dat in redelijkheid niet kan worden aangehouden dat het om minimale doelstellingen gaat, derwijze dat zij onvoldoende ruimte laten om de doelstellingen van het eigen pedagogisch project te kunnen verwezenlijken”.¹²⁹⁷

De Raad van State stuurde in eerste instantie aan op een betere motivering in de Memorie van Toelichting. Daarop verduidelijkte de decreetgever dat “de competenties in een beroepskwalificatie beschreven *onontbeerlijk* zijn voor alle *beginnende beroepsbeoefenaars*, ongeacht de onderwijsinstelling waar ze werden verworven.”¹²⁹⁸ De pedagogische vrijheid zou ongemoeid blijven nu “de inrichtende machten vrij blijven om zelf de lessenroosters, de leerplannen en de pedagogische methodes te bepalen die zij het meest geschikt achten om de leerlingen de betrokken competenties bij te brengen.”¹²⁹⁹

¹²⁹³ Art. 10, eerste lid Decreet 30 april 2009 en art. 7 *ter in fine* Themadecreet 18 januari 2002, zoals ingevoegd bij art. 24 Decreet 30 april 2009.

¹²⁹⁴ Art. 3, vijfde lid Themadecreet 18 januari 2002, zoals vervangen bij art. 22 Decreet 30 april 2009; later art. 139, vijfde lid CSO. Dezelfde bepaling werd bij artikel II.6 Onderwijsdecreet XXII van 21 december 2012 (*BS* 19 februari 2013) ook ingevoegd in artikel 44, 2°, vijfde lid DBO.

¹²⁹⁵ MvT, *Parl.St.* 2008-2009, nr. 2158/1, 63-64.

¹²⁹⁶ Wel werd voorzien in de mogelijkheid voor de Vlaamse regering om inrichtende machten, voor de duur van een experiment inzake onderwijsorganisatie, uit te sluiten van de toepassing van de specifieke eindtermen (art. 2 Themadecreet 18 januari 2002; later art. 138, tweede lid CSO). Deze tijdelijke “afwijkingsmogelijkheid” kan evenwel niet worden vergeleken met de afwijkingregeling voor de “gewone” eindtermen.

¹²⁹⁷ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.9; Adv.RvS 29 januari 2009, nr. 45.819/1, *Parl.St* VI.Parl. 2008-2009, nr. 2158/1, (235) 246.

¹²⁹⁸ MvT, *Parl.St* VI.Parl. 2008-2009, nr. 2158/1, 64 (eigen cursivering); Adv.RvS 29 januari 2009, nr. 45.819/1, *Parl.St* VI.Parl. 2008-2009, nr. 2158/1, (235) 246.

¹²⁹⁹ MvT, *Parl.St* VI.Parl. 2008-2009, nr. 2158/1, 64; Adv.RvS 29 januari 2009, nr. 45.819/1, *Parl.St* VI.Parl. 2008-2009, nr. 2158/1, (235) 246.

Vanuit louter pragmatische overwegingen komt de keuze van de decreetgever niet onzinnig over: het lijkt maar logisch dat een school die de richting “Restaurant en keuken” aanbiedt, haar leerlingen de competenties bijbrengt waarvan de restaurantsector idealiter middels de SERV zelf heeft aangegeven ze als essentieel te beschouwen voor een beginnend beroepsbeoefenaar in de sector. Die “evidentie” geldt voor wie zich geen rekenschap geeft van de specifieke pedagogische en inhoudelijke accenten die bepaalde onderwijsverstreckers willen leggen evenwel ook voor de eigenlijke eindtermen. Ook daar geldt bovendien dat “de inrichtende machten vrij blijven om zelf de lessenroosters, de leerplannen en de pedagogische methodes te bepalen die zij het meest geschikt achten om de leerlingen de betrokken competenties bij te brengen.”¹³⁰⁰ Toch was voor de eigenlijke eindtermen een afwijkingsmogelijkheid noodzakelijk.

Wat te denken van een school met een specifieke levensbeschouwelijke grondslag die de richting “Restaurant en keuken” zou willen aanbieden, maar haar leerlingen enkel *halal* of *koosjere* bereidingen bij wil brengen? Of een school die een vegetarische of veganistische keukenopleiding wil aanbieden? Zelfs als het bereiden van bepaalde soorten vlees uiteindelijk als noodzakelijk zou worden beoordeeld om een studiebewijs voor de richting “Restaurant en keuken” te behalen, lijkt het verregaand dat scholen die de richting willen aanbieden daarover niet eens in dialoog kunnen gaan middels een afwijkingsaanvraag.¹³⁰¹

Wat te denken van de erkende beroepskwalificatie van “zorgkundige”?¹³⁰² Momenteel geldt dat wie die beroepskwalificatie verwerft, moet kunnen zorgen voor “de voorbereiding, bedeling en het afruimen van de maaltijden”. Mocht op een dag worden gespecificeerd dat daaronder ook “het bereiden van diverse eenvoudige vleesgerechten” moet worden begrepen, moet een school zich dan zonder meer neerleggen bij die eis vanuit de sector?¹³⁰³

¹³⁰⁰ MvT, *Parl.St* Vl.Parl. 2008-2009, nr. 2158/1, 64; Adv.RvS 29 januari 2009, nr. 45.819/1, *Parl.St* Vl.Parl. 2008-2009, nr. 2158/1, (235) 246.

¹³⁰¹ Voor de erkende beroepskwalificatie “kok” zijn diverse competenties met betrekking tot het schoonmaken, bewerken en portioneren en op diverse wijzen kunnen bereiden van “vlees” vereist (“Beroepskwalificatie: Kok” in *Kwalificatiedatabank Vlaamse Kwalificatiestructuur (VKS)*, Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming (AKOV), https://app.akov.be/pls/pakov/f?p=VLAAMSE_KWALIFICATIESTRUCTUUR:BEROEPSKWALIFICATIE::::P1020_BK_DOSSIER_ID:2023, laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

¹³⁰² “Beroepskwalificatie: Zorgkundige” in *Kwalificatiedatabank Vlaamse Kwalificatiestructuur (VKS)*, Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming (AKOV), https://app.akov.be/pls/pakov/f?p=VLAAMSE_KWALIFICATIESTRUCTUUR:BEROEPSKWALIFICATIE::::P1020_BK_DOSSIER_ID:2881 (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

¹³⁰³ Deze voorbeelden zijn ontleend aan het debat over redelijke aanpassingen met betrekking tot levensbeschouwelijke diversiteit in het onderwijs. In scholen die de genoemde richtingen aanbieden weigeren bepaalde leerlingen soms varkensvlees te bereiden. Vanuit het Katholiek Onderwijs Vlaanderen is de richtlijn daarbij een onderscheid te maken tussen richtingen waarvoor vleesbereiding als essentieel wordt beschouwd om ook op de arbeidsmarkt terecht te kunnen (keukenrichtingen) en richtingen waarbij de voedselbereiding slechts een zijaspect betreft (zorgrichtingen) (Lieven BOEVE tijdens *Het groot onderwijsdebat*, LVSV Leuven & CDS Leuven, 10 oktober 2017, Leuven). In de eerste situatie kunnen geen uitzonderingen worden toegestaan en is proactieve communicatie – voor iemand een opleiding start – essentieel. In de tweede situatie is een aanpassing wel mogelijk. Dat deze kwestie speelt tussen individuele leerlingen en scholen suggereert dat – minstens theoretisch – de kwestie ook zou kunnen spelen tussen scholen en de overheid.

De Raad van State onderstreepte dat het uiteindelijk “aan het Grondwettelijk Hof [zou] toekomen om [de gegeven] verantwoording naderhand te toetsen.” De rechtstreekse weg daartoe, een beroep tot vernietiging, is evenwel niet bewandeld, waardoor de situatie enigszins onduidelijk is gebleven. Eventueel kon een hogere rechter zich alsnog over de zaak uitspreken. Dat zou gebeuren mocht een “ongehoorzame” school in beroep gaan tegen (de gevolgen van) een negatief inspectieverslag bij de Raad van State, waarbij de zaak middels een prejudiciële vraag eventueel alsnog voor het Grondwettelijk Hof zou komen.¹³⁰⁴ Inmiddels is evenwel in een nieuw decretaal kader voorzien in het Decreet Onderwijsdoelen van 2018, waarvan de bespreking volgt in Hoofdstuk 9.

D. Het juridisch statuut van de specifieke eindtermen en de erkende beroepskwalificaties

245. Het juridisch statuut van de specifieke eindtermen en de erkende beroepskwalificaties is minder scherp afgelijnd dan dat van de eindtermen en de ontwikkelingsdoelen. Het wijzigingsdecreet van 24 juli 1996 omschreef eindtermen als “minimumdoelen” die, met uitzondering van de attitudinale en de vakoverschrijdende eindtermen, moesten worden “bereikt”.¹³⁰⁵ Hetzelfde leek te gelden voor de specifieke eindtermen nu deze werden omschreven als “*eindtermen* die betrekking hebben op het fundamenteel gedeelte van de optie.”¹³⁰⁶

Sinds 2002 worden de specifieke eindtermen evenwel omschreven als “doelen” (in plaats van als “eindtermen” of “minimumdoelen”).¹³⁰⁷ Waar voor de eindtermen in een bepaling werd voorzien die stelde dat “[e]lke school [...] de maatschappelijke opdracht [heeft] de vakgebonden *eindtermen* met betrekking tot kennis, inzicht en vaardigheden bij de leerlingen te *bereiken*” (en de attitudinale en vakoverschrijdende *na te streven*) ontbrak een gelijkaardige bepaling voor de specifieke eindtermen. Daarover stelde het themadecreet enkel dat “[d]e specifieke eindtermen [en, sinds 2009, de erkende beroepskwalificaties] worden *verworven* door middel van het specifieke gedeelte van een opleiding.”¹³⁰⁸ De meest evidente lezing is dat dit een louter descriptieve bepaling is, waarmee de specifieke eindtermen en erkende beroepskwalificaties aan het specifieke gedeelte van de opleiding worden gekoppeld. De interpretatie dat het daarentegen een resultaatsverbintenis voor de schoolbesturen zou betreffen, lijkt onwaarschijnlijk. Immers, zou voor die verbintenis, in tegenstelling tot wat geldt voor het bereiken van de eindtermen, dan – bij gebrek aan een bepaling in die zin – niet gelden dat zij moet “worden afgewogen tegenover de schoolcontext en de

¹³⁰⁴ Ook een beroep tot vernietiging is dan alsnog mogelijk, nu daartoe een nieuwe termijn van zes maanden wordt opengesteld wanneer het Hof, uitspraak doende op een prejudiciële vraag, verklaart dat het betrokken decreet de Grondwet schendt (art. 4, 2°, tweede lid Bijzondere Wet 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof).

¹³⁰⁵ Art. 6bis, §2, derde en zevende lid schoolpactwet, zoals gewijzigd bij art. 3 wijzigingsdecreet 24 juli 1996.

¹³⁰⁶ Art. 6bis, §2, zesde lid schoolpactwet, zoals gewijzigd bij art. 3 wijzigingsdecreet 24 juli 1996.

¹³⁰⁷ Art. 6, eerste lid Themadecreet 18 januari 2002: “Specifieke eindtermen zijn *doelen* met betrekking tot de vaardigheden, de specifieke kennis, inzichten en attitudes waarover een leerling van het voltijds secundair onderwijs beschikt om vervolgonderwijs aan te vatten en/of als beginnend beroepsbeoefenaar te kunnen fungeren.” (eigen cursivering)

¹³⁰⁸ Art. 6, eerste lid Themadecreet 18 januari 2002[, zoals gewijzigd bij art. 24 decreet 30 april 2009. Nu: art. 142 CSO].

kenmerken van de schoolpopulatie”? Voor de specifieke eindtermen en erkende beroepskwalificaties zou dan een strenger juridisch regime gelden dan voor de eigenlijke eindtermen. Het lijkt onwaarschijnlijk dat de decreetgever dat beoogde. Bovendien worden de specifieke eindtermen omschreven als “doelen” en de erkende beroepskwalificaties als “afgeronde en ingeschaalde gehelen van competenties”; en niet als “minimumdoelen”. In de mate dat de specifieke doelen en erkende beroepskwalificaties *verder gaan* dan *minimumdoelen* lijkt net een zwakker juridisch regime noodzakelijk om de vrijheid van onderwijs niet te schenden.

Schoolbesturen verplichten de specifieke doelen en erkende beroepskwalificaties *koste wat het kost* te bereiken bij *alle* leerlingen lijkt te verregaand. Waar eindtermen een *minimum*lat vormen waar de decreetgever *elke leerling* over wil zien springen, betreffen specifieke eindtermen en erkende beroepskwalificaties per definitie doelen voor *specifieke* groepen van leerlingen. Anders dan bij de eindtermen is het daarbij niet van belang *elke leerling* die doelen te doen bereiken, maar wel:

- (1) dat wie een diploma of getuigschrift haalt, ook de doelen of competenties heeft verworven die met dat studiebewijs corresponderen (het argument van de onderlinge gelijkwaardigheid *van de studiebewijzen en diploma's*)¹³⁰⁹; en
- (2) dat scholen die een bepaalde studierichting aanbieden daarin ook kwalitatief onderwijs bieden (het argument van de onderlinge gelijkwaardigheid *van het onderwijs* verstrekt in de instellingen die ouders en leerlingen vrij kunnen kiezen)¹³¹⁰.

Schoolbesturen verplichten die doelen *koste wat het kost* te bereiken bij *alle leerlingen die de betreffende studierichting kiezen* lijkt evenmin een evidentie. Zulks lijkt enkel mogelijk als ervan uit wordt gegaan ofwel dat alle leerlingen steeds een optimale studiekeuze maken en terechtkomen in studierichtingen waarvan de doelen en competenties met hun voorkeuren, capaciteiten en talenten corresponderen, ofwel dat alle leerlingen in staat zijn de doelen van eender welke studierichting te behalen (los van hun eigen voorkeuren, capaciteiten en talenten). Als er daarentegen van wordt uitgegaan dat leerlingen ook ‘per abuis’ terecht kunnen komen in een studierichting die niet aansluit bij hun voorkeuren, capaciteiten en talenten, lijkt een meer gerichte analyse door de onderwijsinspectie een betere aanpak dan een resultaatsverbintenis waarin doelen *koste wat het kost* zouden moeten worden bereikt.

E. Andere beschouwingen uit 2009

246. De wijzigingen uit 2009 zijn door Roger Standaert geduid als uiting van een specifieke tijdsgeest. Na de jaren onder minister Vanderpoorten, had een klassieke tripartite regering met Vandenbroucke (sp.a)

¹³⁰⁹ Cf. Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.8.3.

¹³¹⁰ Cf. Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.8.3.

als minister van Onderwijs de fakkel sinds 2004 overgenomen. Onder die coalitie zou “het primaat van de politiek” uit de voorgaande jaren bevestigd worden ten voordele van de onderwijsverstrekkers – in hoofdzaak de koepelorganisaties – zelf.¹³¹¹ Die heroriëntering kwam onder meer tot uiting in het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van het onderwijs, waarin de school zelf een belangrijkere rol kreeg toegewezen bij het realiseren van kwaliteitsvol onderwijs en de nadruk werd gelegd op het beleidsvoerend vermogen van de scholen zelf.¹³¹²

Op het vlak van de eindtermen viel vooral de heroriëntering van de vakoverschrijdende eindtermen op. Het bekrachtigingsdecreet van 30 april 2009 voorzag niet alleen in een update van de eindtermen Moderne vreemde talen, Nederlands, Techniek en Natuurwetenschappen, maar wilde met een hervorming van de vakoverschrijdende eindtermen scholen aanspreken “op hun beleidsvoerend vermogen en hun pedagogische vrijheid.”¹³¹³ Daartoe werd het aantal vakoverschrijdende eindtermen gereduceerd en werden zij voortaan niet meer per graad maar voor het einde van het secundair onderwijs geformuleerd.¹³¹⁴

Parallel werd ook de ‘neergang’ van de DVO bevestigd. Al met de invoering van het decreet basisonderwijs in februari 1997 was de decretale verankering van de rol van de DVO inzake de ontwikkeling van eindtermen en ontwikkelingsdoelen voor het basisonderwijs opgeheven.¹³¹⁵ Hetzelfde gebeurde voor het secundair onderwijs met het Themadecreet van 2002.¹³¹⁶ In maart 1997 had de DVO zijn ‘Libanonnota’ uitgebracht, ietwat dramatisch vernoemd naar de lopende conflicten tussen verschillende belangengroepen die Libanon op dat moment in zijn greep hielden en een metafoor zouden vormen voor de spanning tussen de belanghebbenden in het Vlaamse onderwijslandschap: de koepelorganisaties, de Vlor, de administratie, de inspectie ... en de DVO.¹³¹⁷ Die spanning was al in aanloop naar de decreten van 1995 voelbaar geweest: zo was zowel vanuit de Vlor als vanuit het protestants onderwijs opgeworpen dat de DVO de reflex had te

¹³¹¹ R. STANDAERT, "Twintig jaar eindtermen: een terugblik", *TORB* 2011-2012, (2) 16.

¹³¹² MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-2009, nr. 2160/1, 3. Zie voor een bespreking van het decreet zelf: R. STANDAERT, "Twintig jaar eindtermen: een terugblik", *TORB* 2011-2012, (2) 16.

¹³¹³ Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-2009, nr. 2124/2, 6. Zie in dezelfde zin: MvT bij ontwerp van decreet betreffende de kwaliteit van onderwijs, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-2009, nr. 2160/1, 5.

¹³¹⁴ Een uitzondering daarop vormde de vakoverschrijdende eindtermen inzake “leren leren” (Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-2009, nr. 2124/2, 6). Tezelfdertijd werden de vakoverschrijdende eindtermen ook van een nieuw ordeningskader voorzien, waarbij de vakoverschrijdende eindtermen werden ingepast in een gemeenschappelijke stam of in een van de zeven opgenomen contexten: lichamelijke gezondheid en veiligheid; mentale gezondheid; sociorelationele ontwikkeling; omgeving en duurzame ontwikkeling; politiek-juridische samenleving; socio-economische samenleving; en socioculturele samenleving (AGENTSCHAP VOOR KWALITEITSZORG IN ONDERWIJS EN VORMING (AKOV), *Voet @ 2010. Nieuwe vakoverschrijdende eindtermen voor het secundair onderwijs*, Brussel, Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, 2010, 6).

¹³¹⁵ Art. 9, §1, tweede lid van het inspectiedecreet van 1991 belastte de DVO met “het formuleren van voorstellen inzake eindtermen zoals bedoeld in artikel 6 van de [Schoolpact]wet”. Doordat het decreet basisonderwijs artikel 6 van de schoolpactwet ophief (art. 182 DBO), had ook artikel 9, §1, tweede lid van het inspectiedecreet niet langer uitwerking voor het basisonderwijs (Adv.RvS 14 mei 1997, nr. 26.392/1, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-1997, nr. 685/1, (76) 78).

¹³¹⁶ Het Themadecreet belastte de DVO wel met het doen van voorstellen van decretale specifieke eindtermen, wanneer de SERV geen beroepsprofielen vast zou leggen binnen de door de Vlaamse regering te bepalen termijn (art. 7, §2, tweede lid Themadecreet).

¹³¹⁷ M. SIMONS, G. KELCHTERMANS, J. LEYSEN, *e.a.*, "De actuele werking en doeltreffendheid van de eindtermen als beleidsinstrument in Vlaanderen: bijlagen." april 2016 *TORB* 2016 10; R. STANDAERT, "Twintig jaar eindtermen: een terugblik", *TORB* 2011-2012, (2) 12.

werken vanuit een idee van “laten we alles centraal regelen”.¹³¹⁸ De Libanonnota schetste twee pistes voor de DVO: ofwel zou zij als kritische, onafhankelijke, wetenschappelijke dienst een tegengewicht vormen tegen “gevestigde belangengroepen”, ofwel zou zij zich als beleidsvoorbereidende studiedienst buigen over problemen van de administratie in verband met inhouden, beroepsprofielen, curricula etc.¹³¹⁹ In 1999 werd de DVO losgekoppeld van de inspectie en van een aangepast takenpakket voorzien, waarbij haar rol – in lijn met de tweede piste uit de Libanonnota – gedeeltelijk evolueerde naar die van een beleidsvoorbereidende studiedienst.¹³²⁰ Na de hervorming van de Vlaamse administratie in het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003¹³²¹ volgde de inlijving van de DVO bij de entiteit curriculum, zelf onderdeel van het nieuw gevormde Departement Onderwijs.¹³²² In 2009 werd binnen het Beleidsdomein Onderwijs en Vorming een Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming opgericht (in 2015 omgevormd tot het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen).¹³²³ Aan dit agentschap werden de resterende taken van de DVO toevertrouwd: studiewerk ter concretisering van ontwikkelingsdoelen, eindtermen, basiscompetenties, goedkeuringscriteria voor leerplannen en handelingsplannen; de verwerking van de evaluatieresultaten met betrekking tot de uitrol van de minimumdoelen; het organiseren van peilingstoetsen etc.¹³²⁴ De personeelsleden van de DVO werden opgenomen door de inspectie die zich in beginsel niet met dit beleidsvoorbereidend studiewerk zou inlaten; de mogelijkheid de personeelsleden vanuit de inspectie te detacheren naar het agentschap werd evenwel niet uitgesloten.¹³²⁵ Aldus verdween een belangrijke speler van het schaakbord: de in de loop van de jaren 1990 “te sterk geachte” DVO werd op het vlak van takenpakket opgeslokt door de administratie, en op het vlak van personeel door de inspectie.¹³²⁶

¹³¹⁸ Bijlage 1, hoorzitting Vlor Raad voor het basisonderwijs (Van Beneden) en IPOC (Vydt-Koslowski) bij Verslag bij Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, *Parl.St. Vl.R.* 1993-1994, nr. 583/5, (51) 58 en (61) 62.

¹³¹⁹ R. STANDAERT, "Twintig jaar eindtermen: een terugblik", *TORB* 2011-2012, (2) 12.

¹³²⁰ Het decreet van 13 april 1999 tot wijziging van de decreten betreffende inspectie en begeleidingsdiensten (*BS* 5 mei 1999) wijzigde daartoe ook de titel van het inspectiedecreet in “Decreet betreffende inspectie, *Dienst voor Onderwijsontwikkeling* en pedagogische begeleidingsdiensten” (art. 2 Decreet 13 april 1999; eigen cursivering). Ondanks de afsplitsing van de inspectie, bleef de DVO wel nog belast met de ontwikkeling van de doorlichtingsinstrumenten (art. 9 Decreet 13 april 2009; MvT bij Ontwerp van decreet tot wijziging van de decreten betreffende inspectie en begeleidingsdiensten, *Parl.St. Vl.Parl.* 1998-1999, nr. 1326/1, 6). Zie voor meer achtergrond: M. SIMONS, G. KELCHTERMANS, J. LEYSEN, *e.a.*, "De actuele werking en doeltreffendheid van de eindtermen als beleidsinstrument in Vlaanderen: bijlagen." april 2016 2016, 10; R. STANDAERT, "Twintig jaar eindtermen: een terugblik", *TORB* 2011-2012, (2) 12-13).

¹³²¹ *BS* 22 augustus 2003.

¹³²² M. SIMONS, G. KELCHTERMANS, J. LEYSEN, *e.a.*, "De actuele werking en doeltreffendheid van de eindtermen als beleidsinstrument in Vlaanderen: bijlagen." april 2016 2016, 12; R. STANDAERT, "Twintig jaar eindtermen: een terugblik", *TORB* 2011-2012, (2) 15.

¹³²³ B.Vl.Reg 24 april 2009 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap ‘Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming’, *BS* 16 juli 2009; B.Vl.Reg 3 juli 2015 tot tot fusie van het intern verzelfstandigd agentschap Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs en Studietoelagen en het intern verzelfstandigd agentschap Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming, *BS* 4 augustus 2015.

¹³²⁴ Art. 4 B.Vl.Reg 24 april 2009. Zie ook: R. VERSTEGEN en B. VERBEECK, "Onderwijsinspectie, onderwijsontwikkeling en kwaliteitszorg in een bestuurlijke hervorming. Een evenwichtsoefening tussen autonomie en integratie", *TORB* 2011-2012, nr. 1, (23) 28-31.

¹³²⁵ MvT bij ontwerp van decreet betreffende de kwaliteit van onderwijs, *Parl.St. Vl.Parl.* 2008-2009, nr. 2160/1, 7.

¹³²⁶ R. STANDAERT, "Twintig jaar eindtermen: een terugblik", *TORB* 2011-2012, (2) 9.

Figuur 7 geeft het overzicht van de eerste generatie onderwijsdoelen – de eindtermen en ontwikkelingsdoelen – zoals zij zich doorheen de verschillende decretale initiatieven ontwikkeld hadden.

	Doelstelling	Doelgroep	Verbintenis
Kleuteronderwijs	Ontwikkelingsdoelen	Alle leerlingen (die de kleuterschool frequenteren)	Na te streven
Gewoon lager onderwijs	Leergebiedgebonden eindtermen	Alle leerlingen	Na te streven (t.a.v. individuele leerling) en te bereiken (op schoolniveau)
	Leergebiedoverschrijdende eindtermen	Alle leerlingen	Na te streven
Gewoon secundair onderwijs (A-stroom)	Vakgebonden eindtermen (kennis, inzicht en vaardigheden)	Alle leerlingen	Na te streven (t.a.v. individuele leerling) en te bereiken (op schoolniveau)
	Attitudinale eindtermen	Alle leerlingen	Na te streven
	Vakoverschrijdende eindtermen	Alle leerlingen	Na te streven
	Specifieke eindtermen & erkende beroepskwalificaties	Per studierichting	Onduidelijk
Gewoon secundair onderwijs (B-stroom)	Ontwikkelingsdoelen	Alle leerlingen	Na te streven
Buitengewoon lager & buitengewoon secundair onderwijs	Ontwikkelingsdoelen	Per leerling(engroep) vertaald in handelingsplan	Na te streven voor bepaalde leerling of leerlingengroep

Figuur 7: de onderwijsdoelen in de periode 2009-2018

3. DE EINDTERMEN GETEST: DE CONCRETE CASUS VAN BAIS RACHEL

247. Niet alleen voor de steinerscholen vormde de invoering van te bereiken minimumdoelen een ingrijpende maatregel. Ook voor andere onderwijsverstrekkers stonden de eindtermen op gespannen voet met het eigen pedagogisch project. Een groep die daarbij in het oog springt zijn de joods-orthodoxe scholen. De joodse gemeenschap wordt (ook) op het vlak van onderwijs gekenmerkt door een grote diversiteit: waar het grootste deel van de joodse leerlingen in Brussel naar het officieel onderwijs gaat, gaat een aanzienlijk deel van de Antwerpse Joden naar eigen joodse scholen. Alvast de drie grootste daarvan zijn erkend en gesubsidieerd; een aantal zijn evenwel privéscholen *pur sang* en vallen bijgevolg onder het regime van het huisonderwijs.¹³²⁷ In dit onderdeelje wordt kort stilgestaan bij de situatie van Bais Rachel, een joods-orthodoxe kleuter- en lagere school voor meisjes uit Antwerpen, die aanvankelijk gesubsidieerd werd, maar door het niet naleven van de eindtermen haar subsidies werd ontnomen.

Al tijdens het ontwikkelingsproces van de eindtermen speelde de situatie van het joods onderwijs op de achtergrond. Zo haalden de steinerscholen de situatie van de jesjivascholen aan als voorbeeld van hoe ook voor hen de eindtermen problematisch zouden zijn, bijvoorbeeld door de creatie van eindtermen voor de tweede en derde graad secundair onderwijs afzonderlijk.¹³²⁸ De stem van de joods-orthodoxe gemeenschap zelf werd evenwel niet gehoord, noch rechtstreeks in de Vlor, noch middels een minderheidsnota, noch in een van de parlementaire hoorzittingen waarin het eindtermenconcept met het bredere onderwijsveld werd besproken. Tijdens de procesvoering voor het Arbitragehof in 1998 was het de Vlaamse regering zelf die de jesjivascholen vermeldde om erop te wijzen hoe zij geen afwijkingsaanvraag hadden ingediend op de eindtermen. Uit overleg met de onderwijsinspectie zou gebleken zijn dat de eindtermen voor de eerste graad van het secundair onderwijs voldoende ruimte lieten voor het eigen pedagogisch project: “Van enige inhoudelijke onverzoenbaarheid van de vakoverschrijdende eindtermen met het eigen pedagogisch project van Yeshiva was blijkbaar geen sprake.”¹³²⁹

Dat neemt niet weg dat voor de eindtermen van het basisonderwijs wel degelijk een afwijkingsaanvraag was ingediend door twee joods(-orthodoxe) inrichtende machten: het betrof Bais Rachel, de school die we hier bespreken, en de vzw Chassidische scholen in Antwerpen.¹³³⁰ Die aanvraag was evenwel als onontvankelijk

¹³²⁷ V. VANDEN DAELEN, "Over dagscholen, bijscholen, cheiders en jesjivot - een historiek van Joods onderwijs in België", *TORB* 2010-2011, (99-107) 104. Zie over het joods onderwijs in Vlaanderen: J. LIEVENS en K. WILLEMS, "Is de droom van een eigen school een juridische nachtmerrie? De casus van het joods onderwijs" in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (39) 39-49; J. TYSENS, "Minderheden en onderwijs in België: een historische verkenning", *TORB* 1994-1995, nr. 5-6, (364) 367-368; V. VANDEN DAELEN, "Over dagscholen, bijscholen, cheiders en jesjivot - een historiek van Joods onderwijs in België", *TORB* 2010-2011, (99-107) 99-107.

¹³²⁸ Zie: Bijlage 4, Minderheidsnota vanwege de Federatie van Rudolf Steinerscholen, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 536/1, (1311) 1314.

¹³²⁹ Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, A.6.2.

¹³³⁰ *Vr. en Antw.* VI.Parl., Vr. nr. 233, 17 juni 1998 (DILLEN).

beoordeeld door de *ad hoc* commissie “bij gebrek aan duidelijke motivering”.¹³³¹ De door de steinerscholen gesuggereerde spanning tussen het concept van de eindtermen en bepaalde joods-geïnspireerde onderwijsprojecten was dus niet irreëel. Het verhaal eindigt evenwel niet bij de beslissing van de *ad hoc* commissie om de afwijkingsaanvragen te weigeren. Bij arrest van 12 juli 2005 sprak de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, zich uit over een beroep tot schorsing van een besluit waarbij de erkenning van de vrije gesubsidieerde basisschool Bais Rachel werd opgeheven.¹³³² Op dat arrest wordt hieronder verder ingegaan.

248. Bais Rachel was “een joodse religieuze school voor meisjes” die er middels kleuter-, lager en middelbaar onderwijs naar streefde “de meisjes op te voeden in de oude Orthodoxe religieuze geest”.¹³³³ Bij een doorlichting van de school tijdens het schooljaar 2001-2002 stelde de inspectie een aantal tekortkomingen vast, onder meer met betrekking tot de visie van Bais Rachel op de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen.¹³³⁴ Bij opvolgingscontroles in 2002, 2003 en 2004 bleek onvoldoende vooruitgang te zijn gemaakt, wat in mei 2004 leidde tot een ongunstig advies aangaande de verdere erkenning en subsidiëring van de school. Zoals voorzien in het toepasselijke uitvoeringsbesluit werd vervolgens een paritair college van inspecteurs samengesteld om zich over de zaak te buigen.¹³³⁵ Hun rapport, gedateerd op 8 november 2004, voorzag in een negatief advies met betrekking tot de verdere erkenning van de lagere school.¹³³⁶ Die conclusie was gebaseerd op “de vaststelling van gebleven tekorten bij de eindtermen ‘wereldoriëntatie in verband met de voortplanting en daaraan gerelateerde lichamelijke veranderingen’, ‘Nederlands (domein luisteren)’, ‘wereldoriëntatie, muzische opvoeding en sociale vaardigheden in verband met selectie van aangeboden informatie en het omgaan met andere culturen’ en ‘wereldoriëntatie, muzische vorming en leren leren in verband met de toegang tot informatiebronnen’.”¹³³⁷ De minister van Onderwijs besloot daarop de erkenning van de lagere school op te heffen.¹³³⁸

De vermelde tekorten kunnen worden samengevat als een weigering om seksuele opvoeding aan te bieden enerzijds en om de leerlingen in contact te brengen met een divers aanbod aan media anderzijds. Wat

¹³³¹ De afwijkingsaanvragen van de steinerscholen werden wel goedgekeurd omwille van de sterke juridische onderbouwing en motivering vanuit de vrijheid van onderwijs, de aanwezigheid van een met het eindtermenconcept verzoenbaar eigen kwaliteitsmodel en de intentie daarbinnen eigen eindtermen te ontwikkelen, en het engagement de geest van het inspectiedecreet te eerbiedigen (*Vr. en Antw. VI.Parl., Vr. nr. 233, 17 juni 1998 (DILLEN)*).

¹³³² RvS (XIIe k.) 12 juli 2005, nr. 147.579; F. JUDO, "Seks op school is verplicht. Raad van State ziet geen graten in intrekking erkenning Joodse school", *De Juristenkrant* 12 oktober 2005, nr. 115, (11) 11.

¹³³³ Statuten vzw Bais Rachel, zoals weergegeven in RvS (XIIe k.) 12 juli 2005, nr. 147.579, 2.

¹³³⁴ Daarnaast schoot de school ook tekort op het vlak van “de schoolleiding, de regelgeving over het medezeggenschap, de kosteloosheid van het onderwijs, de lestijden en het schoolreglement” (RvS (XIIe k.) 12 juli 2005, nr. 147.579, 2).

¹³³⁵ Die pariteit betrof officieel resp. katholiek onderwijs en bood de betrokken school in wezen geen bijkomende garanties. Art. 4 B.VI.Reg. 2 februari 1999 betreffende de werking en de organisatie van het paritair college van onderwijsinspecteurs belast met het advies betreffende de opheffing van de erkenning van een school of een vestigingsplaats ervan, een onderwijsinstelling of een onderdeel ervan, *BS* 27 maart 1999; inmiddels opgeheven door B.VI.Reg. 1 oktober 2010, *BS* 26 november 2010.

¹³³⁶ Het advies stelde voor de erkenning van de kleuterafdeling te behouden (RvS (XIIe k.) 12 juli 2005, nr. 147.579, 3).

¹³³⁷ Advies paritair college, zoals geparafraseerd in RvS (XIIe k.) 12 juli 2005, nr. 147.579, 3.

¹³³⁸ Besluit van 23 december 2004.

seksuele opvoeding betreft, argumenteerde Bais Rachel dat de belangrijkste lichamelijke veranderingen zich pas voordoen *na* de lagere schoolleeftijd en dat “wanneer een kind een opmerking maakt over de voortplanting, hierop wordt ingegaan”.¹³³⁹ De weigering seksuele opvoeding te verstrekken op school was gebaseerd op de religieuze overtuiging dat seksualiteit zich in de privésfeer situeert en spiritueel moet worden geduid.¹³⁴⁰

Ook de weigering om leerlingen in contact te brengen met diverse media stelde op een religieuze overtuiging. Bais Rachel argumenteerde dat de school “vanuit haar religieuze opstelling (...) afkerig (is) van bewegende afbeeldingen”.¹³⁴¹ Ter vervanging werd bij luisteroefeningen gebruik gemaakt van een meer statische visuele presentatie. De school wees vervolgens de beschuldiging van censuur van de hand als een probleem uit het verleden en verduidelijkte dat hoewel geen televisietoestel, radio, video en internet aanwezig waren in de school, wel voorzien was in “waardige vervangingsalternatieven”, zoals powerpointpresentaties, medialokaal, boeken, computers, kranten en tijdschriften, cassetterecorders”.¹³⁴²

In 2005 wees de Raad van State de argumenten van de school evenwel van de hand. Daarbij wees de Raad er onder meer op “dat het niet volstaat een eindterm te bereiken door er slechts op in te gaan als een kind een opmerking maakt over de voortplanting” en werd ook verwezen naar de censuur die de school in het verleden zou hebben toegepast: “boeken werden afgeplakt, bladen verwijderd of samengekleefd, bepaalde leesteksten werden geweerd, evenals informatie over andere levensbeschouwingen”.¹³⁴³ Het door Bais Rachel aangevoerde argument dat de eindtermen slechts “minimale doelstellingen” betroffen die zich leenden voor een alternatieve lezing, conform de religieuze voorschriften waarop het pedagogisch project was gestoeld, werd door de Raad van State ontmaskerd als “kritiek [...] op de eindtermen zelf, en dus op de keuze van de decreetgever, maar niet op het bestreden besluit [tot opheffing van de erkenning]”.¹³⁴⁴ De rechtspraak van het Arbitragehof parafraserend wees de Raad erop “dat het recht op subsidiëring zijn beperking vindt in het vermogen van de gemeenschap om de subsidiëring te laten afhangen van vereisten van het algemeen belang, zoals onder meer die van een behoorlijke onderwijsverstrekking”.¹³⁴⁵ Om aan de eindtermen zelf te ontkomen, had de school gebruik moeten maken van de afwijkingsprocedure uit het decreet basisonderwijs: “eigen pedagogische en onderwijskundige opvattingen [kunnen] mogelijk een afwijking en een vervangende eindterm [...] verantwoorden, maar niet een door de school [op] eigener gezag bedacht alternatief”.¹³⁴⁶

¹³³⁹ RvS (XIIe k.) 12 juli 2005, nr. 147.579, 5.

¹³⁴⁰ RvS (XIIe k.) 12 juli 2005, nr. 147.579, 5.

¹³⁴¹ RvS (XIIe k.) 12 juli 2005, nr. 147.579, 5.

¹³⁴² RvS (XIIe k.) 12 juli 2005, nr. 147.579, 6.

¹³⁴³ RvS (XIIe k.) 12 juli 2005, nr. 147.579, 7-9.

¹³⁴⁴ RvS (XIIe k.) 12 juli 2005, nr. 147.579, 7.

¹³⁴⁵ RvS (XIIe k.) 12 juli 2005, nr. 147.579, 8.

¹³⁴⁶ RvS (XIIe k.) 12 juli 2005, nr. 147.579, 8.

Nochtans had Bais Rachel daartoe wel degelijk een aanvraag ingediend, die door de *ad hoc* commissie onontvankelijk was verklaard bij gebrek aan afdoende motivering. Daartegen lijkt in die tijd geen beroep tot vernietiging te zijn ingesteld. Ook lijkt, in het kader van de procedure tegen de inspectiebeslissing, niet te zijn aangedrongen op een prejudiciële vraag aan het Arbitragehof om een ruimere beoordeling van het decretaal kader te bekomen.¹³⁴⁷ De Raad van State oordeelde dat de aangevoerde middelen onvoldoende ernstig waren en wees de vordering tot schorsing af. Ook het beroep tot vernietiging draaide uiteindelijk op niets uit: in de mededeling tot bepaling van de rechtspleging in kort geding door de auditeur werd de verwerping van het beroep voorgesteld. Omdat Bais Rachel in antwoord op de kennisgeving van 30 december 2008 van die mededeling niet tijdig vroeg te worden gehoord en evenmin tijdig een verzoek tot voortzetting van de procedure indiende, stelde de Raad van State bij arrest van 9 juni 2009 de afstand van het geding vast.¹³⁴⁸

In zijn schorsingsarrest van 12 juli 2005 – het enige in zijn soort dat in de databank van de Raad van State is terug te vinden – maakte de Raad van State duidelijk dat er naast de decretaal verankerde afwijkingsprocedure geen ruimte is voor pragmatische flexibiliteit, waarbij onderwijsverstrekkers *zelf* – zonder tussenkomst van de subsidiërende decreetgever – aanpassingen aan de eindtermen doorvoeren om ze te verzoenen met het eigen pedagogisch project.

249. Hoe de kaarten zouden liggen als de afwijkingsaanvraag van Bais Rachel niet onontvankelijk was verklaard is onzeker. Politiek lijkt de kans ons reëel dat de decreetgever niet bereid zou zijn geweest afwijkingen toe te staan op het vlak van seksuele opvoeding en moderne media en de aanvraag alsnog zou hebben afgewezen. Tegen die beslissing had dan een beroep tot vernietiging kunnen worden ingesteld. Juridisch zijn de slaagkansen van zo'n beroepsprocedure moeilijk te voorspellen. Aan de ene kant kan worden geargumenteed dat het gebruik van televisiefragmenten niet automatisch behoort tot het minimale onderwijsprogramma dat eenieder zou moeten genieten (o.a. in het licht van de onderwijsdoelen uit art. 29 IVRK) en dat seksuele opvoeding een dusdanig nauwe band met levensbeschouwing heeft dat het formuleren van verplichte doelen ter zake behoedzaam moet gebeuren, zoals dat ook het geval is voor de attitudinale en waardegebonden eindtermen. De rechtspraak van het Grondwettelijk Hof geeft ons echter weinig houvast om deze specifieke casus te beoordelen.

Aan de andere kant is er rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, waarin het Hof bevestigde dat het lidstaten bij het EVRM vrij staat ervoor te opteren seksuele opvoeding deel te laten

¹³⁴⁷ F. JUDO, "Seks op school is verplicht. Raad van State ziet geen graten in intrekking erkenning Joodse school", *De Juristenkrant* 12 oktober 2005, nr. 115, (11) 11.

¹³⁴⁸ RvS (XIIe k.) 9 juni 2009, nr. 194.013.

uitmaken van het verplichte curriculum. Het EHRM stelde daarbij dat wanneer het ouders zou toelaten zich te verzetten tegen elke vorm van onderwijs die rechtstreeks of indirect zou raken aan levensbeschouwelijke overtuigingen “*all institutionalised teaching would run the risk of proving impracticable.*”¹³⁴⁹ De zaak betrof het curriculum van het Deense openbaar onderwijs. In zijn overwegingen wees het Hof erop dat de ouders in Denemarken de mogelijkheid hadden – wilden zij hun kind geen seksuele opvoeding laten krijgen op school – te opteren voor (sterk gesubsidieerd) privaat onderwijs of voor huisonderwijs.¹³⁵⁰ In de Belgische zaak beperken de eindtermen weliswaar ook de vrijheid van het gesubsidieerde privaat (“vrij”) onderwijs, maar is eveneens een mogelijkheid van huisonderwijs aanwezig om aan de eindtermen te ontkomen, al is de vrijheid van het huisonderwijs inmiddels sterk teruggedrongen (zie Hoofdstuk 8, in het bijzonder *infra* nr. 315).

De rechtspraak van het EHRM kan evenwel niet zonder meer worden getransponeerd naar de Belgische context. Hoewel de tweede zin van artikel 2 van het Aanvullend Protocol bij het EVRM het recht van ouders omvat zich te verzekeren van opvoeding en onderwijs die overeenstemmen met hun eigen onderwijs, is die zin door het Hof uitdrukkelijk ondergeschikt gemaakt aan de eerste zin van het artikel waarin het recht op onderwijs is verankerd¹³⁵¹; en blijkt uit de rechtspraak van het EHRM dat de Straatsburgse rechter de nationale overheden inzake onderwijsbeleid een ruime appreciatiemarge laat (zie *infra* nrs. 293 en 462).

250. De kleuterschool van Bais Rachel maakt tot op heden deel uit van het vrij gesubsidieerd onderwijs. Ook de lagere school is blijven bestaan, zij het als privéschool, onder het juridische regime van het huisonderwijs. Dat de Vlaamse decreetgever amper tien jaar later ook in de inhoud van het daar verstrekte onderwijs zou interveniëren, kan er in ieder geval niet op gejuich onthaald zijn (zie Hoofdstuk 8, *infra* nrs. 0 e.v.).

¹³⁴⁹ Ruimer citaat: “*In particular, the second sentence of Article 2 of Protocol No. 1 does not prevent the States from disseminating in State schools, by means of the teaching given, objective information or knowledge of a directly or indirectly religious or philosophical kind. It does not even permit parents to object to the integration of such teaching or education in the school curriculum, for otherwise all institutionalised teaching would run the risk of proving impracticable. In fact, it seems very difficult for many subjects taught at school not to have, to a greater or lesser extent, some philosophical complexion or implications*” (EHRM 7 december 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen t. Denemarken*, nrs. 5095/71, 5920/72, 9526/72, §53).

¹³⁵⁰ EHRM 7 december 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen t. Denemarken*, nrs. 5095/71, 5920/72, 9526/72, §54.

¹³⁵¹ EHRM 7 december 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen t. Denemarken*, nrs. 5095/71, 5920/72, 9526/72, §52; EHRM 25 februari 1982, *Campbell en Cosans t. Verenigd Koninkrijk*, nrs. 7511/76, 7743/76, §40.

4. IN GODSNAAM: DE POSITIE VAN DE LEVENSBESCHOUWELIJKE VAKKEN

251. In de voorgaande bespreking van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen is niet ingegaan op de positie van het levensbeschouwelijk onderricht. De levensbeschouwelijke vakken werden dan ook – aanvankelijk impliciet, later ook expliciet – uitgesloten van het systeem van eindtermen en ontwikkelingsdoelen. De onderwijsinspectie was ter zake niet bevoegd. Noch in het inspectiedecreet van 17 juli 1991, noch in de parlementaire voorbereiding kwam de positie van het godsdienstonderwijs in het eindtermendebat expliciet aan bod. Aanvankelijk wees slechts één element erop dat het niet de bedoeling was ook centrale eindtermen voor het levensbeschouwelijk onderwijs te voorzien: het inspectiedecreet van 1991 bevestigde dat de inspectie niet bevoegd was voor de vakken godsdienst en niet-confessionele zedenleer.

Pas met het decreet van 1 december 1993 betreffende de inspectie en de begeleiding van de levensbeschouwelijke vakken¹³⁵² zou de uitzonderingsstatus van het levensbeschouwelijk onderricht ook voor de eindtermen bevestigd worden. Dit decreet voegde aan de eis uit artikel 6 schoolpactwet om de eindtermen in acht te nemen de clausule toe dat deze verplichting gold “behalve voor het onderricht in een erkende godsdienst, een op die godsdienst berustende zedenleer of in de niet-confessionele zedenleer”.¹³⁵³ Middels hetzelfde decreet werd het levensbeschouwelijk onderwijs ook uitgesloten van de door de Vlaamse regering goed te keuren leerplannen.¹³⁵⁴ Opvallend is dat de motivering voor de afwezigheid van eindtermen voor het godsdienstondericht niet zozeer leek te wortelen in de vrijheid van onderwijs, dan wel in de vaststelling dat “de differentiatie binnen de klasgroep [nergens] zo ernstig te nemen [is] om reden dat de levensbeschouwing een strikt persoonsgebonden materie is.”¹³⁵⁵

252. Tegen het decreet van 1 december 1993 betreffende de inspectie en de begeleiding van de levensbeschouwelijke vakken¹³⁵⁶ werd een beroep tot vernietiging ingesteld door twee inrichtende machten wier pedagogisch project stelde op een specifieke, met name protestantse, levensbeschouwing.¹³⁵⁷ De verzoekende partijen, vzw Vereniging tot steun en exploitatie van Scholen met de Bijbel en vzw Vereniging

¹³⁵² BS 21 december 1993.

¹³⁵³ Art. 6, eerste lid schoolpactwet zoals gewijzigd bij art. 29 decreet 1 december 1993.

¹³⁵⁴ Art. 6, tweede lid schoolpactwet luidde, ingevolge de wijziging bij art. 29 decreet 1 december 1993 voortaan als volgt: “Met het oog op het waarborgen van het studiepeil moet de Vlaamse regering evenwel de leerplannen goedkeuren van de vakken waarvoor eindtermen in acht moeten worden genomen.”

¹³⁵⁵ MvT bij Decreet 1 december 1993 betreffende de inspectie en de begeleiding van de levensbeschouwelijke vakken, *Parl.St.* VI.R. 1992-1993, 9.

¹³⁵⁶ BS 21 december 1993.

¹³⁵⁷ Zie voor een bespreking: A. OVERBEEKE, “La liberté de déterminer sa tendance philosophique et religieuse” in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l’enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (21) 36-40; R. VERSTEGEN, “Godsdienst en levensbeschouwing in het onderwijs in België” in H. WARNINK (ed.), *Godsdienst en levensbeschouwing in het onderwijs*, Scripta Canonica 4, Leuven, Peeters, 2003, (11-32) 22-23.

tot bevordering van protestants-christelijk onderwijs te Mechelen, verzetten zich in het bijzonder tegen de bepalingen van het decreet inspectie levensbeschouwelijke vakken die voorzagen in een centraal, vanuit de eigen religieuze organisatie aangestuurde inspectie. Die centrale aansturing stond immers haaks op de overtuiging dat de protestantse geloofsbeleving zich ontwikkelt binnen de lokale en persoonlijke context, zonder centrale gezagsinstantie.

Het Arbitragehof zou, op basis van een door zowel de verzoekende partijen als de Vlaamse regering aanvaarde interpretatie, tot de onontvankelijkheid van het beroep besluiten wegens gebrek aan belang.¹³⁵⁸ Die interpretatie luidde dat, ondanks het decreet inspectie levensbeschouwelijke vakken, de “verzoekende partijen het recht behouden om het door hen voorgestane godsdienstonderricht te organiseren onder de benaming ‘cultuurbeschouwing’ of ‘eigen cultuur en religie’”.¹³⁵⁹ Beide vakken kunnen door vrije scholen worden aangeboden in de plaats van één van de erkende godsdiensten of de niet-confessionele zedenleer. Hoewel die vakken in het lessenrooster de plaats innemen van het levensbeschouwelijk onderricht, zijn ze uitgesloten van de inspectieregeling uit het decreet van 1 december 1993. Het Hof redeneerde: “aangezien dit onderricht buiten het toepassingsgebied van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 1 december 1993 betreffende de inspectie en de begeleiding van de levensbeschouwelijke vakken valt” konden de protestantse scholen op die manier aan de gedwongen centrale aansturing van het decreet ontkomen.¹³⁶⁰ Formeel zouden zij dan geen vak “protestantse godsdienst” geven, maar “cultuurbeschouwing” of “eigen cultuur en religie”.¹³⁶¹

Die interpretatieve “oplossing” was niet optimaal. Het was immers datzelfde decreet inspectie levensbeschouwelijke vakken waarin was voorzien in de expliciete vrijstelling van eindtermen voor – en enkel voor – de vakken die binnen zijn toepassingsgebied vielen, i.e. het onderricht in een erkende godsdienst, een op die godsdienst berustende zedenleer of de niet-confessionele zedenleer. Ook waren enkel die vakken uitgesloten van opname in de goed te keuren leerplannen.

De vraag rees dan ook of voor “cultuurbeschouwing” en “eigen cultuur en religie” *wel* in eindtermen zou worden voorzien. Aan die onduidelijkheid zou pas in 1996 worden verholpen. Het wijzigingsdecreet van 24 juli 1996 voegde “de eigen cultuur en religie” en “de cultuurbeschouwing” toe aan het lijstje van de van eindtermen uitgesloten levensbeschouwelijke vakken.¹³⁶² Deze vakken werden eveneens uitgesloten van de verplichte goedkeuring van de leerplannen.¹³⁶³ De bevoegdheid van de inspectie werd, ondanks aandringen

¹³⁵⁸ Arbitragehof 6 juni 1995, nr. 42/95, B.2.3.

¹³⁵⁹ Arbitragehof 6 juni 1995, nr. 42/95, B.2.1.

¹³⁶⁰ Arbitragehof 6 juni 1995, nr. 42/95, B.2.2.

¹³⁶¹ Kritisch: A. OVERBEEKE, "Levensbeschouwelijk onderricht: keuzepalet en keuzevrijheid in Vlaanderen anno 2002", *TORB* 2002-2003, nr. 2, (115) 131, vn. 119.

¹³⁶² Art. 6, §1 schoolpactwet, zoals gewijzigd bij wijzigingsdecreet 24 juli 1996.

¹³⁶³ Art. 6, §3 schoolpactwet, zoals ingevoegd bij wijzigingsdecreet 24 juli 1996.

van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, niet op dezelfde wijze hervormd: artikel 5, §1, vijfde lid inspectiedecreet bleef onveranderd stellen dat de inspectie niet bevoegd was “voor de inspectie van de vakken godsdienst en niet-confessionele zedenleer.”¹³⁶⁴ De toevoeging van de “op die godsdienst berustende zedenleer, de eigen cultuur en religie of de cultuurbeschouwing” werd door de decreetgever als overbodig beschouwd nu uit de bepalingen met betrekking tot de eindtermen en de leerplannen al zou blijken dat de overheid voor die vakken geen inhoudelijke bevoegdheid had.¹³⁶⁵ Aldus was er voor die vakken volstrekt geen inspectie voorzien: niet via de levensbeschouwelijke inspectie, waar ze immers buiten vielen, noch via de gewone inspectie, van wier controle ze expliciet werden uitgesloten.

253. Nochtans is het levensbeschouwelijk onderwijs intens verbonden met de identiteit en het pedagogisch project van (bepaalde) vrije scholen. Dat geldt in ieder geval voor die scholen waarvan het pedagogisch project wortelt in een specifieke levensbeschouwing. Ook voor andere vrije scholen is de levensbeschouwelijke ruimte evenwel van belang: zo kan een inperking van de vrijheid van bijvoorbeeld het vak “cultuurbeschouwing” ook steinerscholen treffen die binnen dat vak een eigen aanpak ontwikkelen.¹³⁶⁶

In lijn met de idee dat het – minstens binnen het vrij onderwijs – zou behoren tot de duurzame kern (de *noyau dur*) van de onderwijsvrijheid¹³⁶⁷, is het levensbeschouwelijk onderricht – zeker na het Schoolpact – vrij gebleven van overheidsinmenging. De levensbeschouwelijke instanties genieten ter zake van een tweeledige autonomie. Enerzijds zijn zij *inhoudelijk* meester van de eigen cursus en leerplannen. Dat blijkt ook uit de uitzonderingspositie van het levensbeschouwelijk onderricht inzake eindtermen en inspectie. Anderzijds genieten zij ook *procedurele* autonomie. Daarmee bedoelen we dat de levensbeschouwelijke instanties zelf instaan voor de controle op de naleving van de levensbeschouwelijke leerplannen; dat zij eigen levensbeschouwelijke inspecteurs hebben¹³⁶⁸; en dat ze een sleutelrol spelen inzake aanstelling, benoeming en ontslag van de leerkrachten van de levensbeschouwelijke vakken.¹³⁶⁹ Voor die leerkrachten geldt daarbij

¹³⁶⁴ Adv.RvS 18 mei 1996, nr. 25.218/1, *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/1, (33) 45 en 364/1, 8.

¹³⁶⁵ *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/1, 8. Die weigering is enigszins opmerkelijk: hoewel de bevoegdheid van de inspectie met betrekking tot de inhoud van het onderwijs rechtstreeks werd gekoppeld aan de leerplannen en de eindtermen betrof de inspectie toch een afzonderlijke kwestie, te onderscheiden van de invoering van eindtermen of de goedkeuring van leerplannen. Opmerkelijker is nog dat de decreetgever elders – opnieuw tegen het advies van de Raad van State in – net wél koos voor een herhaling door “de pedagogische methoden” uit te sluiten van zowel de specifieke inspectiebevoegdheid op het realiseren van de goedgekeurde leerplannen als van de algemene bevoegdheid van de onderwijsinspectie (resp. in art. 5, §1, eerste lid, 2° en art. 5, §1, vijfde lid inspectiedecreet). Daar was een herhaling wel degelijk overbodig. Vermoedelijk moet hier vooral een symbolische bevestiging worden gezien van de autonomie van de onderwijsverstrekkers met betrekking tot de pedagogische aspecten van het onderwijs. Zie: Adv.RvS 18 mei 1996, nr. 25.218/1, *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 364/1, (33) 47 en nr. 364/1, 8.

¹³⁶⁶ In de mate dat een afzonderlijk vak, in plaats van een geïntegreerde leerlijn, al zou aansluiten bij het steineronderwijs. Zie: R. VERSTEGEN, “Wat staat er op de identiteitskaart van een methodeschool?”, *TORB* 2008-2009, nr. 4, (298) 301.

¹³⁶⁷ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 673-674.

¹³⁶⁸ Art. 6 decreet 1 december 1993.

¹³⁶⁹ Zie o.a. artt. 17, §5 (voordracht voor aanwerving), 31, §2 (instemming voor affectatie of mutatie), 37, §1, tweede lid (voordracht voor vaste benoeming), 41, §2 (evaluatie), 61, §1, tweede lid (tuchtsanctie), 73^{ter}, §8 (akkoord met functiebeschrijving) en 86, 9° (beëindiging opdracht) decreet 27 maart 1991 rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs, *BS* 25 mei 1991; artt. 4, §3 (voordracht voor tijdelijke aanstelling; voordracht voor vaste benoeming; gemotiveerd voorstel of instemming met ambtsontheffing), 47^{ter}, §9 (akkoord met functiebeschrijving), 60, 9° (beëindiging opdracht), 64, derde lid (tuchtsanctie) decreet 27

een verplichting van loyaliteit jegens de levensbeschouwelijke instantie, waarbij in geval van conflict een evenwicht moet worden gevonden tussen o.a. het recht op privéleven van de leerkracht en de godsdienstvrijheid.¹³⁷⁰ Ook voor levensbeschouwelijke inspecteurs geldt een loyaliteitsverplichting, al komt daar *bijkomend* ook het vertrouwen van de geloofsinstantie in beeld, nu de inspecteur als gedelegeerde – Overbeeke heeft het over een “ambassadeur” – van de geloofsgemeenschap moet optreden.¹³⁷¹

Recent zijn er, aan beide zijden van de taalgrens, initiatieven genomen en voorstellen gelanceerd die de autonomie van het levensbeschouwelijk onderricht inperken. Daarop wordt nader ingegaan in Hoofdstuk 11.

5. CONCLUSIE – ET POUR LES FRANCOPHONES LA MÊME CHOSE

254. In dit hoofdstuk werd stilgestaan bij de voornaamste beperking van de vrijheid van richting in door de overheid gefinancierde of gesubsidieerde scholen: de eindtermen en ontwikkelingsdoelen. Dertig jaar na de inschrijving van de verplichting een minimumlessenrooster en minimumleerplan te eerbiedigen in het Schoolpact werd begonnen met de uitrol van een volwaardiger systeem van kwaliteitscontrole, opgebouwd rond een kwaliteitsdriehoek van minimale leerinhouden, toezicht van de inspectie en ondersteuning van pedagogische begeleidingsdiensten. De uitwerking en uitrol van de eindtermen over de verschillende niveaus van het leerplichtonderwijs zou uiteindelijk meer dan tien jaar vergen, waarbij ook het Arbitragehof twee keer zou bevraagd worden over de uitgewerkte concepten middels een beroep tot vernietiging. Uit dit overzicht kunnen we, concluderend, enkele basisprincipes met betrekking tot de vrijheid van richting puren. Alvorens ons daaraan te wagen, gaan we nog kort in op de parallele situatie in de Franse Gemeenschap.

255. In de bespreking is gefocust op de Vlaamse regelgeving inzake eindtermen. **In de Franse Gemeenschap is evenwel een gelijkaardige regeling van minimumdoelen aangenomen in het Decreet van 24 juli 1997 *définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre*** (verder: “Décret

maart 1991 rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs, *BS* 25 mei 1991. Zie ook: R. VERSTEGEN, "Levensbeschouwing en onderwijs: het juridische kader", *TORB* 2013-2014, nr. 4-5, (312) 321-322.

¹³⁷⁰ Zie voor Belgische rechtspraak en duiding: RvS 29 april 1975, *Van Grembergen*, nr. 16.993, *Arr.RvS* 1975, I, 410-417, *TBP* 1976, 237-241; R. VERSTEGEN, "De overheid en de administratieve rechter tegenover godsdienstige motieven", *TBP* 1976, (242) 242-252 (ontslag als godsdienstleerkracht na negatief advies godsdienstinspectie wegens niet volgen van didactische bijscholing aan Katechetisch Instituut); RvS 20 december 1985, *Van Peteghem*, nr. 25.995, *Arr.RvS* 1985, II, *RW* 1986-1987, 246-260; W. LAMBRECHTS, "Het statuut van de godsdienstleerkrachten in het Rijksonderwijs en het tweede huwelijk na echtscheiding", *RW* 1986-1987, (260) 260-262 (ontzetting uit het ambt als godsdienstleerkracht wegens tweede huwelijk na echtscheiding).

Zie voor gelijklopende rechtspraak van het EHRM en duiding: EHRM 12 juni 2014, *Fernández Martínez t. Spanje*, nr. 56030/07; EHRM 4 oktober 2016, *Travaš t. Kroatië*, nr. 75581/13; A. OVERBEEKE en D. CUYPERS, "Schipperen naast God? Identiteitsgebonden organisaties en het recht op bescherming van de private levenssfeer en de vrijheid van godsdienst van hun personeel in recente jurisprudentie van het EHRM", *TORB* 2012-2013, nr. 3-4, (166) 182-191; J. VERNIMMEN, "Artikelen 8 en 9 EVRM in het onderwijs: een moeilijk huwelijk. Noot bij *Travaš v. Kroatië*", *TORB* 2016-2017, nr. 3, (218) 218-222.

¹³⁷¹ Zie: A. OVERBEEKE, "Gevolgen van een vertrouwensbreuk tussen religieuze gezagsinstanties en hun inspecteurs godsdienstonderwijs in officiële scholen", *TORB* 2016-2017, nr. 3, (134) 134-146; J. VERNIMMEN en J. LIEVENS, "'Gij zult geen twee heren dienen' (Mattheus 6:24): Het Grondwettelijk Hof over het ontslag van een inspecteur levensbeschouwing", *CDPK* 2017, nr. 3, (444) 444-452.

missions”).¹³⁷² Het systeem van de *socles de compétences* waarin dit decreet voorzag, is uitvoerig beschreven en becommentarieerd door onze Franstalige collega’s.¹³⁷³ Hier beperken we ons tot een summiere bespreking.

Het Décret missions voorzag in de creatie van zogenaamde *socles de compétences*, basiscompetenties voor het leerplichtonderwijs.¹³⁷⁴ Deze worden ontwikkeld door werkgroepen met vertegenwoordigers uit het onderwijs en de inspectie, waarna de *Conseil général de l’enseignement fondamental* en de *Conseil général de concertation pour l’enseignement secondaire* – het equivalent van de Vlor – ze eventueel konden amenderen.¹³⁷⁵ Vervolgens bepaalt de regering van de Franse Gemeenschap de lijst, die – net als in Vlaanderen – wordt bekrachtigd door het Parlement.

De minister-president van de Franse Gemeenschap verklaarde aanvankelijk dat de *socles de compétences* een minder scherpe inperking van de onderwijsvrijheid vormden dan de Vlaamse eindtermen, nu zij slechts minima waren die toelieten het vereiste studiepeil te waarborgen en geen restricties zouden inhouden voor de pedagogische methode. De Raad van State, afdeling Wetgeving zag in het voorontwerp van decreet echter een “*convergence dans le niveau des études*” in verschillende onderwijsinstellingen, een uniformisering die verder ging dan minimale voorschriften.¹³⁷⁶ Hoewel het Décret missions zelf niet zou worden aangevochten, zou het Arbitragehof ten aanzien van het decreet waarin de concrete *socles de compétences* werden aangenomen¹³⁷⁷, zijn oordeel ten aanzien van de Vlaamse eindtermen grotendeels bevestigen: het systeem van de *socles de compétences* is een adequaat middel om zowel de gelijkwaardigheid van studiebewijzen als van het verstrekte onderwijs te waarborgen.¹³⁷⁸ De omschrijving van de concrete *socles de compétences* (of basisvaardigheden) – “met inbegrip van die van de ‘mentale processen’, van de ‘manieren van leren’ en van de gedragingen inzake ‘relationele houdingen’ die met die vaardigheden zijn verbonden” – gold volgens het Hof evenwel als “zo omvangrijk en gedetailleerd [...] dat in redelijkheid niet kan worden aangehouden dat het om een ‘basisreferentiesysteem’ gaat en bijgevolg “een inrichtende macht onvoldoende ruimte [werd gelaten] om haar pedagogisch project te verwezenlijken, doordat die basisvaardigheden op een te bindende wijze

¹³⁷² BS 23 september 1997.

¹³⁷³ Zie bv. X. DELGRANGE, "Analyse juridique de l’élaboration du décret 'missions'" in H. DUMONT en M. COLLIN (eds.), *Le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l’enseignement: approche interdisciplinaire*, Brussel, FUSL, 1999, (19) 19-78; M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d’enseignement à l’épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 233-240; M. EL BERHOUMI, *La liberté d’enseignement: à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle: chronique de jurisprudence 1999-2008*, Brussel, Larcier, 2009, 26-31.

¹³⁷⁴ Art. 5, 2^o Décret missions. Zie ook art. 16, §3.

¹³⁷⁵ Art. 16, §2 Décret missions.

¹³⁷⁶ Adv.RvS 23 april 1997, nr. 26.242/2, *Parl.St.* Fr.Gem. 1996-1997, nr. 152/1.

¹³⁷⁷ Decr.Fr. 26 april 1999 *portant confirmation des socles de compétences et modifiant la terminologie relative à la compétence exercée par le parlement en application des articles 16, 25, 26, 35 et 43 du décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l’enseignement fondamental et de l’enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre*, BS 27 augustus 1999.

¹³⁷⁸ Arbitragehof 18 april 2001, nr. 49/2001, B.10.3.

onderwijsmethoden preciseren.”¹³⁷⁹ Anders dan ten aanzien van de Vlaamse decreetgeving stelde het Hof daarbij *niet* dat zulks reeds het geraakt zijn van de onderwijsvrijheid impliceerde.¹³⁸⁰

Wel stelde het Hof eveneens een schending van de onderwijsvrijheid vast. Doordat niet voorzien was in een procedure “om beperkte afwijkingen toe te staan aan inrichtende machten die - met inachtneming van de fundamentele rechten en vrijheden en zonder te raken aan de kwaliteit van het onderwijs, de inhoudelijke minimumvereisten of de gelijkwaardigheid van getuigschriften en diploma’s - onderwijs verstrekken of wensen te verstrekken dat uitgaat van specifieke pedagogische opvattingen, schendt de decreetgever de vrijheid van onderwijs gewaarborgd bij artikel 24, § 1, van de Grondwet.”¹³⁸¹ Daarmee herhaalde het Hof de formule uit de eerste Vlaamse eindtermenzaak in grote lijnen, zij het dat de voorwaarde dat bij het toestaan van een afwijking evenmin afbreuk mocht worden gedaan aan “de gelijkwaardigheid van getuigschriften en diploma’s” was toegevoegd.¹³⁸²

Op die manier bevestigde het Hof zijn rechtspraak met betrekking tot de eindtermen integraal ten aanzien van de *socles de compétences: pour les francophones, la même chose*.¹³⁸³

256. **Samenvattend** kunnen we uit voorgaande bespreking volgende principes puren. **Allereerst en algemeen, verzet de Grondwet zich er niet tegen dat minimumdoelstellingen worden ingevoerd.** De Grondwet en internationale verdragen bieden zelfs een verantwoording voor de invoering. In eerste instantie kan de overheid, vanwege de financiering van onderwijs, kwaliteitsvoorwaarden stellen aan het door de overheid gefinancierde onderwijs. Zo stelde het Grondwettelijk Hof dat “[d]e vrijheid van onderwijs [...] derhalve aan grenzen gebonden [is] en [...] er zich niet tegen [verzet] 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”.¹³⁸⁴ Wezenlijk afbreuk wordt gedaan wanneer zou blijken dat de concrete beperkingen die aan de onderwijsvrijheid worden gesteld, niet adequaat of evenredig zouden zijn ten aanzien van het nagestreefde doel.¹³⁸⁵ Te verregaande maatregelen, schenden de actieve vrijheid van onderwijs.

¹³⁷⁹ Arbitragehof 18 april 2001, nr. 49/2001, B.11.

¹³⁸⁰ Vgl. Arbitragehof 18 april 2001, nr. 49/2001, B.11 en Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.9; M. EL BERHOUMI, *La liberté d'enseignement: à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle: chronique de jurisprudence 1999-2008*, Brussel, Larcier, 2009, 29.

¹³⁸¹ Arbitragehof 18 april 2001, nr. 49/2001, B.12.

¹³⁸² M. EL BERHOUMI, *La liberté d'enseignement: à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle: chronique de jurisprudence 1999-2008*, Brussel, Larcier, 2009, 29.

¹³⁸³ In het licht van de aangestipte verschillen – het wegvallen van de overweging dat de *socles de compétences* de onderwijsvrijheid raakten en de toevoeging van de voorwaarde de gelijkwaardigheid van de studiebewijzen te respecteren – spreekt El Berhoumi van een evolutie “*vers une plus grande souplesse*” in de rechtspraak van het Arbitragehof tussen 1996 en 2001 (M. EL BERHOUMI, *La liberté d'enseignement: à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle: chronique de jurisprudence 1999-2008*, Brussel, Larcier, 2009, 28-29).

¹³⁸⁴ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.4.3. Zie *supra* nr. 195, vn. 1079 en 1080.

¹³⁸⁵ Arbitragehof 8 januari 2003, nr. 1/2003, B.6.2; Arbitragehof 5 mei 2004, nr. 67/2004, B.8.2; Arbitragehof 23 november 2005, nr. 167/2005, B.19.3; GwH 19 juli 2007, nr. 106/2007, B.5.3; GwH 17 oktober 2007, nr. 132/2007, B.4.1, *TBP* 2008, nr. 8, 484.

Specifiek met betrekking tot de vrijheid van richting kunnen we uit de arresten van 18 december 1996 en 18 april 2001 twee basisprincipes destilleren. In die arresten stelde het Arbitragehof vast dat de bekrachtigde ontwikkelingsdoelen en eindtermen voor het basisonderwijs zo omvangrijk en gedetailleerd waren dat in redelijkheid niet 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.”¹³⁸⁶ **Het eerste basisprincipe is dan dat wanneer de concrete eindtermen het niveau van “minimale doelstellingen” overschrijden en niet langer ruimte laten voor “de doelstellingen van het eigen pedagogisch project” wordt dus 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: doelen die even uitgebreid en stringent zijn, *raken* de vrijheid van onderwijs in ieder geval.

Een tweede basisprincipe dat we uit deze zaken kunnen destilleren is dat **wanneer eindtermen verder gaan dan “minimale doelstellingen” de vrijheid van onderwijs ook “geschonden” is tenzij een afwijkingsprocedure voorhanden is.** Het Hof stelde immers: “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 gewaarborgd bij artikel 24, § 1, van de Grondwet.”¹³⁸⁷

Het Arbitragehof stelde daarmee *niet* dat de aanwezigheid van een afwijkingsprocedure elke vorm van eindtermen, hoe uitgebreid of stringent ook, grondwetsconform zou maken. De afwijkingsmogelijkheid is immers geen wondermiddel die *elke* ongrondwettigheid, veroorzaakt door te ruime of te gedetailleerde eindtermen, kan remediëren. Ook de eindtermen zelf zouden dus nog wegens te uitgebreid of stringent kunnen worden vernietigd.

¹³⁸⁶ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.9 (eigen cursivering). In dezelfde lijn vernietigde het Arbitragehof de artikelen 2 tot 9 van het Decreet van de Franse Gemeenschap van 26 april 1999 ‘*portant confirmation des socles de compétences*’ omdat “[...] de omschrijving van de basisvaardigheden [...] zo omvangrijk en gedetailleerd is dat in redelijkheid niet kan worden aangehouden dat het om een basisreferentiesysteem gaat”; en “[...] de ontwikkelingsdoelen en eindtermen [...] zo omvangrijk en gedetailleerd zijn dat in redelijkheid niet kan worden aangehouden dat het om minimale doelstellingen gaat, derwijze dat zij onvoldoende ruimte laten om de doelstellingen van het eigen pedagogisch project te kunnen verwezenlijken, doordat die basisvaardigheden op een te bindende wijze onderwijsmethoden preciseren” (Arbitragehof 18 april 2001, nr. 49/2001, B.9, B.11).

¹³⁸⁷ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.10. Zie voor de Franse Gemeenschap: Arbitragehof 18 april 2001, nr. 49/2001, B.12.

Met betrekking tot de vakoverschrijdende en attitudinale eindtermen benadrukte het Hof tot slot het belang van het zwakkere juridische regime: 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.¹³⁸⁸

¹³⁸⁸ Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.10.2. Zie *supra* nrs. 212-214.

HOOFDSTUK 8: HUISONDERWIJS

257. De vrijheid van onderwijs, zoals verankerd in artikel 24 van de Grondwet, geldt niet alleen voor het gesubsidieerd en gefinancierd onderwijs, maar net zo goed voor het **huisonderwijs**.¹³⁸⁹ Hoger is al gewezen op hoe de subsidiëring en financiering van het onderwijs in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof een verantwoording vormt voor de inperking van de onderwijsvrijheid. In dat opzicht kan – *a contrario* – worden gesuggereerd dat ten aanzien van het huisonderwijs de vrijheid van onderwijs net groter is. Door de afwezigheid van financiële ondersteuning “*le principe de liberté reprend toute son ampleur*”.¹³⁹⁰

Jan De Groof had het in zijn doctoraatsproefschrift (1984) (ietwat voorbarig) over de “vroegere, strikt individualistische lezing van het begrip ‘vrijheid van onderwijs’” die huisonderwijs mogelijk maakte.¹³⁹¹ De geschiedenis lijkt De Groofs suggestie dat het huisonderwijs zou thuishoren in een ander tijdperk te hebben ontkracht: de tendens waarin steeds minder gebruik werd gemaakt van huisonderwijs lijkt immers gekeerd. Sinds het jaar 2000 zitten zowel het individueel als het collectief huisonderwijs net sterk in de lift.¹³⁹² Wat het collectief huisonderwijs betreft, gaat het nagenoeg alleen maar om leerlingen uit Antwerpen, waaronder vermoedelijk een aanzienlijk deel uit de joodse gemeenschap.¹³⁹³

258. 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

¹³⁸⁹ Zie bv. RvS 10 juli 1952, nr. 1749, *Daumerie*, *Arr.RvS* 1952, 796: de toenmalige homologatiecommissie overschreed haar bevoegdheid door de homologatie te weigeren om de enkele reden dat de betrokkene de vereiste lessen gedeeltelijk privé had ontvangen. Recenter: Adv.RvS 22 november 2001, nr. 32.274/1, 4. Zie ook de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof die verder wordt besproken.

¹³⁹⁰ M. EL BERHOUMI, "L'enseignement à domicile perquisitionné", *JT* 2009, vol. 128, nr. 37, (701) 704; P. VANDERNOOT en J. SOHIER, "Le décret 'missions' de la Communauté française du 24 juillet 1997: de la liberté de l'enseignement à la liberté dans l'enseignement?" in H. DUMONT en M. COLLIN (eds.), *Le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement: approche interdisciplinaire*, Bruxelles, FUSL, 1999, (131) 140.

¹³⁹¹ J. DE GROOF, *Vrijheid van en recht op onderwijs. Het regime van de vrije keuze van de confessionele en niet-confessionele school*, Leuven, Doctoraatsproefschrift KULeuven Bijzondere faculteit Kerkelijk recht, 1984, 178 en 216.

¹³⁹² Volgden in 2000-2001 69 leerlingen uit het basisonderwijs en 111 uit het secundair onderwijs **individueel huisonderwijs**, dan was dat in 2012-2013 gestegen tot 342 resp. 743. Nadien – mogelijk door de invoering van een nieuw controlemechanisme vanuit de overheid is opnieuw een lichte daling vast te stellen naar 287 resp. 625 leerlingen in 2014-2015. De cijfers met betrekking tot **huisonderwijs sensu lato** laten zich iets minder makkelijk vergelijken: in 2012-2013 maakte het Agentschap voor Onderwijsdiensten (AgODi) melding van 853 leerlingen basisonderwijs en 1164 leerlingen secundair onderwijs die huisonderwijs volgden. Dat kwam overeen met 0,21% en 0,28% van het aantal leerplichtige personen in het rijksregister. Voor 2013-2014 werden plotseling 5445 leerlingen basisonderwijs (of 1,29%) en 6012 leerlingen secundair (of 1,47%) gemeld; in 2014-2015 ging het om 5568 leerlingen basisonderwijs (1,30%) en 6005 leerlingen secundair (1,48%). De plotse stijging tussen 2012-2013 en 2013-2014 lijkt evenwel te wijten aan een nieuwe definiëring van het begrip ‘huisonderwijs’ eerder dan aan een werkelijk dusdanig sterke stijging in dat ene schooljaar.

Bron cijfers: AGENTSCHAP VOOR ONDERWIJSDIENSTEN (AGODi), *Rapport huisonderwijs. 2013-2014 en 2014-2015*, AgODi, 2017, 8 en 12; AGENTSCHAP VOOR ONDERWIJSDIENSTEN (AGODi), *Wie is er niet als de schoolbel rinkelt? Evaluatie 2015-2016*, AgODi, 2017, 18-19; A.v.O. (AGODi), *Wie is er niet als de schoolbel rinkelt? Evaluatie 2005-2006*, AgODi, 2007, 129-135.

¹³⁹³ In 2016-2017 volgden 1492 jongeren uit Antwerpen collectief huisonderwijs. In Gent, Sint-Genesius-Rode en Zaventem – de eerstvolgende drie gemeenten – ging het respectievelijk om 23, 14 en 7 jongeren (Bijlage 1 bij *Vr. en Antw.* VI.Parl., Vr. nr. 327, 6 maart 2018 (C. GENNEZ, antw. H. CREVITS)).

woord, maar wordt zo genoemd omdat het onder hetzelfde juridische regime valt als het individueel huisonderwijs: het betreft het onderwijs in niet-gesubsidieerde privéscholen.¹³⁹⁴ Daarnaast zijn er nog verschillende tussenvormen denkbaar, bijvoorbeeld een aantal ouders die zich verenigen om samen of afwisselend voor het onderwijs van de kinderen in te staan. Naast met een eigen juridisch kader, onderscheiden deze vormen van onderwijs zich ook van het reguliere onderwijs doordat ze in beginsel door de ouders of door de personen die de minderjarige leerling in rechte of in feite onder hun bewaring hebben zelf worden bekostigd.¹³⁹⁵ In het Vlaamse decretale kader worden – in tegenstelling tot de situatie in de Franse Gemeenschap ook nog enkele andere categorieën van onderwijs onder de term ‘huisonderwijs’ gebracht, onder meer het onderwijs verstrekt in het kader van de bijzondere jeugdbijstand. Daar wordt verder in dit hoofdstuk meer precies bij stilgestaan.

259. De toenemende populariteit van het huisonderwijs is ook de decreetgever niet ontgaan. Sinds het begin van de 21^{ste} eeuw is, mede door het toenemende gebruik van huisonderwijs, in een verstrengd decretaal kader voorzien.¹³⁹⁶ In dat opzicht is het relevanter dan ooit de betekenis van de vrijheid van onderwijs ten aanzien van het huisonderwijs onder de loep te nemen.

Dat de vrijheid van onderwijs zich uitstrekt tot het huisonderwijs 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. Tegelijkertijd impliceert het bestaan van *leerplicht* wel dat van een volledige *opt-out* geen sprake kan zijn: men

¹³⁹⁴ Voor het collectief huisonderwijs geldt (net als voor het reguliere onderwijs) niet alleen de vrijheid van onderwijs, maar ook de vrijheid van vereniging. Zie: J. DE GROOF en K. WILLEMS, "Onderwijsvrijheid en het artikel 24 § 1, al. 1 Belgische Grondwet. 30 jaar interpretatie door het Grondwettelijk Hof en de Raad van State", *TORB* 2017-2018, nr. 1-2, (5) 10-11; Arbitragehof 1 maart 2005, nr. 48/2005, B.7-B.8.

¹³⁹⁵ Hetzelfde geldt weliswaar voor het louter erkende (niet gesubsidieerde of gefinancierde) onderwijs. Daarin onderscheidt het ‘huisonderwijs’ zich niet enkel van het onderwijs in gefinancierde of gesubsidieerde onderwijsinstellingen, maar ook van ‘het onderwijs aan huis’ of het ‘thuisonderwijs’ (B. VERBEECK, "5. Onderwijs aan huis" in S. BOUCKAERT, J. DERIDDER en S. D'HONDT (eds.), *Kids-Codex. Boek III: onderwijsrecht, vrijetijdsrecht, vreemdelingenrecht*, Brussel, Larcier, 2014, (36) 39). Die laatste vorm omvat enerzijds het tijdelijk onderwijs aan huis (TOAH), gericht op leerlingen “voor wie het door ziekte of ongeval tijdelijk onmogelijk is om secundair onderwijs te volgen in hun school”, dat eventueel samen met synchroon internetonderwijs kan worden aangeboden of erdoor kan worden vervangen. Anderzijds gaat het ook om permanent onderwijs aan huis, gericht op jongeren die aan de toelatingsvoorwaarden van het buitengewoon secundair onderwijs voldoen (een verslag van het CLB en de leeftijdsvoorwaarden), maar voor wie het vanwege een handicap permanent onmogelijk is om secundair onderwijs te volgen op school. Zie voor de regelgeving: art. 34-35 DBO; art. 117-118 CSO; hoofdstuk II-III B.VI.Reg. 13 juli 2007 betreffende het onderwijs aan huis voor zieke kinderen en jongeren, *BS* 31 augustus 2007; art. 2-3 Omz. SO/2005/05, 22 juli 2005, “Onderwijs voor zieke jongeren en vrijstelling van de leerplicht”.

Zie voor een overzicht van de verscheidene onderwijsvormen die op de thuislocatie van een leerling kunnen worden opgezet, waarbij eveneens wordt ingegaan op het onderscheid met synchroon internetonderwijs: J. LIEVENS, "Synchroon internetonderwijs in plaats van tijdelijk onderwijs aan huis: geschoold van ver of verre van geschoold?", *TJK* 2017, nr. 2, (149) 149-158.

De termen ‘huisonderwijs’ en ‘thuisonderwijs’ worden al te vaak door elkaar gebruikt, zelfs door het Grondwettelijk Hof (zie bv. GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.39.1 en B41.2, gecorrigeerd in de gelijkkluidende passages in GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.21.1 en B.23.2). Dat in Nederland de term ‘thuisonderwijs’ wordt gehanteerd voor het concept dat in Vlaanderen als ‘huisonderwijs’ wordt benoemd, maakt de zaken er niet eenvoudiger op. Zie bv. H. BLOK en J. SPERLING, "Thuisonderwijs in Nederland en Vlaanderen: een review", *Pedagogiek* 2012, vol. 32, nr. 3, (234) 234-250; J. SPERLING, *'Moet jij niet naar school?' Een onderzoek naar de juridische aspecten van thuisonderwijs vanuit Nederlands en rechtsvergelijkend perspectief*, Rotterdam, Doctoraatsproefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam, 2010, 347 p.

¹³⁹⁶ J. SPERLING, *'Moet jij niet naar school?' Een onderzoek naar de juridische aspecten van thuisonderwijs vanuit Nederlands en rechtsvergelijkend perspectief*, Rotterdam, Doctoraatsproefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam, 2010, 59.

kan er wel voor opteren buiten het schoolsysteem te blijven, maar ook dan blijft een buitenschoolse plicht tot leren bestaan. Alvorens op het huisonderwijs zelf te focussen, wordt eerst ingegaan op de leerplicht (1). Vervolgens worden de genomen initiatieven om het huisonderwijs aan een controle te onderwerpen besproken (2). Het grootste deel van dit hoofdstuk is gewijd aan de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, waarin het de decretale controlemechanismen toetste aan de onderwijsvrijheid en enkele andere grondwettelijke bepalingen. Het Hof bevestigde daarbij dat de onderwijsvrijheid zich ook uitstrekt tot het huisonderwijs, maar beoordeelde de aangenomen controlemechanismen – met een te bekritisere motivering – als niet in strijd met dit grondrecht (3). Nadien volgen nog enkele concluderende beschouwingen (4).

1. LEERPLICHT

260. Anders dan in andere rechtstelsels is er in België nooit een *schoolplicht* ingevoerd. Bewust wordt de term *leerplicht* gehanteerd, die ook niet-schoolse vormen van onderwijs, waaronder het huisonderwijs, omvat.¹³⁹⁷ Al van bij de eerste poging tot invoering van de leerplicht was deze nuance aanwezig.

Zo voorzag het wetsontwerp uit 1911 dat moest leiden tot de tweede ‘wet Schollaert’ in een verplicht systeem van schoolbonnen ter bekostiging van het onderwijs in instellingen van het officieel of het vrij onderwijs (en dus in een soort leerplicht *avant la lettre*).¹³⁹⁸ Het volgen van huisonderwijs vormde daarbij een geldige reden om zich aan het gebruik van de schoolbon te onttrekken.¹³⁹⁹ Ook in de uiteindelijke **wet van 19 mei 1914 tot invoering van leerplicht**¹⁴⁰⁰, waarin een leerplichtige periode van acht jaar werd ingevoerd, zou door ouders aan deze plicht kunnen worden voldaan, zowel “[d]oor hunne kinderen te doen onderwijzen in eene openbare of private school van den lageren of van den middelbaren graad” als “[d]oor hun huisonderwijs te verstrekken”.¹⁴⁰¹

¹³⁹⁷ J. VELAERS, *De grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving: vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Antwerpen, Maklu, 1999, 402. De Raad van State dringt er, in dezelfde optiek, op aan de toepassing van bepaalde bepalingen toe te spitsen op *minderjarigen die onderworpen zijn aan de leerplicht* in plaats van louter op “de leerlingen ‘in het onderwijs’”. Zie bv.: Adv.RvS 28 september 1998, nr. 28.132/1 bij het ontwerp van decreet betreffende de centra voor leerlingenbegeleiding, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-1999, nr. 1160/1, (171) 174.

¹³⁹⁸ Ook in 1883 was al een wetsvoorstel ingediend dat de invoering van de leerplicht beoogde. Het voorstel werd weggestemd in het parlement wegens niet in overeenstemming met de individuele vrijheid (M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 76).

¹³⁹⁹ Naast de afwezigheid van een vaste woonplaats, ernstige gewetensbezwaren tegen het onderwijs dat binnen vier kilometer van de woonplaats werd verstrekt of het niet toegelaten worden tot een school binnen die afstand, en de medisch vastgestelde onbekwaamheid om zich naar een van de scholen op minder dan vier kilometer van de woonplaats te begeven. De “herhaalde weigering van den schoolbon, zonder geldige reden” zou ertoe leiden dat “de voor het onderwijs hunner kinderen aansprakelijke personen er toe aangezocht [zouden] worden uitleggingen te komen geven ten overstaan van den vrederechter, die, bij volhardenden kwaden wil, gebruik maken mag van de berisping en de aanplakking” (art. 9, eerste en tweede lid wetsontwerp tot wijziging van de wet tot regeling van het lager onderwijs, *Parl.St.* Kamer 1910-1911, nr. 98, 11). Zie *supra* nr. 61.

¹⁴⁰⁰ Voluit de wet van 19 mei 1914 tot invoering van leerplicht en wijziging van de organieke wet op het lager onderwijs, *BS* 21 mei 1914; ook wel ‘wet Pouillet’

¹⁴⁰¹ Titel I van de wet verwees naar de invoering van “den *schoolplicht*”. Gezien de mogelijkheid van huisonderwijs sprak de titel van de wet zelf gepaster over de “invoering van *leerplicht*” (eigen cursivering). Deze anomalie gaat vermoedelijk terug op het Frans, waarin de term “*obligation scolaire*” zowel “schoolplicht” als “scholingsplicht” (en dus “leerplicht”) kan betekenen. Ook het EHRM en de ECRM hebben het over het algemeen slechts over “*compulsory schooling*” (zie bv. ECRM 6 maart 1984, *Family H. t. Verenigd*

Die mogelijkheid, om middels huisonderwijs aan de leerplicht te voldoen, bleef ook bestaan telkens de leerplichtige leeftijd werd verhoogd, een laatste maal in 1983 toen de leerplicht werd verhoogd tot het einde van het schooljaar waarin de minderjarige achttien jaar wordt.¹⁴⁰² Uit de parlementaire voorbereiding van die laatste leerplichtwet sprak evenwel weinig enthousiasme voor het huisonderwijs. Zo stelde de Memorie van Toelichting onomwonden dat “het huisonderwijs nog nauwelijks aan enige sociologische realiteit beantwoordt” en was het de overtuiging van de wetgever “dat huisonderwijs niet meer kan tegemoet komen aan de huidige opvoedingsbehoeften van de kinderen.”¹⁴⁰³ Het behoud van de mogelijkheid van huisonderwijs lijkt louter gedictieerd door de vrijheid van onderwijs.¹⁴⁰⁴ Wel stelde de leerplichtwet van 1983 de invoering van een controlesysteem in het vooruitzicht door de mogelijkheid middels huisonderwijs aan de leerplicht te voldoen te koppelen aan de voorwaarde dat “het [huisonderwijs] beantwoordt aan de door de Koning te bepalen voorwaarden.” Een koninklijk besluit waarin die voorwaarden werden bepaald, bleef evenwel uit, waardoor het uiteindelijk tot 2003 duurde, bijna negentig jaar na het invoeren van de leerplicht, alvorens de Vlaamse decreetgever een minimaal decretaal kader zou invoeren voor het huisonderwijs.¹⁴⁰⁵

De eerder geschetste beperkingen aan of omkaderingen van de vrijheid van onderwijs hebben slechts betrekking op het **onderwijs verstrekt op school**. De verplichting inzake minimumleerplan en minimumlessenrooster uit artikel 6 van de schoolpactwet waren uitsluitende gericht op “elke inrichtende macht” en “elke onderwijsinrichting”¹⁴⁰⁶ en ook de eindtermen en ontwikkelingsdoelen zijn – als financierings-, subsidiërings- en erkenningsvoorwaarden – slechts van toepassing op het in de gefinancierde, gesubsidieerde of erkende onderwijsinstellingen verstrekte onderwijs. Ook de motivering van het Grondwettelijk Hof was nadrukkelijk toegespitst op deze categorieën van onderwijsinstellingen: zo

Koninkrijk, nr. 10233/83, 105 e.v.; ECRM 6 maart 1987, *Ingrid Jordebo Foundation of Christian Schools en Ingrid Jordebo t. Zweden*, nr. 11533/85; EHRM 11 september 2006, *Konrad t. Duitsland (ontvankelijkheid)*, nr. 35504/03). Zie over het verschil ook: E. CITY, R. ELMORE en D. LYNCH, “Redefining Education. The Future of Learning Is Not the Future of Schooling” in J. MEHTA, R. SCHWARTZ en F. HESS (eds.), *The Futures of School Reform*, Cambridge, Harvard Education Press, 2012, (151) 151-176.

¹⁴⁰² Art. 1, §6 wet 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, *BS* 6 juli 1983.

¹⁴⁰³ MvT, *Parl.St.* Kamer 1982-1983, nr. 645/1, 7; J. DE GROOF, *Vrijheid van en recht op onderwijs. Het regime van de vrije keuze van de confessionele en niet-confessionele school*, Leuven, Doctoraatsproefschrift KULeuven Bijzondere faculteit Kerkelijk recht, 1984, 179.

¹⁴⁰⁴ MvT, *Parl.St.* Kamer 1982-1983, nr. 645/1, 7; J. DE GROOF, *Vrijheid van en recht op onderwijs. Het regime van de vrije keuze van de confessionele en niet-confessionele school*, Leuven, Doctoraatsproefschrift KULeuven Bijzondere faculteit Kerkelijk recht, 1984, 179.

Ons inziens is dit terecht (cf. ook J. GROOTAERT, “De vrijheid van onderwijs in België en ... Straatsburg”, *RW* 1966-1967, (631) 632-634). Senelle lijkt daarentegen te stellen dat de vrijheid van onderwijs niet noodzakelijkerwijze de mogelijkheid van huisonderwijs impliceert: “Vrijheid van onderwijs betekent vrije schoolkeuze, ze gaat gepaard met leerplicht door de wetgever voorgeschreven (...). Dat *verplicht schoolbezoek* beperkt wel de vrijheid van de ouders maar vestigt een waarachtig recht op onderwijs voor iedere toekomstige burger” (R. SENELLE, *Commentaar op de Belgische grondwet*, Brussel, Ministerie van buitenlandse zaken, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking, 1974, 40, eigen cursivering; eveneens weergegeven in J. DE GROOF, *Vrijheid van en recht op onderwijs. Het regime van de vrije keuze van de confessionele en niet-confessionele school*, Leuven, Doctoraatsproefschrift KULeuven Bijzondere faculteit Kerkelijk recht, 1984, 985, vn. 152).

¹⁴⁰⁵ Aanvankelijk probeerde de Vlaamse overheid middels een Besluit van de Vlaamse regering een controlebevoegdheid voor de onderwijsinspectie te organiseren op basis van het oude art. 1, §6 leerplichtwet. Dit botste evenwel op bezwaren van de Raad van State inzake het legaliteitsbeginsel, waardoor de minimale verwachtingen en de controle van de inspectie ten aanzien van het huisonderwijs uiteindelijk bij decreet zouden worden geregeld. Zie: Adv.RvS 22 november 2001, nr. 32.274/1.

¹⁴⁰⁶ Adv.RvS 4 juni 2002, nr. 33.553/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2002-2003, nr. 1355/1, 385, vn. 9.

benadrukte het Hof – bijvoorbeeld met betrekking tot de eindtermen – dat het de overheid vrij stond de *subsidiering* van het onderwijs te laten afhangen van vereisten van algemeen belang.¹⁴⁰⁷

Nochtans kan ook de leerplicht zelf als een beperking van de vrijheid van onderwijs worden geïnterpreteerd. De invoering van de leerplicht impliceert immers dat de vrijheid van onderwijs, die de vrijheid omvat om in overeenstemming met de eigen overtuigingen onderwijs te organiseren en te volgen, niet nihilistisch kan worden ingevuld.¹⁴⁰⁸ Anders dan de vrijheid van religie, die ook een vrijheid *niet* te geloven omvat, bestaat er met betrekking tot onderwijs geen vrijheid om onwetend te blijven.¹⁴⁰⁹

Toch wordt de leerplicht niet (langer) als een beperking op de onderwijsvrijheid bestempeld.¹⁴¹⁰ Belangrijk daarbij is ongetwijfeld dat de leerplicht niet alleen een beperking van een fundamentele *vrijheid van* onderwijs vormt, maar ook de uitvoering van dat andere grondrecht, het *recht op* onderwijs. Zij dient bovendien een doel van vrijheid, met name de vrije ontplooiing van iedere burger waarborgen, waartoe een minimale vorming een noodzakelijke voorwaarde zou vormen.¹⁴¹¹

261. Voor we ingaan op de omkadering van het huisonderwijs en de overeenstemming ervan met de onderwijsvrijheid, staan we nog even stil bij de leerplicht zelf. De leerplicht heeft een bijzondere positie in het Belgische constitutionele bestel. Eerder is al aangestipt hoe de bevoegdheid voor onderwijs – anders dan de verschillende culturele en persoonsgebonden bevoegdheden die in de Bijzondere Wet op de Hervorming der Instellingen zijn opgelijst – in de Grondwet zelf aan de gemeenschappen is overgedragen. Die overdracht was ‘totaal’ op drie aspecten na, waaronder de bepaling van het begin en het einde van de leerplicht.¹⁴¹² Daarvoor bleef de federale overheid bevoegd, waardoor de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht ter zake richtinggevend is. De Vlaamse decreetgever is aldus onbevoegd om de wettelijke bepalingen met betrekking tot de duur van de leerplicht zelfs maar te bevestigen of te herhalen, laat staan ze te wijzigen, nader te specificeren of ze al dan niet toepasbaar te verklaren.¹⁴¹³ De Vlaamse decreetgever kan daarentegen wel maatregelen nemen met betrekking tot de inhoud van de leerplicht of de controle op de leerplicht, ook wanneer zulks een wijziging aan de federale wet op de leerplicht inhoudt.¹⁴¹⁴

¹⁴⁰⁷ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.4.3; Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.8.4.

¹⁴⁰⁸ Zie uitgebreid: X. DELGRANGE, M. EL BERHOUMI en S. VAN DROOGHENBROECK, "L'obligation scolaire" in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (303) 303-330.

¹⁴⁰⁹ Adv.RvS 30 april 2018, nrs. 62.492/1-62.496/1, 8. Zie *supra* nr. 31.

¹⁴¹⁰ J. DE GROOF, *Vrijheid van en recht op onderwijs. Het regime van de vrije keuze van de confessionele en niet-confessionele school*, Leuven, Doctoraatsproefschrift KULeuven Bijzondere faculteit Kerkelijk recht, 1984, 206. *Contra*: M. LEROY, "La liberté d'organiser un enseignement et la liberté de choisir un enseignement" in B. SCHEPENS (ed.), *Quels droits dans l'enseignement? Enseignants, parents, élèves*, Brugge, la Chartre, 1994, (11) 15 en 21.

¹⁴¹¹ J. DE GROOF, *Vrijheid van en recht op onderwijs. Het regime van de vrije keuze van de confessionele en niet-confessionele school*, Leuven, Doctoraatsproefschrift KULeuven Bijzondere faculteit Kerkelijk recht, 1984, 206.

¹⁴¹² Daarnaast zijn ook de minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma's en de pensioenregeling aan de federale overheid voorbehouden. Zie art. 127, §1, 2° Grondwet.

¹⁴¹³ Arbitragehof 27 februari 1992, nr. 14/92; Adv.RvS 18 september 1996, nr. 25.538/1, *Parl.St.* 1996-1997, nr. 451/1, (282) 286.

¹⁴¹⁴ Adv.RvS 18 september 1996, nr. 25.538/1, *Parl.St.* 1996-1997, nr. 451/1, (282) 287.

262. De leerplicht geldt “gedurende de periode van twaalf jaren die aanvangt met het schooljaar dat begint in het jaar waarin hij de leeftijd van zes jaar bereikt en eindigt op het einde van het schooljaar in het jaar tijdens hetwelk hij achttien jaar wordt.”¹⁴¹⁵ De federale wet schrijft de leerplicht evenwel slechts voor ten aanzien van “de minderjarige”. Door de verlaging van de meerderjarigheid van 21 jaar naar 18 jaar in 1990 is de leerplichtwet daarom niet langer van toepassing op jongeren zodra ze 18 worden, waardoor jongeren die voor het einde van het schooljaar 18 worden de schoolbanken meteen kunnen verlaten, zonder hun laatste schooljaar te vervolmaken.¹⁴¹⁶ Om daaraan tegemoet te komen, wilde de Vlaamse decreetgever de leerplichtwet vastkoppelen aan het begrip “jongere” in plaats van “minderjarige”.¹⁴¹⁷ Die ingreep werd door het Arbitragehof evenwel beoordeeld als een bevoegdheidsoverschrijding: “[h]et komt de nationale overheid toe om, met uitsluiting van de Gemeenschappen, bepalingen aan te nemen inzake het begin en het einde van de leerplicht.”¹⁴¹⁸ De bepaling werd dan ook vernietigd. Enkel de federale overheid kan het (onbedoelde) gevolg van de verlaging van de meerderjarigheid dus ongedaan maken. Het is ietwat ironisch dat het oorspronkelijke ontwerp van de leerplichtwet de leerplicht nog vastkoppelde aan de term “jongere”, waarna op advies van de Raad van State voor de term “minderjarige” werd geopteerd.¹⁴¹⁹ De term “jongere” zou, in tegenstelling tot “minderjarige” immers geen juridisch begrip (geweest) zijn.

263. De leerplicht neemt een bijzondere positie in in de hiërarchie der normen. Hoewel verankerd in een gewone wet heeft de leerplicht een sterke band met grondwettelijke normen, niet alleen gegeven de verankering in artikel 24 van de Grondwet, maar ook gezien de rol die de leerplicht vervult als waarborg voor het recht op onderwijs.¹⁴²⁰ De leerplicht is aldus een louter wettelijke maatregel, die het temporeel toepassingsgebied van het grondrecht op onderwijs wel mee bepaalt. De Raad van State stelde in zijn advies bij enkele wetsvoorstellen die de leerplicht vervroegen dat het de wetgever, die ter zake over een grote beoordelingsvrijheid beschikt, toekomt te bepalen welke de duur van de opgelegde leerplicht is.¹⁴²¹ Uit de internationale verdragen die het recht op onderwijs omschrijven volgt, aldus de Raad van State “geen verplichting voor de wetgever om de duur van de leerplicht te verlengen, noch vormen deze verdragen op zich een verantwoording voor deze verlenging.”¹⁴²² De louter wettelijke beslissing inzake de leerplicht heeft

¹⁴¹⁵ Art. 1, §1 wet 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, *BS* 6 juli 1983.

¹⁴¹⁶ Wet 19 januari 1990, *BS* 30 januari 1990; B. VERBEECK, “1. Leerplicht” in S. BOUCKAERT, J. DERIDDER en S. D'HONDT (eds.), *Kids-Codex. Boek III: onderwijsrecht, vrijetijdsrecht, vreemdelingenrecht*, Brussel, Larcier, 2014, (9) 13-14.

Contra J. VELAERS, *De grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving: vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Antwerpen, Maklu, 1999, 402-403.

¹⁴¹⁷ Art. 85 Onderwijsdecreet-II van 31 juli 1990, *BS* 18 augustus 1990.

¹⁴¹⁸ Arbitragehof 27 februari 1992, nr. 14/92, B.4.

¹⁴¹⁹ Adv.RvS bij wetsontwerp betreffende de leerplicht, *Parl.St.* Kamer 1982-1983, nr. 645/1, (14) 17. Ook bij de grondwetswijziging van 1988 werd – verkeerdelijk – gesteld dat de leerplicht duurt tot “het einde van het schooljaar dat eindigt in het jaar waarin *de jongeren* 18 jaar worden” (Verklarende nota betreffende de herziening van art. 59bis van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat BZ 1988, nr. 100-2/1°, p. 2, eigen cursivering).

¹⁴²⁰ Cf. Adv.RvS 30 april 2018, nrs. 62.492/1-62.496/1, 9.

¹⁴²¹ Adv.RvS 30 april 2018, nrs. 62.492/1-62.496/1, 9-10.

¹⁴²² Adv.RvS 30 april 2018, nrs. 62.492/1-62.496/1, 9-10.

evenwel een impact op grondrechtelijk niveau, nu het de toepassing van het recht op onderwijs erdoor zou uitbreiden naar een jongere leeftijdscategorie, waardoor ook voor de betrokken kleuters een grondrechtelijk evenwicht zou moeten worden nagestreefd tussen bv. de eerste en tweede zin van artikel 2 Aanvullend Protocol EVRM, waarin het recht op onderwijs verankerd is, respectievelijk het recht van ouders om zich van die opvoeding en van dat onderwijs te verzekeren, die overeenstemmen met hun eigen godsdienstige en filosofische overtuigingen. Het is immers op de eerste zin van artikel 2 Aanvullend Protocol – het recht op onderwijs – “*that is grafted the right of parents to respect for their religious and philosophical convictions*” uit de tweede zin van artikel 2 Aanvullend Protocol.¹⁴²³ Dat is ook zichtbaar inzake huisonderwijs, waar de vervroeging van de leerplicht, ook op kleuterniveau een inperking van de opvoedingsvrijheid mogelijk zou kunnen maken ter wille van het (aldus uitgebreide) recht op onderwijs.¹⁴²⁴ Zo’n vervroeging van de leerplicht – ter wille van de waarborgen van het recht op onderwijs – zou op zichzelf evenwel kunnen worden aangevochten; en zou slechts overeind blijven in de mate dat de vervroeging als een proportionele inperking van de vrijheid van ouders en kinderen kan worden beschouwd. De Raad van State meende alvast dat een vervroeging met één jaar niet als onevenredige maatregel zou gelden, “ook gelet op het feit dat de grote meerderheid van de kinderen van die leeftijd reeds (kleuter)school blijken te lopen.”¹⁴²⁵ Van een verdere vervroeging, met drie jaar, zag de Raad van State evenwel niet in “op welke wijze deze inperking als redelijk verantwoord en proportioneel zou kunnen worden beschouwd in het licht van de doelstellingen. De wetgever kan de voorgestelde maatregel dan ook enkel aannemen indien voldoende expliciet de redelijkheid en proportionaliteit ervan worden onderbouwd, waarbij hij nagegaan heeft of de nagestreefde doelstellingen niet kunnen worden bereikt met andere maatregelen die minder verregaande inperkingen inhouden.”¹⁴²⁶

2. DE CONTROLE OP HET HUISONDERWIJS

2.1 DE EERSTE JURIDISCHE INSTRUMENTEN

264. Zowel in Vlaanderen als in de Franse Gemeenschap werden rond de eeuwwisseling voor het eerst stappen gezet om de ongebreidelde vrijheid van het huisonderwijs enigszins in te perken.¹⁴²⁷ Aan beide zijden van de taalgrens was de aanvankelijke intentie daartoe een regeringsbesluit aan te nemen, in uitvoering van de leerplichtwet van 1983. Op advies van de Raad van State, die zulks in strijd achtte met het legaliteitsbeginsel, werd de Vlaamse regeling uiteindelijk decretaal verankerd in Onderwijsdecreet XIV van 14 februari 2003 (2.1.1). Ondanks de bezwaren van de afdeling Wetgeving van de Raad van State hield de

¹⁴²³ EHRM 7 december 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen t. Denemarken*, nrs. 5095/71, 5920/72 en 5926/72, §50. In dezelfde paragraaf verduidelijkt het EHRM ook: “*the second sentence of Article 2 (P1-2) is binding upon the Contracting States in the exercise of "each and every" function that they undertake in the sphere of education and teaching*” (hernomen in EHRM 25 februari 1982, *Campbell en Cosans t. Verenigd Koninkrijk*, nrs. 7511/76 en 7743/76, §33).

¹⁴²⁴ Adv.RvS 30 april 2018, nrs. 62.492/1-62.496/1, 9.

¹⁴²⁵ Adv.RvS 30 april 2018, nrs. 62.492/1-62.496/1, 11.

¹⁴²⁶ Adv.RvS 30 april 2018, nrs. 62.492/1-62.496/1, 11-12.

¹⁴²⁷ J. SPERLING, *‘Moet jij niet naar school?’ Een onderzoek naar de juridische aspecten van thuisonderwijs vanuit Nederlands en rechtsvergelijkend perspectief*, Rotterdam, Doctoraatsproefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam, 2010, 59.

Fransse Gemeenschap voet bij stuk: de controle op het huisonderwijs werd er verankerd in het besluit van de Fransse Gemeenschapsregering van 21 mei 1999, dat uiteindelijk – zij het pas in 2006 – door de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zou worden vernietigd wegens strijdig met het legaliteitsbeginsel (2.1.2). Op beide instrumenten wordt hieronder ingegaan. Na de vernietiging van het regeringsbesluit nam de Fransse Gemeenschap uiteindelijk een controlemechanisme aan bij decreet van 25 april 2008.¹⁴²⁸ De daarin uitgewerkte regeling zou de Vlaamse decreetgever inspireren een gelijkaardig controlesysteem in te voeren in 2013, waarbij een nauwgezette inspectiecontrole gecombineerd wordt met de verplichte deelname aan centrale examens (2.2).

2.1.1 Onderwijsdecreet XIV van 14 februari 2003

265. Het huisonderwijs werd, binnen de Vlaamse Gemeenschap, voor het eerst geregeld in Onderwijsdecreet XIV van 14 februari 2003. Dit decreet definieerde huisonderwijs, in lijn met de definitie uit het decreet basisonderwijs (1997) als “onderwijs dat verstrekt wordt aan leerplichtigen van wie de personen die het ouderlijk gezag uitoefenen of in rechte of in feite de minderjarige leerling onder hun bewaring hebben, beslist hebben zelf dit onderwijs te organiseren en te bekostigen.”¹⁴²⁹ Daaronder moest niet alleen het individueel huisonderwijs worden begrepen – bijvoorbeeld verstrekt in gezinsverband – maar eveneens het in collectief verband verstrekte huisonderwijs, verstrekt “in één of andere organisatie of instellingen”, zoals privéscholen.¹⁴³⁰ Die definitie zou later, in Onderwijsdecreet XXIII (2013), nog worden verruimd (zie *infra* nr. 278).

266. Onderwijsdecreet XIV van 14 februari 2003 legde vooreerst minimumeisen vast waaraan het huisonderwijs dient te beantwoorden: het huisonderwijs dient gericht te zijn “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 dient “het respect voor de grondrechten van de mens en voor de culturele waarden van het kind zelf en van anderen” te bevorderen.¹⁴³¹ Die doelstellingen lijken rechtstreeks ontleend aan het Verdrag inzake de rechten van het kind, zij het dat ze de doelstellingen waarop het onderwijs volgens artikel 29 van dit verdrag diende gericht te zijn slechts gedeeltelijk overnamen.¹⁴³²

¹⁴²⁸ BS 12 juni 2008.

¹⁴²⁹ Art. 1, §6, tweede lid wet 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, zoals gewijzigd bij art. III.2 Onderwijsdecreet XIV van 14 februari 2003, BS 1 juli 2003; art. 3, 24^o (oud) DBO.

¹⁴³⁰ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2002-2003, nr. 1355/1, 13 en 21.

¹⁴³¹ Art. 26bis DBO en art. 1, §6, derde lid wet 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, zoals ingevoegd resp. gewijzigd bij art. II.6 en III.2 Onderwijsdecreet XIV van 14 februari 2003. Zie voor een bespreking onder meer: B. VERBEECK, "1.1 Leerplicht" in F. ANG, S. BOUCKAERT, E. CLYBOUW, e.a. (eds.), *Kids-Codex. Boek III: onderwijsrecht, vrijetijdsrecht, vreemdelingenrecht*, Brussel, Larcier, 2010, (21) 23-24. De bepalingen van art. 1, §6 wet 29 juni 1983 zouden in 2013 worden opgeheven en overgebracht naar het decreet basisonderwijs en de codex secundair onderwijs. Het derde lid zou daarbij (samen met het eerste lid) opgaan in het nieuwe art. 110/28 CSO (art. III.18 en III.80 Onderwijsdecreet XXIII).

¹⁴³² Cf. de kritiek van de Raad van State op het oorspronkelijke ontwerp van besluit van de Vlaamse regering, Adv.RvS 22 november 2001, nr. 32.274/1, 4, vn. 6.

De onderwijsinspectie kreeg de bevoegdheid om de naleving van die minimumeisen te controleren, al betrof het slechts een marginale toetsingsbevoegdheid. De Memorie van Toelichting verduidelijkte dat de inspectie slechts een tekortkoming mocht vaststellen wanneer “ieder redelijk denkend mens” tot dezelfde conclusie zou komen.¹⁴³³ Enkel wanneer bij twee opeenvolgende controles werd vastgesteld dat het verstrekte onderwijs “kennelijk niet beantwoordt” aan de genoemde doelstellingen zou sanctionerend worden opgetreden, evenals wanneer de controle van de inspectie – in weerwil van de verplichting tot medewerking – niet werd toegestaan door de ouders.¹⁴³⁴ De voorziene sanctie bestond uit de verplichte inschrijving in een door de Vlaamse Gemeenschap erkende, gefinancierde of gesubsidieerde school.¹⁴³⁵

Aanvankelijk was onduidelijk of die verplichte inschrijving in het reguliere onderwijs – en dus het verbod op huisonderwijs – een definitief of slechts een tijdelijk karakter had, bijvoorbeeld slechts tot het eind van het lopende schooljaar.¹⁴³⁶ Onderwijsdecreet XVII (2007) verschaftte ter zake duidelijkheid. De decreetgever was van oordeel dat een definitieve uitsluiting van huisonderwijs “zeer ingrijpend” was nu er zich “allerlei ontwikkelingen ten goede [kunnen] voordoen, bijvoorbeeld de leerling kan evolueren, ouders kunnen zich bijscholen enzovoort.”¹⁴³⁷ Het nieuwe decreet bepaalde dan ook dat het huisonderwijs kon worden hervat mits voorafgaande toestemming van de onderwijsinspectie. Voorwaarde was wel dat elementen zouden worden aangedragen – nieuw didactisch materiaal, een nieuw lesschema, een gevolgde bijscholing van de lesgever – om aan te tonen dat de tekortkomingen uit het verleden waren weggewerkt.¹⁴³⁸

267. Als deze minimale decretale omkadering was ingegeven door een principiële afkeer van het huisonderwijs vanwege de decreetgever dan kwam zulks alvast niet tot uiting in de Memorie van Toelichting. “De meeste ouders die voor huisonderwijs kiezen”, zo stond daarin immers te lezen, “nemen dit zeer ernstig” en hoewel signalen werden opgevangen “via politie, jeugdrechtsbanken en inspectie” dat huisonderwijs “de dekmantel [vormde] voor kinderverwaarlozing of ook van overbescherming die leidt tot een sociale handicap” betrof dit slechts “een – uiteraard zeer beperkt – aantal gevallen”.¹⁴³⁹ Die gevallen maakten een minimale controle desalniettemin noodzakelijk.

¹⁴³³ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2002-2003, nr. 1355/1, 14 en 22.

¹⁴³⁴ Art. 26ter DBO en art. 1, §6, vierde t.e.m. zesde lid wet 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, zoals ingevoegd resp. gewijzigd bij art. II.6 en III.2 Onderwijsdecreet XIV van 14 februari 2003.

¹⁴³⁵ Art. 26ter, §3 DBO en art. 1, §6, zesde lid wet 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, zoals ingevoegd resp. gewijzigd bij art. II.6 en III.2 Onderwijsdecreet XIV van 14 februari 2003. Onderwijsdecreet XIX van 8 mei 2009 (*BS* 28 augustus 2009) voegde, wat deze verplichte inschrijving betrof enkele mogelijkheden toe om de keuzevrijheid van de ouders te eerbiedigen (MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-2009, nr. 2159/1, 12). Enerzijds konden ouders, ingeval het huisonderwijs niet voldeed, voortaan ook opteren voor een school die “erkend [is] door een andere overheid van het land waarin de school gelegen is”. Aldus kon de leerling ook in een school van de Franse of Duitstalige Gemeenschap worden ingeschreven, evenals in een in het buitenland erkende school. Anderzijds konden ouders voortaan ook opteren voor een school die “onderwijs organiseert dat door de Vlaamse Gemeenschap als gelijkgesteld met of gelijkwaardig aan door haar erkend onderwijs wordt beschouwd” (art. II.5 en III.43 Onderwijsdecreet XIX tot wijziging van art. 26ter, §3, tweede lid DBO en art. 1, §6, zesde lid wet 29 juni 1983).

¹⁴³⁶ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2006-2007, nr. 1220/1, 6 en 46.

¹⁴³⁷ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2006-2007, nr. 1220/1, 6-7.

¹⁴³⁸ Art. 26ter, §3, tweede lid en art. 6, §1, zesde lid wet 29 juni 1983, zoals respectievelijk ingevoegd en aangevuld bij art. II.4 en IX.8, 2° Onderwijsdecreet XVII van 22 juni 2007, *BS* 21 augustus 2007; MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2006-2007, nr. 1220/1, 7 en 46.

¹⁴³⁹ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2002-2003, nr. 1355/1, 13.

Daarbij kwamen **twee grondrechten tegenover elkaar** te staan. Aan de ene kant ontleenden de ouders aan de vrijheid van onderwijs het recht om hun kinderen huisonderwijs aan te bieden. Daartegenover stond evenwel het recht op kwaliteitsvol onderwijs van het kind, zoals verankerd in onder meer het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten en het Kinderrechtenverdrag. Argumenterend dat het tweemaal na elkaar ondermaats scoren bij een controle een afdoend signaal is dat de onderwijskwaliteit ontoereikend is, stelde de Memorie van Toelichting onomwonden dat in zo'n geval "het recht op onderwijs van het kind [moet] prevaleren op het recht van de ouders om huisonderwijs te geven."¹⁴⁴⁰ Door de twee grondrechten zo nadrukkelijk tegenover elkaar te plaatsen, schetste de parlementaire voorbereiding van 2003 als het ware de contouren waarin het debat zich in de daaropvolgende jaren zou ontwikkelen, waarbij zowel in parlementaire initiatieven als in de uiteindelijke rechtspraak van het Grondwettelijk Hof het recht op onderwijs als verantwoording zou dienen om de vrijheid van onderwijs aanvankelijk schoorvoetend, maar uiteindelijk ook drastischer terug te schroeven. Ook de afdeling Wetgeving van de Raad van State had al laten optekenen hoe het opleggen van "[e]en kwalitatieve en zinvolle minimuminvulling van de leerplicht [...] onder meer op basis van het verdrag inzake de rechten van het kind, een verplichting voor de overheid [is]".¹⁴⁴¹

268. De eerste stappen om vanuit de overheid greep te krijgen op het huisonderwijs maakten duidelijk dat niet enkel het recht op onderwijs en de vrijheid van onderwijs deel uitmaken van het grondrechtelijke debat, maar net zo goed het **legaliteitsbeginsel**. Een eerste poging de onderwijsinspectie een controlebevoegdheid toe te kennen bij besluit van de Vlaamse regering was immers op de bezwaren van de Raad van State gestuit. Die was van oordeel dat het opleggen van doelstellingen aan het huisonderwijs, het toekennen van bevoegdheden aan de inspectie en de sanctie van verplichte inschrijving in het reguliere onderwijs beperkingen op de vrijheid van onderwijs vormden, die bij decreet moesten worden vastgelegd.¹⁴⁴² Ten aanzien van de decretale regeling zou de Raad van State vervolgens nagenoeg dezelfde kritiek formuleren, ditmaal niet de verankering bij besluit van de Vlaamse regering visierend, maar de – volgens de Raad discretionaire – bevoegdheid die de onderwijsinspectie kreeg om te oordelen over het huisonderwijs: de minimumeisen, gebaseerd op artikel 29 van het Kinderrechtenverdrag, zouden slechts "algemene en dus vrij vage inhoudelijke doelstellingen" omvatten, waardoor de regeling "inhoudelijk te weinig is uitgewerkt om in overeenstemming te zijn met artikel 24, §5 G.W." Het amendement van Julien Librecht (Vlaams Blok) waarmee ouders expliciet de mogelijkheid werd toegekend beroep aan te tekenen tegen de beslissing van de onderwijsinspectie streefde ernaar de vermeende discretionaire bevoegdheid van de inspectie enigszins te

¹⁴⁴⁰ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2002-2003, nr. 1355/1, 13-14.

¹⁴⁴¹ Adv.RvS 22 november 2001, nr. 32.274/1, 4, vn. 8.

¹⁴⁴² Adv.RvS 22 november 2001, nr. 32.274/1, 3 en 4.

compenseren.¹⁴⁴³ De Memorie van Toelichting vermeldde evenwel reeds de mogelijkheid van een willig beroep (bij de inspectie zelf) of hiërarchisch beroep (bij de Vlaamse regering) tegen de beslissing van de inspectie.¹⁴⁴⁴ Met de bevestiging vanwege de minister van Onderwijs dat de inspectie verplicht was een verslag op te maken van een eventuele tussenkomst – verslag dat zou worden opgenomen in het jaarverslag van de inspectie – en de herhaling dat het slechts een marginale toetsingsbevoegdheid betrof, werden de kritiek van de Raad van State en het voorgestelde amendement dan ook ter zijde geschoven.¹⁴⁴⁵

De rol van het legaliteitsbeginsel inzake onderwijs in het algemeen en huisonderwijs in het bijzonder riskeert ons af te leiden van de kern van dit proefschrift. Toch dient kort te worden opgemerkt dat de beschermende houding die de Raad van State ten aanzien van het huisonderwijs lijkt in te nemen niet zonder risico is. Door het legaliteitsbeginsel en de vrijheid van onderwijs dusdanig nauw te verweven, suggereert de Raad niet minder dan dat een “gebrek aan regelgeving ter zake [...] de principiële vrijheid van onderwijs [raakt].”¹⁴⁴⁶ Daarbij kunnen vraagtekens worden geplaatst. Dat de na te leven minimumeisen ten aanzien van het huisonderwijs slechts “algemene en dus vrij vage inhoudelijke doelstellingen” betroffen, kan immers net worden gezien als een versterking (of het behoud) van de vrijheid van de onderwijsverstrekker. Dat de onderwijsinspectie daarmee geen al te concrete controlebevoegdheid kreeg toegewezen, impliceerde immers net zozeer dat de inspectie ter zake weinig daadkracht kon tonen. Mocht de onderwijsinspectie haar bevoegdheid toch ruimer invullen dan het marginale toetsingsrecht waarin de decreetgever wilde voorzien, dan stond daartegen beroep open, waarbij finaal de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak over de belangen van de verstrekkers van huisonderwijs kon waken. Had de decreetgever gevolg willen geven aan de kritiek van de Raad van State dan was een gedetailleerder decretaal kader noodzakelijk geweest. Het valt moeilijk in te zien hoe een gedetailleerder decretaal kader *niet* tot een sterkere beperking van de vrijheid van onderwijs had geleid dan een marginale toetsing van algemene en vage minimumdoelstellingen. Dat alles neemt niet weg dat het toezicht van de onderwijsinspectie wel degelijk tot erg gevoelige toetsingen kan leiden waarbij de inspectie zou moeten oordelen of de grondrechten al dan niet geschonden zijn (zonder zelf de grenzen van de onderwijsvrijheid te overschrijden).¹⁴⁴⁷ De latere regeling van het huisonderwijs in de Franse Gemeenschap en in Vlaanderen tonen alvast hoe een bredere set van decretale criteria tot een strengere inspectiecontrole – en dus tot een grotere beperking van de onderwijsvrijheid – (kunnen) leiden.

¹⁴⁴³ Verantwoording bij amendementen nr. 44 en 45 (LIBRECHT), *Parl.St.* VI.Parl. 2002-2003, nr. 1355/7, 2 en Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2002-2003, nr. 1355/8, 11 en 15-16.

¹⁴⁴⁴ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2002-2003, nr. 1355/1, 14.

¹⁴⁴⁵ Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2002-2003, nr. 1355/8, 15-16 en 24.

¹⁴⁴⁶ J. DE GROOF, "'Het onderwijs is vrij' (art. 24 § 1, al. 1 G.W.). Zienswijzen van het Arbitragehof en van de Raad van State omtrent de onderwijsvrijheid", *TORB* 2006-2007, nr. 2-4, (124)

¹⁴⁴⁷ R. VERSTEGEN, "Levensbeschouwing en onderwijs: het juridische kader", *TORB* 2013-2014, nr. 4-5, (312) 317

2.1.2 Besluit van de Franse Gemeenschapsregering van 21 mei 1999

A. Advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State genegeerd door de regering

269. Ook ten zuiden van de taalgrens werd van bij de eeuwwisseling getracht de ongebreidelde vrijheid van het huisonderwijs te beperken door een systeem van controle in te voeren. Een eerste poging daartoe, bij regeringsbesluit, stootte evenwel op dezelfde bezwaren van de Raad van State inzake het legaliteitsbeginsel, waar ook het initiële ontwerp van besluit van de Vlaamse regering op was gestrand: de voorziene regeling bevatte meer dan louter secundaire elementen en detailvragen, overschreed aldus de wettelijke machtiging uit artikel 1, §6 van de leerplichtwet en zou om in overeenstemming te zijn met het legaliteitsbeginsel bij decreet moeten worden aangenomen.¹⁴⁴⁸

Dat bezwaar lijkt ten aanzien van het ontwerpbesluit van de Franse Gemeenschapsregering gepaster dan ten aanzien van de Vlaamse regeling: het ontwerpbesluit voorzag immers in een veel uitgebreidere omkadering van het huisonderwijs. De afdeling Wetgeving van de Raad van State somde zelf op: “*L’arrêté en projet [...] fixe les modalités de la déclaration d’enseignement à domicile, les obligations pédagogiques qui pèsent sur les parents, les conditions et les modalités des contrôles du niveau des études (en ce compris l’obligation pour l’enfant de se présenter devant le jury chargé de délivrer le certificat d’enseignement secondaire du deuxième degré), la composition des jurys chargés d’exercer ces contrôles, les conséquences des réussites aux contrôles, les obligations des parents en cas d’échec aux contrôles, et enfin les obligations qui pèsent sur les inspecteurs.*”¹⁴⁴⁹

Bovendien stelde de Franstalige kamer van de Raad van State die over het ontwerpbesluit diende te adviseren dat de herformulering van het legaliteitsbeginsel tijdens de staats hervorming van 1988 als een versterking ervan moest worden geïnterpreteerd. Aldus lijkt de Raad te suggereren dat de delegatie uit de leerplichtwet de toets van het legaliteitsbeginsel anno 1983 mogelijk wel had kunnen doorstaan, maar dat de mogelijkheden voor de uitvoerende macht – *ten gevolge van de grondwetswijziging van 1988* – “beperkter [zijn] dan de algemene bewoordingen van de vóór 1988 in de [leerplicht]wet verleende machtiging doet vermoeden”.¹⁴⁵⁰ Door 1988 als een keerpunt in de betekenis van het legaliteitsbeginsel inzake onderwijs te presenteren, bevestigde de betrokken kamer een visie die ook in eerdere bestuurs- en adviesrechtspraak van de Franstalige kamers van de Raad van State tot uiting kwam.¹⁴⁵¹ Ook die visie, die in de Vlaamse rechtspraak en rechtsleer veel minder tot uiting komt¹⁴⁵², maakt het advies met betrekking tot het ontwerpbesluit van de Franse Gemeenschap minder verrassend.

¹⁴⁴⁸ Adv.RvS 3 mei 1999, nr. 29.091/2, 4.

¹⁴⁴⁹ Adv.RvS 3 mei 1999, nr. 29.091/2, 3-4.

¹⁴⁵⁰ Adv.RvS 3 mei 1999, nr. 29.091/2, 3 (Frans, eigen vertaling, gebaseerd op de officiële vertaling van RvS (VIe k.) 9 december 1996, nr. 63.463, 10 (Frans origineel) en 11 (Nederlandse vertaling)).

¹⁴⁵¹ Zie: RvS (VIe k.) 9 december 1996, nr. 63.463, 10; Adv.RvS 20 augustus 1998, nr. 28.136/2.V; Adv.RvS 1 april 1999, nr. 28.948/2. Zie voor meer recente voorbeelden: Adv.RvS 19 december 2005, nr. 39.551/2, 4; Adv.RvS 13 februari 2006, nr. 39.762/2, 2.

¹⁴⁵² Zie over dit debat: *supra* vn. 642.

270. Ondanks die gedetailleerdere bepalingen en de scherpere formulering van het legaliteitsbeginsel hield de Franse Gemeenschapsregering, anders dan de Vlaamse regering, evenwel voet bij stuk: tegen het advies van de Raad van State in nam de Franse Gemeenschapsregering op 21 mei 1999 het besluit aan “tot vaststelling van de voorwaarden om te kunnen voldoen aan de leerplicht door het verstrekken van onderwijs aan huis”.¹⁴⁵³ In dat besluit werd een uitgebreide controleregeling opgezet, waarbij het verstrekte huisonderwijs op tweeërlei wijze zou worden gecontroleerd. Het besluit voorzag vooreerst in een controle door de inspectie waarbij het niveau van het verstrekte huisonderwijs zou worden geëvalueerd. Daarbij werd een niveau vereist dat enerzijds gelijkwaardig diende te zijn “à celui imposé aux établissements scolaires organisés, subventionnés ou reconnus par la Communauté française” en anderzijds diende te beantwoorden aan de decretale voorschriften van het zogenaamde “Décret missions” – zeg maar het “eindtermendecreet” – van de Franse Gemeenschap¹⁴⁵⁴, te weten: de algemene doelstellingen van het onderwijs¹⁴⁵⁵, een gerichtheid op competentieverwerving¹⁴⁵⁶ en het beantwoorden aan de door de regering vastgelegde *socles de compétences*.¹⁴⁵⁷ Zou het vastgestelde onderwijsniveau bij twee opeenvolgende inspectiecontroles ondermaats blijken, dan – en zo blijkt meteen waar de Vlaamse regering en decreetgever de mosterd haalden – werden ouders verplicht hun kind in te schrijven in een door de overheid georganiseerde, gesubsidieerde of erkende onderwijsinstelling.¹⁴⁵⁸

¹⁴⁵³ B.Fr.Gem.Reg. 21 mei 1999 *fixant les conditions pour pouvoir satisfaire à l'obligation scolaire en dispensant un enseignement à domicile*, BS 27 oktober 1999.

¹⁴⁵⁴ Decr.Fr. 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.

¹⁴⁵⁵ **Artikel 6 Decr.Fr. 24 juli 1997** vermeldt volgende na te streven doelstellingen:

1° *promouvoir la confiance en soi et le développement de la personne de chacun des élèves;*

2° *amener tous les élèves à s'approprier des savoirs et à acquérir des compétences qui les rendent aptes à apprendre toute leur vie et à prendre une place active dans la vie économique, sociale et culturelle;*

3° *préparer tous les élèves à être des citoyens responsables, capables de contribuer au développement d'une société démocratique, solidaire, pluraliste et ouverte aux autres cultures;*

4° *assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale.*

¹⁴⁵⁶ Daartoe voorzag **artikel 8 Decr.Fr. 24 juli 1997** in de verplichting “*que chaque établissement*

1° *mette l'élève dans des situations qui l'incitent à mobiliser dans une même démarche des compétences transversales et disciplinaires y compris les savoirs et savoir-faire y afférents;*

2° *privilégie les activités de découverte, de production et de création;*

3° *articule théorie et pratique, permettant notamment la construction de concepts à partir de la pratique;*

4° *équilibre les temps de travail individuel et collectif, développe la capacité de consentir des efforts pour atteindre un but;*

5° *fasse respecter par chaque élève l'obligation de participer à toutes les activités liées à la certification organisée par l'établissement, et d'accomplir les tâches qui en découlent;*

6° *intègre l'orientation au sein même du processus éducatif, notamment en favorisant l'éveil aux professions et en informant les élèves à propos des filières de formation;*

7° *recoure aux technologies de la communication et de l'information, dans la mesure où elles sont des outils de développement, d'accès à l'autonomie et d'individualisation des parcours d'apprentissage;*

8° *suscite le goût de la culture et de la créativité et favorise la participation à des activités culturelles et sportives par une collaboration avec les acteurs concernés;*

9° *éduque au respect de la personnalité et des convictions de chacun, au devoir de proscrire la violence tant morale que physique, à la vie relationnelle, affective et sexuelle [inséré par D. 12-07-2012] et met en place des pratiques démocratiques de citoyenneté responsable au sein de l'école;*

10° *participe à la vie de son quartier ou de son village et, partant, de sa commune, et s'y intègre de manière harmonieuse notamment en ouvrant ses portes au débat démocratique.”*

¹⁴⁵⁷ Art. 4 B.Fr.Gem.Reg. 21 mei 1999, met verwijzing naar artt. 6, 8 en 16 Decr.Fr. 24 juli 1997.

¹⁴⁵⁸ Art. 11 B.Fr.Gem.Reg. 21 mei 1999. Daarmee sloot de regelgeving in zekere zin aan bij het standpunt uit *On Liberty*, waarin John Stuart Mill en Harriet Taylor Mill zich uitspraken voor (minimale) publieke examens, waarbij ouders van kinderen die niet in

Daarnaast voorzag het regeringsbesluit in twee verplichte examenmomenten: in het jaar waarin ze 12 respectievelijk 16 zouden worden, dienden leerlingen uit het huisonderwijs deel te nemen aan de door de jury van de Franse Gemeenschap georganiseerde examens voor het getuigschrift basisonderwijs respectievelijk het getuigschrift voor de tweede graad van het secundair onderwijs. Wie niet zou slagen voor zijn 13^{de} respectievelijk 17^{de} verjaardag zou geacht worden ondermaats onderwijs te hebben genoten en werd verplicht zich in te schrijven in een door de overheid georganiseerde, gesubsidieerde of erkende onderwijsinstelling.¹⁴⁵⁹

B. Regeringsbesluit vernietigd door de Raad van State

271. Deze regeling ging op twee punten (een stuk) verder dan de Vlaamse. Enerzijds werd een veel uitgebreidere en meer gedetailleerde set van doelstellingen opgelegd waaraan het thuis verstrekte onderwijs diende te beantwoorden of minstens diende gelijkwaardig te zijn. Anderzijds werd in een bijkomende controletraject voorzien: de deelname aan verplichte examens. Dat deze regeling – anders dan de veel minder ingrijpende Vlaamse regeling die slechts in een marginale controle van erg algemene doelstellingen voorzag – onverzoenbaar was met het legaliteitsbeginsel, lijdt dan ook geen twijfel. Hoewel daartoe reeds op 23 december 1999 een beroep tot vernietiging werd ingesteld bij de Raad van State zou het uiteindelijk nog tot 30 mei 2006 duren voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State de genegeerde waarschuwing van de afdeling Wetgeving bevestigde: ***“l’auteur de l’acte était incompétent dès lors qu’il a réglé des questions qui ne sont ni d’ordre secondaire ni de détail et dont les principes auraient préalablement été établis par le législateur.”***¹⁴⁶⁰

De Raad van State vernietigde het besluit van de Franse Gemeenschapsregering van 21 mei 1999 dan ook in een vrij kort arrest en louter en alleen wegens schending van het legaliteitsbeginsel. Omdat de andere middelen – met name de mogelijke schending van artikel 1, §6 van de leerplichtwet, van het gelijkheidsbeginsel en de vrijheid van onderwijs – niet tot een ruimere vernietiging aanleiding konden geven, werden zij niet door de Raad onderzocht in het kader van het annulatieberoep.¹⁴⁶¹ Eerder, bij de afwijzing van de vordering tot schorsing van het besluit van 21 mei 1999, had de Raad zich echter wel over deze middelen gebogen. Het is niet oninteressant daar even bij stil te staan.

272. Dat de regelingen voor huisonderwijs zowel bij verstrekkers van huisonderwijs *sensu stricto* als bij privéscholen protest uitlokte, blijkt uit de procederende partijen. Zo werd het besluit van de Franse

staat zouden blijken te lezen beboet konden worden en de kinderen op kosten van de ouders naar school gestuurd konden worden (J.S. MILL en H.T. MILL, *On Liberty*, Kitchener, Batoche Books, 1859, Ed. 2001, 98).

¹⁴⁵⁹ Artt. 16 en 17 B.Fr.Gem.Reg. 21 mei 1999.

¹⁴⁶⁰ RvS 30 mei 2006, nr. 159.340, 3.

¹⁴⁶¹ RvS 30 mei 2006, nr. 159.340, 3.

Gemeenschapsregering aangevochten door een ouder die zijn kind thuis onderwijs verstreekte enerzijds en een privéschool en de ouder van een daar ingeschreven leerling anderzijds. Het betrof de vzw *Ecole Notre-Dame de la Sainte-Espérance*, een vrije niet-gesubsidieerde lagere school die katholiek onderwijs verstrekt “volgens de normen vastgesteld door het magisterium van de Kerk”, daarbij “uitsluitend de traditionele catechismus zoals die in gebruik was tot het Tweede Vaticaanse Concilie” volgend.¹⁴⁶²

In een eerste middel, aangevoerd ter ondersteuning van het schorsingsberoep, werd door de privéschool opgeworpen dat het besluit van de Franse Gemeenschapsregering **artikel 1, §6 van de leerplichtwet schond** door een definitie van huisonderwijs te hanteren die veel ruimer was dan het wettelijke – in de leerplichtwet verankerde – concept van huisonderwijs. Door de Raad van State werd – ons inziens terecht – geoordeeld dat de school ter zake geen belang had: indien de privéschool niet onder de regeling van het huisonderwijs zou vallen, zouden de ouders die hun kinderen aan de *Ecole Notre-Dame de la Sainte-Espérance* toevertrouwden de verplichtingen uit de leerplichtwet immers niet langer naleven, hetgeen door de leerplichtwet zelf strafbaar werd gesteld.¹⁴⁶³ Dat neemt niet weg dat wel degelijk vraagtekens te plaatsen waren bij de ruime definitie van huisonderwijs. Het besluit van de Franse Gemeenschapsregering van 21 mei 1999 omschreef het huisonderwijs immers als “*un enseignement dispensé par les parents eux-mêmes, par une autre personne désignée par les parents ou par un établissement choisi par les parents, qui n’est ni organisé ni subventionné ni reconnu par la Communauté française*”.¹⁴⁶⁴ Door het huisonderwijs negatief te omschrijven als “alle onderwijs dat niet erkend, niet gesubsidieerd en niet gefinancierd is door de overheid” vielen aanvankelijk ook door de Vlaamse of de Duitstalige Gemeenschap erkende, gesubsidieerde of gefinancierde scholen onder de regeling, evenals buitenlandse scholen, telkens in de mate dat leerlingen uit de Franse Gemeenschap er schoolliepen.¹⁴⁶⁵ Aan het (ongewilde) neveneffect dat aldus ook ten aanzien van die scholen de inspectie van de Franse Gemeenschap controlebevoegdheid zou krijgen, zou later worden verholpen.

273. In een tweede middel werd **de schending van de vrijheid van onderwijs opgeworpen, evenals van het gelijkheidsbeginsel**. De verzoekende partijen bekritiseerden dat het huisonderwijs zou moeten beantwoorden aan de verschillende verplichtingen uit het Décret missions. De bepalingen van dat decreet zouden immers een “*orientation idéologique marquée*” hebben en leiden tot een inmenging in de interne organisatie van de instelling.¹⁴⁶⁶ Daarbij werden in het bijzonder de bepalingen in verband met burgerschap en democratische vorming op de korrel genomen.¹⁴⁶⁷

¹⁴⁶² RvS 9 mei 2000, nr. 87.093, 2.

¹⁴⁶³ RvS 9 mei 2000, nr. 87.093, 4; art. 5 wet 29 juni 1983. Zie over die strafbaarheidsstelling ook: Cass, 21 mei 1962, *Pas.* 1962, I, 1077; Cass, 21 oktober 1962, *Pas.* 1963, I, 238.

¹⁴⁶⁴ Art. 1, 3° B.Fr.Gem.Reg. 21 mei 1999, eigen onderstreping.

¹⁴⁶⁵ RvS 9 mei 2000, nr. 87.093, 4.

¹⁴⁶⁶ RvS 9 mei 2000, nr. 87.093, 5.

¹⁴⁶⁷ In het bijzonder de verplichtingen “*de mettre en place des pratiques démocratiques de citoyenneté responsable au sein de l’école*”, “[d]’ouvrir ses portes au débat démocratique de la commune”, “*de contribuer au développement d’une société démocratique, solidaire, pluraliste et ouverte aux autres*”.

Opvallend zijn de parallellen tussen de “katholieke” argumenten uit deze zaak en de “joodse” argumenten die zowel in de eindtermenzaak rond Bais Rachel als in de huisonderwijszaak voor het Grondwettelijk Hof naar voren zouden worden gebracht. Zo wierpen de verzoekende partijen op dat de opgelegde *socles de compétence* onder meer het gebruik zouden opleggen “*de moyens techniques exagérément dispendieux et superflus, voire nuisibles à la concentration intellectuelle, tels qu’internet, CD Rom, outils de travail informatiques et audiovisuels et supports multimédia*” en bekritiseerden ze “[L]’*apprentissage collectif de la sexualité dès l’école primaire*”.¹⁴⁶⁸ Ook in de Europese rechtspraak zijn deze elementen al aan de oppervlakte gekomen: het EHRM wees de klachten van de verzoekende partijen over de aanwezigheid van seksuele opvoeding in het reguliere onderwijs af door te wijzen op de mogelijkheid huisonderwijs te volgen.¹⁴⁶⁹

Om het moeilijk te herstellen ernstig nadeel dat een schorsingsarrest zou verantwoorden aan te tonen wezen de verzoekers op de dreigende sanctie van inschrijving in het reguliere onderwijs: de betrokken leerlingen “*risqueraient d’être ‘formés’ contre les convictions morales et religieuses de leur parents et dans un contexte (par exemple, d’initiation sexuelle collective et impudique en classe mixte) aux conséquences gravissimes et humainement irréparables pour l’avenir spirituel de ces enfants*”.¹⁴⁷⁰ Hoe dramatisch de gekozen woorden ook moge zijn – de verzoekers hadden het ook over “*se voir arracher leurs enfants*” – er gaat een argumentatie achter schuil die ook door de joodse gemeenschap in Antwerpen is aangevoerd¹⁴⁷¹: de ingreep van de overheid in de opvoeding van jongeren uit specifieke gemeenschappen dreigt hen dusdanig intens bloot te stellen aan de bredere samenleving dat een uitgestelde vrije keuze voor de eigen cultuur niet langer mogelijk is omdat hun blootstelling de cultuur fundamenteel ontwricht heeft.

Die argumentatie confronteert ons met een moeilijke paradox. Net als de invoering van eindtermen kan ook de controle op het huisonderwijs verantwoord worden vanuit de door Feinberg geformuleerde idee van het recht van kinderen op een open toekomst (*the right to an open future*).¹⁴⁷² In een liberale democratie, zo argumenteert o.a. Loobuyck, moet de overheid waarborgen dat kinderen onderwijs krijgen dat hen in staat stelt “zich te ontwikkelen tot autonome individuen die de capaciteit hebben om zich op een reflectieve manier een opvatting van het goede leven eigen te maken – al dan niet in het verlengde van de opvoeding

cultures’, de l’attachement personnel et collectif aux idéaux qui fondent la démocratie’ et de ‘prendre une part active à l’élaboration et à la réalisation d’un projet pour promouvoir la justice, la solidarité’” (RvS 9 mei 2000, nr. 87.093, 5).

¹⁴⁶⁸ RvS 9 mei 2000, nr. 87.093, 5.

¹⁴⁶⁹ Zie bv. EHRM 7 december 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen t. Denemarken*, nrs. 5095/71, 5920/72, 9526/72, §54.

¹⁴⁷⁰ RvS 9 mei 2000, nr. 87.093, 6.

¹⁴⁷¹ En net zo goed door de Amish gemeenschap in Wisconsin in de Verenigde Staten. Zie daarover: United States Supreme Court, *Wisconsin v. Yoder*, 406 U.S. 205 (1972); J. GORDON, "Wisconsin v. Yoder and Religious Liberty", *Texas Law Review* 1996, (1237) 1237-1240.

¹⁴⁷² J. FEINBERG, "The Child's Right to an Open Future" in W. AIKEN en H. LA FOLLETTE (eds.), *Whose Child?*, Totowa, Rowman&Littlefield, 1980, (124) 124-153.

die ze thuis hebben gekregen.”¹⁴⁷³ De tussenkomst van de overheid zou daarbij met de woorden van Lacordaire gekaderd kunnen worden: “*Entre le fort et le faible, entre le riche et le pauvre, entre le maître et le serviteur, c'est la liberté qui opprime et la loi qui affranchit.*”¹⁴⁷⁴ Opdat jongeren kunnen uitgroeien tot autonome, vrije burgers is het “gedwongen” bereiken van een aantal onderwijsdoelen onontbeerlijk. Enerzijds moet onderwijs jongeren dus doen uitgroeien tot autonoom denkende individuen met, in de woorden van Rawls, “*the capacity to frame, revise and pursue a conception of the good*”.¹⁴⁷⁵ Anderzijds wordt de vrije keuze waartoe onderwijs jongeren net zou moeten wapenen hen soms tezelfdertijd ontnomen. Wie “gedwongen” is gebruik te maken van moderne technologie of deel te nemen aan een klassikale uiteenzetting over seksualiteit (zoals het geval zou geweest zijn had Bais Rachel de eindtermen correct geïmplementeerd, *supra* nrs. 247-250), kan er niet meer bewust voor kiezen die “confrontatie” nooit te hebben meegemaakt.¹⁴⁷⁶

Die paradox is voer voor verder (politiek-filosofisch) debat.¹⁴⁷⁷ Hier volstaat het op te merken dat het recht ter zake enkele duidelijke grenzen stelt aan de vrijheid van ouders, waarop we verder nog terugkomen: een aantal teksten, artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag en artikel 22*bis* van de Grondwet in het bijzonder, plaatsen het belang van het kind op de eerste plaats. Ook de rechtspraak van het EHRM stelt duidelijk dat het recht op onderwijs van het kind primeert op de belangen van de ouders om onderwijs te (laten) verschaffen dat met hun overtuigingen overeenstemt en ook het Grondwettelijk Hof zal inzake huisonderwijs tot een gelijkaardig oordeel komen (zie verder).

¹⁴⁷³ P. LOOBUYCK, "Eindtermen: de prijs van de vrijheid" in L. DE MAN en K. DENYS (eds.), *De toekomst van de eindtermen*, Brussel, Politeia, 2016, (65) 75. Zie in dezelfde zin: John Stuart Mill en Harriet Taylor Mill, die het aan kinderen ontzeggen van degelijk onderwijs “*a moral crime*” van de ouders noemden, waarbij het verantwoord is dat de overheid in hun plaats (en op hun kosten) in onderwijs voorziet (J.S. MILL en H.T. MILL, *On Liberty*, Kitchener, Batoche Books, 1859, Ed. 2001, 97 en 99). Radicaler: “*The school must speak for the future rather than for the community or the government. It must recognize in the child the tongue-tied prophet, rescuing him from his family, his class, and his time*” (R. UNGER, *The Self Awakened. Pragmatism Unbound*, Cambridge, Harvard University Press, 2007, 176).

¹⁴⁷⁴ Zij het dat Lacordaire het ter zake niet over de wereldlijke, maar over de goddelijke wet had (H. LACORDAIRE, "Cinquante-deuxième conférence. Du double travail de l'homme", *Oeuvres du R.P. Henri-Dominique Lacordaire. Tome IV*, Parijs, Poussielgue Frères, 1872, (471) 494). Citaat in deze context gebruikt, maar verkeerdelijk toegeschreven aan Montesquieu door G. FOUREZ, "La liberté! Mais pour qui et comment?", *La Revue nouvelle* 1998, nr. 10, (148).

¹⁴⁷⁵ J. RAWLS, *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press, 1997, 72; ook weergegeven in P. LOOBUYCK, "Eindtermen: de prijs van de vrijheid" in L. DE MAN en K. DENYS (eds.), *De toekomst van de eindtermen*, Brussel, Politeia, 2016, (65) 70.

¹⁴⁷⁶ Zie, voor een erg kritische analyse van de “rawlsiaanse” kijk op onderwijs, het doctoraatsproefschrift van Georgia du Plessis, die stelt dat “*the liberal tradition does not adequately answer the complaints of parents that their children are being indoctrinated toward, for example, humanist world claims.*” Du Plessis bekritiseert *radical liberalism* vanuit de idee dat het liberalisme onterecht uitgaat van de eigen neutraliteit. Ze pleit daarentegen voor het voeren van onderwijsbeleid vanuit “*deep diversity*”, waarin de afwezigheid van neutraliteit wordt erkend en er naast autonomie en individualisme als liberale waarden ook ruimte is voor andere, onder meer religieuze, waarden (G. DU PLESSIS, *The Right to Religious Freedom and the Inclusion of a South African Public School with a Religious Ethos*, Antwerpen, Doctoraatsproefschrift VUB en UAntwerpen, 2017, 124-139 en 169 e.v.; summier in dezelfde zin: J. DE GROOF, W. VAN DE DONK, G. LAUWERS, e.a., "Reflecties op de omgang met religieus en levensbeschouwelijk verschil in het onderwijs in Vlaanderen en Nederland", *TORB 2010-2011*, nr. 1-2, (3) 9 en 29; L. BOEVE, "Levensbeschouwing, religie en onderwijs: enkele beschouwingen bij de reflectietekst", *TORB 2010-2011*, nr. 1-2, (51) 51-52 (specifiek over (inter)levensbeschouwelijk onderricht)). Zie voor een toegankelijke inleiding tot het ruimere debat tussen *liberalism* en *communitarianism*, waarvoor ons hier de ruimte ontbreekt: S. MULHALL en A. SWIFT, *Liberals and communitarians*, Malden, Blackwell, 2005, xxii + 363 p.

¹⁴⁷⁷ Zo kan worden aangestipt dat de ene vrijheid de andere niet is. Waar de vrijheid *niet* te worden blootgesteld een louter negatieve, formele vrijheid is, omvat de vrijheid die men verkrijgt door *wel* te worden blootgesteld aan bepaalde inzichten, vaardigheden of gebruiken positieve handelingsmogelijkheden, waarbij men in vrijheid kan kiezen *wel* of *niet* met de aangeleerde technologie of kennis aan de slag te gaan.

Tot slot beargumenteerden de verzoekende partijen dat de voorgeschreven sancties disproportioneel en discriminerend waren; disproportioneel omdat het niet-slagen van een leerling ook aan andere oorzaken dan het tekortschieten van het verstrekte onderwijs te wijten kon zijn; discriminerend omdat wie schoolloopt in het reguliere onderwijs niet verplicht is – noch ooit verplicht zou worden – van school (of schooltype) te veranderen na tweemaal niet te zijn geslaagd voor een test.¹⁴⁷⁸

274. Het schorsingsarrest van de Raad van State is niet alleen interessant vanwege de door de verzoekende partijen ingeroepen argumentatie, ook de motivering van de Raad van State zelf verdient enige aandacht. De drie onderdelen van het tweede middel werden door de Raad als niet ernstig beschouwd.¹⁴⁷⁹ Wat het gelijkheidsbeginsel betreft, stelde de Raad dat het geen discriminatie uitmaakte “*de traiter de manière différente des modes d’enseignement fondamentalement différents*” en dat bij alle maatregelen betreffende kinderen de belangen van het kind steeds de eerste overweging dienden te zijn.¹⁴⁸⁰

Wat de vrijheid van onderwijs betreft, verdienen twee elementen uit de motivering bijzondere aandacht. Een eerste element betreft de stelling van de Raad van State “*que la liberté de l’enseignement trouve son expression, et son exacte mesure, dans l’article 6 de la loi du 29 mai 1959*” (i.e. de schoolpactwet, eigen onderstreping), waarin – zoals hoger uitgebreid is besproken – de vrijheid van de inrichtende machten om het eigen onderwijs inhoudelijk vorm te geven werd beperkt door de verplichting het wettelijk bepaald minimumleerplan en minimumlessenrooster na te leven, evenals goedkeuring te verkrijgen voor de eigen leerplannen.¹⁴⁸¹ Hoewel het geen twijfel lijdt dat de schoolpactwet een mijlpaal is in de evolutie die de vrijheid van onderwijs sinds 1831 heeft doorgemaakt, lijkt het verregaand artikel 6 van die wet tot maatstaf van de onderwijsvrijheid uit te roepen. Enerzijds is hoger reeds opgemerkt hoe – na de grondwetswijziging van 1988 – slechts die elementen uit de schoolpactwet die een grondwettelijke verankering hebben gekregen ook grondwettelijke waarde moet worden toegekend.¹⁴⁸² Anderzijds is extra omzichtigheid geboden nu de beperking van de onderwijsvrijheid het huisonderwijs betreft: de Schoolstrijd en het Schoolpact hadden hoofdzakelijk – zo niet uitsluitend – betrekking op het reguliere onderwijs.¹⁴⁸³

¹⁴⁷⁸ RvS 9 mei 2000, nr. 87.093, 6.

¹⁴⁷⁹ RvS 9 mei 2000, nr. 87.093, 7-8.

¹⁴⁸⁰ RvS 9 mei 2000, nr. 87.093, 7 met verwijzing naar art. 3, eerste lid Kinderrechtenverdrag.

¹⁴⁸¹ Zie *supra* nr. 101.

¹⁴⁸² Zie *supra* vn. 648.

¹⁴⁸³ In de mate dat het vrij onderwijs erin werd gereguleerd gebeurde zulks met het oog op subsidiëring. Het huisonderwijs lijkt volledig afwezig in het debat, in die mate dat de Nederlandstalige versie van Schoolpactresolutie 1 door “de verlenging van *de schoolplicht*” (eigen cursivering) voorop te stellen het bestaan van huisonderwijs zelfs volstrekt leek te ontkennen. Tegelijkertijd wijst ook niets erop dat de schoolpactwetgever de privéscholen – het niet-gesubsidieerd vrij onderwijs – wilde vrijstellen van elke regulering. Het juridische onderscheid tussen privéscholen enerzijds en gesubsidieerd vrij onderwijs lijkt pas ná het Schoolpact echt tot wasdom gekomen, nu het subsidierecht – en dus ook het onderscheid met niet-gesubsidieerde instellingen – voordien nog regelmatig ter discussie werd gesteld.

Ten tweede werd de kritiek op het Décret missions¹⁴⁸⁴ als “*critiques d’opportunité*” terzijde geschoven: de grondwettigheid van de decreten werd niet door de verzoekende partijen betwist en de aangehaalde argumenten zouden de wettigheid van het bestreden besluit niet beïnvloeden.¹⁴⁸⁵ Die redenering is opmerkelijk: of de eindtermendecreten op zich grondwettig zijn, doet immers niet ter zake. De voorliggende vraag is immers of de verplichtingen uit die decreten – die in een andere context, met name met het oog op het reguliere onderwijs, tot stand zijn gekomen – ook in de context van het huisonderwijs kunnen worden opgelegd. Die beleidskeuze vloeit niet voort uit de oorspronkelijke decreten, maar uit het aangevochten besluit dat naar die decreetgeving verwijst. De kritiek van de verzoekende partijen betreft dan ook niet zozeer de oorspronkelijke decreten *op zich*, maar het besluit dat de erin vervatte regels toepasselijk maakt op het huisonderwijs. Verder zullen we het Grondwettelijk Hof op een gelijkaardige denkfout betrappen.¹⁴⁸⁶

Dat de motivering niet volledig sluitend was, belette de Raad van State niet de drie onderdelen van het derde middel als niet ernstig ter zijde te schuiven en de vordering tot schorsing af te wijzen. Het legaliteitsbeginsel, op basis waarvan de Raad zes jaar later tot de vernietiging van het besluit van de Franse Gemeenschapsregering zou besluiten, was volstrekt afwezig in de opschortingsprocedure.

275. Tot slot kan de vraag worden gesteld of het oordeel van de Raad van State zich wel voldoende focuste op het al dan niet aanwezig zijn van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel. Het aangevochten besluit, zo zou ook de Raad van State in het verdere verloop van de procedure erkennen, was immers “*de nature à avoir une incidence déterminante sur [...] les droits des [...] requérants*”, die bovendien fundamentele rechten vormden.¹⁴⁸⁷ In de plaats van die impact te willen onderzoeken, lijkt het arrest van 9 mei 2000 volledig over de grond van de zaak te handelen door het eerste middel als niet-ontvankelijk en het tweede als niet ernstig te beoordelen.

276. De zaak nam vervolgens een ietwat vreemde wending toen de verzoekende partijen, in reactie op de verwerping van hun schorsingsberoep, een wrakingsverzoek indienden ten aanzien van kamervoorzitter Jean-Claude Geus, die het schorsingsberoep als alleenzetelende staatsraad had beoordeeld. De motivering van het arrest waarin het beroep tot schorsing werd afgewezen zou – aldus de verzoekers – anticiperen op het eindoordeel in het geschil, waardoor dat oordeel “*pourrait être influencée par l’opinion que le magistrat qui l’a prononcé s’est déjà faite du fond de l’affaire*”. De verzoekers vreesden dat de betrokken staatsraad niet langer in staat zou zijn in volle vrijheid en objectiviteit een mening over de grond van de zaak te vormen.¹⁴⁸⁸

¹⁴⁸⁴ En op het Decr.Fr. 26 april 1999 portant confirmation des socles de compétences et modifiant la terminologie relative à la compétence exercée par le parlement en application des articles 16, 25, 26, 35 et 43 du décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires, BS 27 augustus 1999.

¹⁴⁸⁵ “*les critiques d’opportunité [...] sont étrangères à la légalité de l’arrêté attaqué*” (RvS 9 mei 2000, nr. 87.093, 7).

¹⁴⁸⁶ Zie *infra* nrs. 323-324 en 328.

¹⁴⁸⁷ RvS 14 december 2000, nr. 91.644, 4-5.

¹⁴⁸⁸ RvS 14 december 2000, nr. 91.644, 4.

In zijn arrest over dit wrakingsverzoek stelde de Raad van State vooreerst duidelijk dat een magistraat die een schorsingsverzoek afwijst omdat geen moeilijk te herstellen ernstig nadeel is aangetoond daarmee in beginsel geen uiting geeft van een mening over de ontvankelijkheid van het beroep, noch over de ernst of de gegrondheid van de middelen.¹⁴⁸⁹ Nu de betrokken magistraat zich echter wel over de ernst van de middelen had uitgelaten – en wel in negatieve zin – erkende de Raad de twijfel van de verzoekende partijen als legitiem: een middel als niet ernstig beoordelen maakt immers een eerste onderzoek uit, waarbij de ingeroepen argumenten niet als overtuigend zijn beoordeeld; “*le justiciable est fondé à redouter que le magistrat qui a porté cette appréciation ne persiste à les trouver peu convaincants lorsqu’il est appelé à statuer sur le recours en annulation*”.¹⁴⁹⁰

Hoe het ook zij: met het arrest van 30 mei 2006 vernietigde de Raad van State het besluit van de Franse Gemeenschapsregering alsnog, zij het louter op basis van een schending van het legaliteitsbeginsel en dus zonder zich opnieuw over de eventuele schending van de vrijheid van onderwijs te buigen.

2.2 EEN TWEELEDIGE CONTROLE OP HET HUISONDERWIJS

277. Nadat de Raad van State het besluit van de Franse Gemeenschapsregering vernietigde, nam het parlement van de Franse Gemeenschap bij decreet een quasi-identieke regeling aan. Het hele juridische traject kon daarop herbeginnen, zij het ditmaal voor het Grondwettelijk Hof. Het **decreet van de Franse Gemeenschap van 25 april 2008 tot vaststelling van de voorwaarden om te kunnen voldoen aan de leerplicht buiten het onderwijs georganiseerd of gesubsidieerd door de Franse Gemeenschap**¹⁴⁹¹ zou de toetsing van het Grondwettelijk Hof echter grotendeels doorstaan, ook wat de vrijheid van onderwijs betreft. Enkel voor het basisonderwijs werd een beperkte schending van het gelijkheidsbeginsel vastgesteld.¹⁴⁹²

Ook in Vlaanderen werd de juridische omkadering van het huisonderwijs hervormd. Geïnspireerd door het decreet van de Franse Gemeenschap en de goedkeuring ervan door het Grondwettelijk Hof werd een quasi identieke regeling aangenomen in **Onderwijsdecreet XXIII (2013)**.¹⁴⁹³ Ook dat decreet zou worden aangevochten voor het Grondwettelijk Hof. Hoewel de Vlaamse decreetgeving dateert van *na* de eerste twee arresten inzake huisonderwijs – die beide betrekking hadden op het decreet van de Franse Gemeenschap – wordt in wat volgt toch eerst ingegaan op de regeling uit zowel het decreet van de Franse Gemeenschap als het Vlaamse decreet. Daarbij wordt eerst het toepassingsgebied – en de gehanteerde definitie van

¹⁴⁸⁹ RvS 14 december 2000, nr. 91.644, 5.

¹⁴⁹⁰ RvS 14 december 2000, nr. 91.644, 6.

¹⁴⁹¹ BS 12 juni 2008.

¹⁴⁹² Daaraan zou worden verholpen middels artt. 86-89 Decr.Fr. 12 juli 2012 *modifiant diverses dispositions en matière d'enseignement obligatoire*, BS 30 augustus 2012.

¹⁴⁹³ Decreet van 19 juni 2013 betreffende het Onderwijs XXIII, BS 27 augustus 2013.

'huisonderwijs' – van beide decreten besproken (2.2.1). Vervolgens wordt ingegaan op het tweeledig controlemechanisme waaraan het huisonderwijs voortaan onderworpen is (2.2.2).

In een volgend onderdeel worden de twee arresten met betrekking tot het decreet van de Franse Gemeenschap en de twee arresten met betrekking tot het Vlaamse decreet samen besproken (3).

2.2.1 Toepassingsgebied

278. Het **decreet van de Franse Gemeenschap van 25 april 2008** wijzigde vooreerst het toepassingsgebied van de regeling voor huisonderwijs. Naast de ingeschrevenen in door de Gemeenschap georganiseerde of gesubsidieerde scholen zijn sindsdien ook drie andere categorieën van onderwijsinstellingen uitgesloten van de regeling voor huisonderwijs, met name:

- scholen georganiseerd, gesubsidieerd of erkend door de Vlaamse of Duitstalige Gemeenschap;
- scholen waarvan het onderwijs tot het behalen van een bekwaamheidsbewijs kan leiden dat gelijkwaardig is verklaard bij wijze van algemene bepaling¹⁴⁹⁴;
- scholen waarvan het onderwijs tot het behalen van een diploma of een getuigschrift onder een buitenlands stelsel kan leiden.¹⁴⁹⁵

Daarmee werd tegemoet gekomen aan de opmerking van de Raad van State, afdeling Wetgeving (en indirect eveneens aan de kritiek van de verzoekende partijen in de eerder besproken procedure voor de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak) dat het toepassingsgebied van de regeling in het voorontwerp van decreet (en in het oorspronkelijk regeringsbesluit) al te ruim was.¹⁴⁹⁶

De eerste twee uitgesloten categorieën zijn vrij van enige controle nu het als vanzelfsprekend werd beschouwd dat het recht op onderwijs gewaarborgd is van leerlingen die schoollopen in instellingen die gelijkwaardige studiebewijzen uitreiken.¹⁴⁹⁷ Voor de derde categorie – onderwijs dat tot het behalen van een diploma of een getuigschrift bekomen onder een buitenlands stelsel kan leiden, zij het door studies in het buitenland of door studies in een buitenlandse onderwijsinstelling in België – werd een beperkt controleregime ingevoerd: om middels dit onderwijs aan de leerplicht te kunnen voldoen, is de goedkeuring vereist van de Franse Gemeenschapsregering. Op vraag van zowel de ouders als de betrokken onderwijsinstelling gaat de regering na of het verstrekte onderwijs van gelijkwaardig niveau is aan dat

¹⁴⁹⁴ met toepassing van de wet van 19 maart 1971 betreffende de gelijkwaardigheid van de buitenlandse diploma's en studiegetuigschriften (BS 12 juni 1971).

¹⁴⁹⁵ en waarvan het onderwijs erkend is door de regering, op aanvraag van de inrichting of de personen die verantwoordelijk is/zijn voor de minderjarige leerling onderworpen aan de leerplicht (art. 5 *juncto* art. 3, eerste lid Decr.Fr. 25 april 2008).

Zie over het statuut van de Europese scholen: L. VANCRAVEBECK en X. DELGRANGE, "Le statut juridique des écoles européennes en droit public belge et européen" in R. DE GROOF (ed.), *Bruxelles et l'Europe la position de Bruxelles dans le réseau des villes mondiales - interactions entre la présence institutionnelle européenne et la Région de Bruxelles-Capitale*, Brussel, ASP, 2008, (435) 435-454.

¹⁴⁹⁶ Adv.RvS 17 december 2007, nr. 43.832/2, *Parl.St.* Fr.Parl. 2007-2008, nr. 521/1, (17) 19.

¹⁴⁹⁷ *Parl.St.* Fr.Parl. 2007-2008, nr. 521/1, 4.

verstrekt in de Franse Gemeenschap, of het in overeenstemming is met de grondrechten uit titel II van de Grondwet en of het in geen enkel opzicht waarden vooropstelt die klaarblijkelijk onverenigbaar zijn met het EVRM.¹⁴⁹⁸ De Memorie van Toelichting verduidelijkte dat met die beperkte controle bijvoorbeeld instellingen konden worden uitgesloten “*qui pratiquerait des châtements corporels ou dont l’enseignement reposerait sur des conceptions racistes, sexistes ou sur toute autre conception discriminatoire.*”¹⁴⁹⁹ Die verduidelijking doet weliswaar de vraag rijzen wat zulks betekent voor privéscholen die zich bijvoorbeeld gendergescheiden organiseren. Kan de inspectie zo’n onderwijsproject als ‘seksistisch’ beoordelen? Dreigt daarmee, na de invoering van een inschrijvingsrecht in het gesubsidieerd onderwijs, ook het niet-gesubsidieerd (maar buitenlands erkend) onderwijs de grip op het eigen inschrijvingsbeleid te verliezen?¹⁵⁰⁰

Ondanks de uitdrukkelijke wil van de Vlaamse decreetgever om het huisonderwijs duidelijk te definiëren in **Onderwijsdecreet XXIII**¹⁵⁰¹, lijkt de Franse Gemeenschap daar beter in geslaagd. Huisonderwijs is voor de Vlaamse Gemeenschap enerzijds negatief gedefinieerd als “het onderwijs dat verstrekt wordt aan leerplichtigen van wie de ouders beslist hebben om hen *niet* in te schrijven in een door de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap of de Duitstalige Gemeenschap erkende, gefinancierde of gesubsidieerde school” en anderzijds positief als het onderwijs dat aan leerplichtigen wordt verstrekt in instellingen die onder de bijzondere jeugdbijstand ressorteren en in centra voor voorlopige plaatsing van minderjarigen en gesloten federale centra voor minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd.¹⁵⁰² Op die manier vallen ook leerlingen die in Vlaanderen zijn gedomicilieerd, maar ingeschreven zijn in een school waarvan de studiebewijzen gelijkwaardig zijn verklaard (de tweede bijkomend uitgesloten

¹⁴⁹⁸ Art. 3, tweede-vierde lid Decr.Fr. 25 april 2008.

¹⁴⁹⁹ *Parl.St.* Fr.Parl. 2007-2008, nr. 521/1, 4; eveneens aangehaald in GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.19.1.

¹⁵⁰⁰ Zie over de impact van het inschrijvingsrecht op het gesubsidieerd onderwijs in Vlaanderen ook: *infra* nr. 451 en C. HABETS, *Vrijheid van onderwijs: een juridische verkenning van inschrijvingsbeleid, neutraliteit en het keuzerecht van ouders*, Hasselt, UHasselt Doctoraatsproefschrift, 2018, 337-458; M. POESEN-VANDEPUTTE, "Het nieuwe Inschrijvingsdecreet succesfactoren voor sociale mix", *TORB* 2012-2013, nr. 5, (316) 316-329; B. STEEN, "Elk kind heeft recht op onderwijs in de school naar keuze ... of toch niet?", *TJK* 2002, nr. 5, (252) 252-264; L. VENY, S. DE MEERLEER en P. BEX, "... En nog maar eens het inschrijvingsrecht!", *TORB* 2014-2015, nr. 4, (4) 4-17; B. VERBEECK, "Het Gelijke Onderwijskansendecreet: bijsturing of hertekening?", *TJK* 2005, nr. 4, (164) 164-167; R. VERSTEGEN, "Algemene analyse. Gelijke onderwijskansen in de Vlaamse Gemeenschap. Verkenning van enkele principiële vragen", *TORB* 2003-2004, nr. 4-5, (284) 284-302; S. YILDIRIM, "De fundamentele uitdagingen van het gelijke-onderwijskansenbeleid", *TORB* 2004-2005, nr. 1, (87) 87-90.

¹⁵⁰¹ *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-2013, nr. 2066/1, 11, 19-21.

¹⁵⁰² **Art. 3, 24° DBO** (eigen cursivering), waarvan het tweede deel als volgt luidt: “onder huisonderwijs wordt eveneens verstaan het onderwijs dat aan een leerplichtige wordt verstrekt in het kader van de toepassing van het besluit van de Vlaamse regering van 27 juni 1990 waarbij de voorwaarden worden vastgesteld waaronder in bepaalde gemeenschapsinstellingen voor observatie en opvoeding en in onthaal- en oriëntatiecentra en in de observatiecentra, ressorterend onder de bijzondere jeugdbijstand aan de leerplicht kan worden voldaan”.

Art. 3, 15/1°, CSO, waarvan het tweede deel als volgt luidt: “onder huisonderwijs wordt eveneens verstaan het onderwijs dat aan een leerplichtige wordt verstrekt in het kader van één van volgende regelingen:

1° het besluit van de Vlaamse regering van 27 juni 1990 waarbij de voorwaarden worden vastgesteld waaronder in bepaalde gemeenschapsinstellingen voor observatie en opvoeding en in onthaal- en oriëntatiecentra en in de observatie-centra, ressorterend onder de bijzondere jeugdbijstand aan de leerplicht kan worden voldaan;

2° het koninklijk besluit van 1 maart 2002 tot oprichting van een Centrum voor voorlopige plaatsing van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd;

3° het koninklijk besluit van 12 november 2009 tot oprichting van een gesloten federaal centrum voor minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd”

(ingevoegd bij art. II.1 en III.2 Onderwijsdecreet XXIII).

categorie van de Franse Gemeenschap) of die wordt erkend door een buitenlandse overheid (de derde bijkomend uitgesloten categorie van de Franse Gemeenschap) onder de omschrijving van huisonderwijs. Hoewel conceptueel ondergebracht bij het huisonderwijs zijn deze vormen – zoals dat ook in de Franse Gemeenschap het geval is – uitgesloten van bepaalde controlemechanismen inzake huisonderwijs, met name de verplichting om een verklaring van huisonderwijs in te dienen¹⁵⁰³ en de verplichte deelname aan examens van de examencommissie.¹⁵⁰⁴ Ouders die hun leerplichtig kind aan deze instellingen toevertrouwen, kunnen wel nog steeds gecontacteerd worden door de onderwijsinspectie.¹⁵⁰⁵ De instellingen die onder de bijzondere jeugdbijstand ressorteren en de centra voor voorlopige plaatsing van minderjarigen en de gesloten federale centra voor minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd worden, hoewel zij expliciet mee onder de paraplu van het “huisonderwijs” werden gebracht, naast van de verklaring tot huisonderwijs en de verplichte deelname aan examens, ook uitgesloten van de inspectiecontrole inzake huisonderwijs.¹⁵⁰⁶

De uitzondering voor leerlingen die gedomicilieerd zijn in België maar effectief schoollopen in het buitenland werd licht bijgestuurd bij Onderwijsdecreet XXVI (2016).¹⁵⁰⁷ Het gaat dan bijvoorbeeld om leerlingen die in de grensstreek wonen. Om te vermijden dat ook leerlingen die niet effectief naar school gaan in het buitenland, maar er enkel afstandsonderwijs volgen, vrijgesteld zijn van de examens van de examencommissie en controle door de inspectie, werd de uitzondering in 2010 beperkt tot scholen gelegen in het buitenland “waar het leerplichtige kind contactonderwijs volgt”.¹⁵⁰⁸ Contactonderwijs wordt gedefinieerd als “onderwijs waarbij er een rechtstreeks en regelmatig contact is tussen de leraar of begeleider van een onderwijsactiviteit en de leerling, gebonden aan een bepaald tijdstip en plaats van onderwijsverstrekking”.¹⁵⁰⁹

2.2.2 Tweeledig controlemechanisme

279. Wat het huisonderwijs *sensu lato* – zowel privéscholen als het thuis verstrekte onderwijs – betreft, bevestigde het **decreet van de Franse Gemeenschap van 25 april 2008** het tweeledige en verregaande controlesysteem uit het eerdere regeringsbesluit.

¹⁵⁰³ Art. 26bis/1, §1, vierde lid DBO en art. 110/29, §1, vierde lid CSO, zoals ingevoegd bij artt. II.9 en III.19 Onderwijsdecreet XXIII; *contra* MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-2013, nr. 2066/1, 20: “[...] maar vraagt de Vlaamse onderwijsoverheid aan de ouders om hierover een verklaring in te dienen”.

¹⁵⁰⁴ Art. 26bis/2, §2 DBO en art. 110/30, §2 CSO, zoals ingevoegd bij art. II.10 en III.20 Onderwijsdecreet XXIII.

¹⁵⁰⁵ *Parl.St.* VI.Parl. 2012-2013, nr. 2066/1, 20. Al lijkt ter zake een vermoeden van conformiteit te leven nu ouders voor de onderwijsinstellingen in kwestie kunnen opteren wanneer de inspectiecontrole het door hen verschaft huisonderwijs als kennelijk niet beantwoordend aan de doelstellingen evalueert. Zie art. 26ter, §3 DBO en art. 110/31, §3 CSO, zoals gewijzigd resp. ingevoegd bij artt. II.11, 2° en II.21 Onderwijsdecreet XXIII.

¹⁵⁰⁶ Art. 26quater/1 DBO en art. 110/33 CSO, zoals ingevoegd bij art. II.12 en III.23 Onderwijsdecreet XXIII.

In die centra wordt een “schoolvervangend onderwijsprogramma” aangeboden; de decreetgever beoordeelde het als “niet wenselijk” om de verdere bepalingen inzake huisonderwijs erop van toepassing te maken (*Parl.St.* VI.Parl. 2012-2013, nr. 2066/1, 21).

¹⁵⁰⁷ Voor een ruimere bespreking van OD XXVI, zie: J. LIEVENS, “Kroniek onderwijsrecht”, *TBP* 2016, nr. 7, (401) 405-410.

¹⁵⁰⁸ Artt. 26bis/1, §1, vijfde lid, 4°; 26bis/2, §1, tweede lid, 4° en §2, 3°, d); 26ter, §3, eerste lid, 4° DBO; artt. 110/29, §1, oud tweede en nieuw derde lid, 4°; 110/30, §1, tweede lid, 4° en §2, 3°, d); 110/31, §3, 4° CSO.

¹⁵⁰⁹ Art. 3, 9° *sexies* DBO; geïnspireerd op art. 2, 9° Decreet Volwassenenonderwijs (MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 744/1, 20).

Eenzijds werd in een *controle vanwege de inspectie* voorzien. Die dient er vooreerst op toe te zien dat het niveau van het verstrekte huisonderwijs gelijkwaardig is aan de *socles de compétences* uit het Décret missions.¹⁵¹⁰ De Memorie van Toelichting verduidelijkte dat het niet de bedoeling was de *socles de compétences* te laten naleven door het huisonderwijs, maar dat ze dienst konden doen als “*critère pour l’appréciation du niveau d’études à atteindre*”.¹⁵¹¹ Daarnaast moet het huisonderwijs ook de doelstellingen uit het Décret missions nastreven en in overeenstemming zijn met de grondrechten uit titel II van de Grondwet en in geen enkel opzicht waarden vooropstellen die klaarblijkelijk onverenigbaar zijn met het EVRM.¹⁵¹² Opvallend is dat het voorontwerp van decreet slechts “*un niveau d’études suffisant en référence aux socles de compétences*” vereiste.¹⁵¹³ Het was de afdeling Wetgeving van de Raad van State die er, schermend met het legaliteitsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel, op aanstuurde de appreciatiemarge voor de inspectie ter zake beperkt te houden om het recht op onderwijs van leerlingen uit het huisonderwijs evenwaardig te waarborgen als voor leerlingen uit het reguliere onderwijs.¹⁵¹⁴ Door succesvol aan te sturen op een herformulering naar “*un niveau d’études équivalent aux socles de compétences*” lijkt de Raad van State (andermaal) volop te hebben ingezet op artikel 24, §4 en §5 van de Grondwet, ten koste van de vrijheid van onderwijs uit artikel 24, §1 van de Grondwet.¹⁵¹⁵

Anderzijds zijn leerlingen die huisonderwijs genieten verplicht deel te nemen en te slagen voor de *centraal georganiseerde examens* ingericht voor het behalen van het getuigschrift basisonderwijs en de “*attestations d’orientation*” van de eerste graad en de tweede graad van het secundair onderwijs.¹⁵¹⁶ Aan die verplichting dient ten laatste te zijn voldaan in het schooljaar waarin de leerling respectievelijk 12, 14 of 16 jaar wordt.

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.¹⁵¹⁷

¹⁵¹⁰ Voluit luidde de verplichting “*d’acquérir un niveau d’études équivalent aux socles de compétences, aux compétences terminales, aux savoirs communs requis et aux compétences minimales visés, respectivement, aux articles 16 et 25 ou 35 du décret du 24 juillet 1997*” (Art. 11, eerste lid Decr.Fr. 25 april 2008).

¹⁵¹¹ *Parl.St.* Fr.Parl. 2007-2008, nr. 521/1, 5.

¹⁵¹² Art. 11, tweede lid Decr.Fr. 25 april 2008; vgl. art. 4 B.Fr.Gem.Reg. 21 mei 1999 (vernietigd), *supra* nr. 270, in het bijzonder vn. 1455 t.e.m. 1457.

¹⁵¹³ Art. 4 *Avant-projet de décret fixant les conditions pour pouvoir satisfaire à l’obligation scolaire en dehors de l’enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française*, *Parl.St.* Fr.Parl. 2007-2008, nr. 521/1, (13) 13; eigen onderstreping.

¹⁵¹⁴ Adv.RvS 17 december 2007, nr. 43.832/2, *Parl.St.* Fr.Parl. 2007-2008, nr. 521/1, (17) 21 en 23.

¹⁵¹⁵ X. DELGRANGE, M. EL BERHOUMI en S. VAN DROOGHENBROECK, “L’obligation scolaire” in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l’enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (303) 326. Ook wat de vereiste van overeenstemming met de volledige titel II van de Grondwet betreft, was het de Raad van State die aanstuurde op een verscherping van de in het voorontwerp geformuleerde verplichtingen: daarin was immers slechts sprake van de verplichte overeenstemming met de rechten van het kind uit art. 22bis van de Grondwet (Art. 5, tweede lid Avant-projet, *Parl.St.* Fr.Parl. 2007-2008, nr. 521/1, (13) 13; Adv.RvS 17 december 2007, nr. 43.832/2, *Parl.St.* Fr.Parl. 2007-2008, nr. 521/1, (17) 24).

¹⁵¹⁶ Artt. 18-20 Decr.Fr. 25 april 2008.

¹⁵¹⁷ In ruime zin: niet alleen de onderwijsinstellingen ingericht of gesubsidieerd door de Franse Gemeenschap, maar eveneens de scholen georganiseerd, gesubsidieerd of erkend door de Vlaamse of Duitstalige Gemeenschap, de scholen waarvan het onderwijs tot het behalen van een gelijkwaardig bekwaamheidsbewijs kan leiden en scholen waarvan het onderwijs kan leiden tot het behalen van een diploma of een getuigschrift onder een buitenlands stelsel (artt. 17, vierde lid en 21, eerste lid Decr.Fr. 25 april 2008).

280. In 2013 opteerde, middels **Onderwijsdecreet XXIII**, ook de Vlaamse decreetgever voor een tweeledig controlemechanisme, waarbij de inspectiecontrole op het huisonderwijs gecombineerd zou worden met de verplichting deel te nemen aan en te slagen voor examens van de centrale examencommissie.

Anders dan in de Franse Gemeenschap bleef de *inspectiecontrole* evenwel beperkt tot de minimumeisen die reeds in 2003 waren vastgelegd, te weten: het huisonderwijs dient gericht te zijn “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 dient “het respect voor de grondrechten van de mens en voor de culturele waarden van het kind zelf en van anderen” te bevorderen, zij het dat die doelstellingen bij regeringsbesluit breed werden ingevuld.¹⁵¹⁸ Wel werden ouders die opteren voor huisonderwijs voortaan verplicht uiterlijk op de derde schooldag van het schooljaar een uitgebreide verklaring van huisonderwijs in te dienen.¹⁵¹⁹ Daardoor is het niet meer mogelijk om op een moment naar keuze tijdens het schooljaar naar huisonderwijs over te stappen vanuit het reguliere onderwijs.¹⁵²⁰ Die verklaring van huisonderwijs kan als een soort leerplan *light* worden opgevat. De verklaring moet immers niet alleen de gegevens vermelden van de ouders, de leerlingen en de lesgevers (met inbegrip van hun opleidingsniveau) en de taal en periode waarin het huisonderwijs verstrekt worden, maar ook enkele inhoudelijke elementen. Zo moet de verklaring van huisonderwijs de onderwijsdoelen bevatten die met het huisonderwijs zullen worden nagestreefd, de afstemming van het huisonderwijs op de leerbehoeften van de leerplichtige, en de bronnen en leermiddelen die zullen worden gebruikt voor het huisonderwijs.

In 2016 zou het systeem van de verklaring voor huisonderwijs licht bijgestuurd worden. Voor organisatoren van collectief huisonderwijs in privéscholen bleek de verplichting voor elk kind afzonderlijk een verklaring op te maken een grote administratieve last.¹⁵²¹ Sommige privéscholen voorzagen daarom al in een gezamenlijke aangifte voor alle leerlingen die er onderwijs volgden.¹⁵²² Onderwijsdecreet XXVI (2016) voorzag daar ook een decretale basis voor.¹⁵²³

¹⁵¹⁸ Art. 26bis *juncto* 26ter DBO en art. 110/28, tweede lid *juncto* 110/31 CSO. De twee decretale doelstellingen zijn “geconcretiseerd” in twee doelstellingen in een besluit van de Vlaamse regering: 1. Er wordt gewerkt “aan een voldoende evenwichtig aanbod van de basisvorming”, waarbij alle leergebieden of vakken die tot de basisvorming behoren aan bod moeten komen; 2. Het huisonderwijs moet leiden “tot meer kennis en vaardigheden” (art. 10 *decies*/2 B.VI.Reg. 12 november 1997, *BS* 6 januari 1998 en art. 14 *undecies*/2 B.VI.Reg. 16 september 1997, *BS* 31 oktober 1997, beide gewijzigd bij B.VI.Reg. 23 mei 2014, *BS* 1 oktober 2014.

¹⁵¹⁹ Art. 26bis/1 DBO en art. 110/29 CSO.

¹⁵²⁰ B. VERBEECK, “1. Leerplicht” in S. BOUCKAERT, J. DERIDDER en S. D'HONDT (eds.), *Kids-Codex. Boek III: onderwijsrecht, vrijetijdsrecht, vreemdelingenrecht*, Brussel, Larcier, 2014, (9) 14.

¹⁵²¹ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 744/1, 19.

¹⁵²² *Vr. en Antw.* VI.Parl. 2014-2015, Vr. nr. 219, 29 januari 2015 (B. BONTE).

¹⁵²³ Art. 26bis/1, §1, nieuw derde lid DBO en art. 110/29, §1, nieuw tweede lid CSO. Voor een ruimere bespreking van OD XXVI, zie: J. LIEVENS, “Kroniek onderwijsrecht”, *TBP* 2016, nr. 7, (401) 405-410.

Aan de inspectiecontrole werd met Onderwijsdecreet XXIII niet alleen een verplichte verklaring van huisonderwijs gekoppeld, ze werd ook aangevuld met de verplichting de leerplichtige in te schrijven bij de *examencommissie* met het oog op het behalen van een getuigschrift basisonderwijs en, minimaal, het getuigschrift voor de eerste graad van het secundair onderwijs. Wie na maximaal twee pogingen of uiterlijk in het schooljaar waarin hij of zij voor 1 januari dertien jaar wordt het getuigschrift basisonderwijs niet behaalt en wie geen enkel getuigschrift of diploma van het secundair onderwijs behaalt uiterlijk in het schooljaar waarin hij of zij de leeftijd van vijftien jaar bereikt, wordt verplicht zich in te schrijven in het reguliere onderwijs.¹⁵²⁴ Deze verplichting is quasi-identiek aan die van de Franse Gemeenschap, met dat verschil dat leerplichtigen daar ook nog voor een derde examenmoment moeten slagen om een studiebewijs van de tweede graad van het secundair onderwijs te behalen.

3. BEROEPEN TOT Vernietiging bij het Grondwettelijk Hof

281. Tegen de decreten van zowel de Franse Gemeenschap als de Vlaamse Gemeenschap werden beroepen tot vernietiging ingesteld bij het Grondwettelijk Hof. Doordat het Hof nooit eerder gevraagd was uitspraak te doen over het huisonderwijs en zijn relatie tot het kader van de Belgische grondwet bevatten deze zaken een belangrijke indicatie ter zake. Dat is, zoals verder zal blijken, niet enkel relevant met het oog op de status van het huisonderwijs zelf; de zaken werpen ook een nieuw licht op de vrijheid van onderwijs in het algemeen. Hieronder wordt eerst stilgestaan bij de verschillende verzoekende partijen (4.1) en de schorsingsberoepen (4.2). De hoofdmoot van dit onderdeel behandelt vervolgens de vernietigingsberoepen (4.3), waarbij achtereenvolgens op de verschillende middelen wordt ingegaan.

3.1 Verzoekende Partijen

282. Weinig verrassend werd het decreet van de Franse Gemeenschap aangevochten voor het Grondwettelijk Hof. Naast een hele reeks ouders wier kinderen huisonderwijs in de brede zin kregen en de *Ecole Notre-Dame de la Sainte-Espérance*, die eerder ook al voor de Raad van State procedeerde, traden daarbij nog twee andere privéscholen op. Het betrof enerzijds de vzw *Schola Nova*, met als maatschappelijk doel het organiseren van onderwijs met het oog op het bevorderen van de Latijnse en Griekse taal en de cultuur in het algemeen, en anderzijds de bvba “Agnes School” die twee in Brussel gelegen scholen voor kleuter- en lager onderwijs uitbaatte, waarvan het pedagogisch project uitging van de behoeften en capaciteiten van het kind en waarin tweetaligheid via taalbadonderwijs werd vooropgesteld.¹⁵²⁵

¹⁵²⁴ Art. 26bis/2, §1, tweede lid DBO en art. 110/30, §1, tweede lid CSO.

¹⁵²⁵ GwH, 6 november 2008, nr. 158/2008, nr. A.1; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, A.1.

283. Ook tegen het Vlaamse Onderwijsdecreet XXIII werd beroep ingesteld.¹⁵²⁶ De eerste twee zaken, die zouden uitmonden in arrest nr. 80/2014, werden geïnitieerd door enerzijds twee ouders die individueel huisonderwijs aan hun kinderen verstrekten en anderzijds een aantal joods-orthodoxe privéscholen en ouders van kinderen die er schoolliepen. In die zaak was ook Bais Rachel verzoekende partij. Een derde, vierde en vijfde zaak, die zouden uitmonden in arrest nr. 60/2015, werden geïnitieerd door een ouderpaar dat hun kind om aan de examens te ontsnappen had ingeschreven in een school in het buitenland, door verstrekkers van individueel huisonderwijs en, ten slotte, door twee Sudbury-methodescholen en ouders van kinderen die er schoolliepen.

3.2 SCHORSINGSBEROEP

284. Net als in 2000 ten aanzien van het regeringsbesluit, werd ook het beroep tot schorsing van het decreet van de Franse Gemeenschap afgewezen. Belangrijk verschil: anders dan voor de Raad van State in 2000 is het Grondwettelijk Hof verplicht uitspraak te doen over een beroep tot vernietiging binnen twaalf maanden na indiening van het beroep.¹⁵²⁷ Aldus kon het Grondwettelijk Hof er vanuit gaan zich ten gronde te hebben uitgesproken over het beroep tot vernietiging vooraleer het door de verzoekende partijen opgeworpen ernstige nadeel – de verplichte inschrijving in een reguliere onderwijsinstelling – zich zou manifesteren. Wat de inspectiecontrole betrof, zouden de verschillende stadia die aan de verplichte inschrijving voorafgingen immers nog minstens acht maanden in beslag nemen, te tellen vanaf het schorsingsarrest.¹⁵²⁸ Wat de examens betrof, lezen we in het schorsingsarrest dat de “bedoelde proeven pas op het einde van het schooljaar plaatshebben, zodat het Hof uitspraak zal kunnen doen over het beroep tot vernietiging nog vóór het eventuele niet-slagen van het kind gevolgen heeft”, i.e. in september van het daaropvolgende schooljaar.¹⁵²⁹

Hoewel ruimschoots op tijd om een eventuele gedwongen inschrijving in het reguliere onderwijs voor te zijn, rijst de vraag of het moeilijk te herstellen ernstig nadeel van een gedwongen inschrijving zich werkelijk pas bij de start van het nieuwe schooljaar manifesteert. Wil wie voor huisonderwijs opteert die ingrijpende maatregel immers vermijden, zijn mogelijk bijsturingen vereist in de gehanteerde pedagogische aanpak. De rechtsonderhorige verkeert tot het ogenblik van de uitspraak in onzekerheid over een eventuele vernietiging van het decreet – die hij nastreeft – en de sanctie van gedwongen inschrijving. Decretaal is hij reeds verplicht zijn kinderen te laten deelnemen aan de centrale examens. Moet hij het aangeboden huisonderwijs bijsturen om de slaagkansen te maximaliseren? Of mag hij hopen in het gelijk gesteld te worden door het

¹⁵²⁶ Overigens niet alleen bij het Grondwettelijk Hof, maar ook bij de Raad van State. Die wees het beroep tot schorsing van (1) een brief aan de verstrekkers van huisonderwijs over de nieuwe regelgeving en (2) het besluit tot publicatie van Onderwijsdecreet XXIII evenwel af (RvS 16 september 2013, nr. 224.662).

¹⁵²⁷ Ordetermin. Zie: art. 109 Bijzonder Wet 6 januari 1989; GwH, 6 november 2008, nr. 158/2008, B.10.4.

¹⁵²⁸ Nu bij geen van de verzoekende partijen reeds een inspectiebezoek had plaatsgevonden (GwH, 6 november 2008, nr. 158/2008, B.10.2).

¹⁵²⁹ GwH, 6 november 2008, nr. 158/2008, B.11.4 (eigen cursivering).

Grondwettelijk Hof en het aangeboden onderwijs dus ongewijzigd laten, zelfs als dat de slaagkansen voor de examens eventueel beïnvloedt?

285. Ten aanzien van het Vlaamse decreet zou het Hof wel tot een, zij het slechts gedeeltelijke, schorsing besluiten. Voor het basisonderwijs oordeelde het Hof dat de termijn tussen de inschrijving bij de examencommissie en het behalen van het getuigschrift redelijkerwijze voldoende was “om, enerzijds, de leerplichtige in de gelegenheid te stellen zich behoorlijk op dat examen voor te bereiden en, anderzijds, de verstrekker van huisonderwijs toe te laten de nodige maatregelen daartoe te nemen”.¹⁵³⁰ De regeling zou weliswaar onmiddellijk van toepassing worden op leerlingen die in het nieuwe schooljaar elf jaar werden, maar zij kregen vervolgens tot hun dertiende om voor de examens te slagen. Voor het secundair onderwijs kon de termijn in bepaalde gevallen wel onvoldoende zijn doordat de regeling meteen van toepassing werd op alle leerlingen die in het nieuwe schooljaar vijftien zouden worden en onmiddellijk moesten slagen.¹⁵³¹ Om dezelfde reden zou het Hof ook tot de gedeeltelijke vernietiging van het decreet besluiten: de inwerkingtredingsbepaling zou, wat het secundair onderwijs betreft, als een schending van het gelijkheidsbeginsel worden beschouwd.¹⁵³²

3.3 VERNIETIGINGSBEROEP

286. Ten gronde werd tegen de decreten van de Franse en Vlaamse Gemeenschap een hele batterij aan middelen aangevoerd. De vrijheid van onderwijs neemt – vanzelfsprekend – een centrale plaats in in de arresten van het Grondwettelijk Hof. Daarnaast beriepen de partijen zich ook op een aantal gerelateerde vrijheden: de vrijheid van meningsuiting, het recht op eerbiediging van het privéleven, de vrijheid van erediens, het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing en de vrijheid van vereniging. Op dit alles wordt hieronder nader ingegaan (3.3.1). Verder wierpen de verzoekende partijen ook een aantal schendingen van het gelijkheidsbeginsel op, waarbij het Hof zowel ten aanzien van het decreet van de Franse Gemeenschap als ten aanzien van het Vlaamse decreet tot een partiële vernietiging besloot (3.3.2). Tot slot wordt ook kort stilgestaan bij enkele situaties waarvoor de bevoegdheid van de gemeenschappen in vraag werd gesteld (3.3.3).

De vier arresten zijn sterk gelijklopend en lenen zich daarom tot een gezamenlijke bespreking. Nochtans had het ook anders kunnen lopen. Hoewel het grondwettelijk kader tot op heden steeds identiek is gehandhaafd door het Grondwettelijk Hof lijkt het niet volstrekt ondenkbaar dat het Hof tot een verschillende conclusie was gekomen. Niet alleen zijn de Franstalige en Vlaamse regeling niet volledig identiek, ook de context in Vlaanderen en de Franse Gemeenschap is anders. Zo werd door de verzoekende

¹⁵³⁰ GwH 27 februari 2014, nr. 37/2014, B.11.2.

¹⁵³¹ GwH 27 februari 2014, nr. 37/2014, B.11.3.

¹⁵³² Zie *infra* nr. 325.

partijen (tevergeefs) gewezen op **verschillen tussen de Franse en de Vlaamse Gemeenschap**: de afwezigheid van een brede joods-orthodoxe gemeenschap in de Franse Gemeenschap enerzijds en de bestaande traditie van opgelegde centrale examens.¹⁵³³ Het Grondwettelijk Hof ging niet in op die suggestie. Daarmee behoedde het Hof de onderwijsvrijheid van een nochtans interessante evolutie: dat de betekenis van het grondrecht een verschillende evolutie en op termijn een verschillende betekenis zou kunnen krijgen door de inbedding in een andere context en constitutionele traditie. Diezelfde evolutie zou overigens ook voor andere grondwettelijke beginselen in het onderwijsrecht interessant zijn. Zo zou een gescheiden evolutie van het neutraliteitsbeginsel de Franse Gemeenschap kunnen toelaten zich sterker te oriënteren op het Franse concept van de *laïcité*, terwijl in Vlaanderen de actief pluralistische invulling van het neutraliteitsbeginsel verder ontwikkeld zou kunnen worden.¹⁵³⁴ Hoger is al gewezen op hoe de Franstalige en Nederlandstalige afdelingen van de Raad van State er ook voor het legaliteitsbeginsel vandaag reeds een verschillende visie op lijken na te houden.¹⁵³⁵

De arresten verschillen wel in focus. De arresten met betrekking tot het decreet van de Franse Gemeenschap handelen in hoofdzaak over de inspectiecontrole. De beroepen tot vernietiging van het Vlaamse decreet betroffen daarentegen in hoofdzaak het tweede controlemiddel: de verplichte deelname aan examens van de examencommissie. Ook de verplicht af te leggen “verklaring van huisonderwijs” werd in de Vlaamse zaken aangevochten. De reikwijdte van een aantal middelen werd door het Hof evenwel uitdrukkelijk beperkt tot de verplichting tot deelname aan de examens en de gevolgen in geval van niet-slagen.¹⁵³⁶

3.3.1 De vrijheid van onderwijs (en gerelateerde vrijheden)

287. Wat de vrijheid van onderwijs betreft, lijkt het huisonderwijs ons te confronteren met de beperkingen van het klassieke begrippenarsenaal zoals dat doorheen de Belgische onderwijsgeschiedenis en in eerdere rechtspraak en rechtsleer vorm had gekregen.¹⁵³⁷ Weliswaar kan een poging worden ondernomen de overwegingen van het Grondwettelijk Hof te destilleren in **aspecten van actieve en passieve onderwijsvrijheid**¹⁵³⁸, waarbij onder de actieve vrijheid beperkingen inzake oprichting, richting en inrichting zouden worden geplaatst. Inzake huisonderwijs lijken beide vrijheden evenwel bijzonder vervlochten. Minstens lijkt het Grondwettelijk Hof ter zake niet vast te houden aan een rigide onderscheid. Ook in eerdere rechtspraak kwam weliswaar reeds tot uiting dat “[d]e [passieve] keuzevrijheid van de ouders

¹⁵³³ GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, A.9.3. Zie over centrale examens ook Hoofdstuk 10.

¹⁵³⁴ Zie in die zin: J. DE GROOF en K. WILLEMS, "Onderwijsvrijheid en het artikel 24 § 1, al. 1 Belgische Grondwet. 30 jaar interpretatie door het Grondwettelijk Hof en de Raad van State", *TORB* 2017-2018, nr. 1-2, (5) 45-46.

¹⁵³⁵ Zie *supra* nr. 269. Dit kwam ook tot uiting in de recente adviesrechtspraak over het levensbeschouwelijk onderricht, zie *infra* nrs. 433-434.

¹⁵³⁶ GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, A.8, B.31.2, B.36.2 en B.48.2.

¹⁵³⁷ Zie voor een bespreking ook: J. DE GROOF en K. WILLEMS, "Onderwijsvrijheid en het artikel 24 § 1, al. 1 Belgische Grondwet. 30 jaar interpretatie door het Grondwettelijk Hof en de Raad van State", *TORB* 2017-2018, nr. 1-2, (5) 42-45; M. EL BERHOUMI, "L'enseignement à domicile perquisitionné", *JT* 2009, vol. 128, nr. 37, (701) 701-705.

¹⁵³⁸ Cf. M. EL BERHOUMI, "L'enseignement à domicile perquisitionné", *JT* 2009, vol. 128, nr. 37, (701) 702-703.

[...] niet los [kan] worden gezien van het recht tot oprichting van onderwijsinstellingen en van het recht op subsidiëring dat die instellingen bezitten”, elementen van de actieve onderwijsvrijheid.¹⁵³⁹ In de huisonderwijsarresten lijkt dat onderscheid – en de causale link tussen beide vrijheden – evenwel haast volledig te vervagen: “het recht tot oprichting – en dus tot keuze – van scholen” lijken er samen te vallen¹⁵⁴⁰; op de aankondiging van de (actieve) vrijheid van oprichting volgt slechts een bespreking van de (passieve) keuzevrijheid; en “de [passieve] keuzevrijheid van de ouders en de [actieve] vrijheid van de leerkrachten op het vlak van het onderwijs dat zij wensen te verstrekken” worden er in één adem genoemd.¹⁵⁴¹

288. In die laatste passage duikt nog een bijkomende nieuwigheid op die afwezig lijkt in eerdere rechtspraak van het Grondwettelijk Hof aangaande de onderwijsvrijheid: **leerkrachten worden er expliciet genoemd als geadresseerden van de vrijheid van onderwijs**.¹⁵⁴² Hoewel zulks niet volstrekt onzinnig lijkt inzake huisonderwijs *sensu stricto*, waarin ouders zowel houder van de vrije keuze als onderwijsverstrekker zijn, is het expliciet noemen van leerkrachten toch opvallend. Bovendien beperkt het Hof die vermelding niet tot het individueel huisonderwijs, waardoor ook lesgevers in privéscholen eronder lijken te vallen.

Traditioneel komt de actieve onderwijsvrijheid, in de lijn van de Schoolpacttraditie, toe aan de inrichtende machten en de passieve vrijheid aan ouders (en kinderen). Aan leerkrachten kwamen slechts aspecten van de onderwijsvrijheid toe in de mate dat zij een andere rol vervullen dan die van leerkracht.¹⁵⁴³ Zo spreekt de rechtsleer slechts over leerkrachten als houder van de passieve onderwijsvrijheid in de mate dat zij ook ouder zijn en bijvoorbeeld zouden overwegen hun kind in te schrijven bij een andere onderwijsverstrekker dan die waar zij zelf werkzaam zijn.¹⁵⁴⁴ Op dezelfde manier kunnen leerkrachten ook als (deel van een) inrichtende macht houder zijn van de actieve vrijheid. In de huisonderwijszaken lijkt leerkrachten evenwel een autonome

¹⁵³⁹ Arbitragehof 2 april 1992, nr. 25/92, 4.B.3; Arbitragehof 2 april 1992, nr. 28/92, 6.B.4. Recenter: Arbitragehof 8 oktober 2003, nr. 131/2003, B.5.3.

¹⁵⁴⁰ Waarbij aansluitend ook de mogelijkheid wordt genoemd om “naar eigen inzicht onderwijs in te richten en te laten verstrekken, zowel naar de vorm als naar de inhoud” (aspecten van de vrijheid van (in)richting).

¹⁵⁴¹ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.16.1, B.16.2 en B.17.2; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.5.1, B.5.2 en B.6.2; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.10.1, B.10.2 en B.11.2. Ook in de middelen van de verzoekende partijen (tegen het Vlaamse decreet) komt die verwevenheid tussen aanbod (actief) en gebruik (passief) tot uiting, bijvoorbeeld wanneer zij in de vrijheid van onderwijs de vrijheid lezen “om een eigen pedagogisch project *te ontwikkelen* en om een specifieke leertraject *te volgen*.” GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.7.1 (eigen cursivering).

¹⁵⁴² De aanzet kwam van de verzoekende partijen in de eerste Franstalige zaak die uitdrukkelijk de schending van de vrije keuze “van de ouders en leerkrachten” aanvoerden (GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, A.8), waarna het Hof de formulering overnam in de andere Franstalige en Vlaamse zaken.

¹⁵⁴³ Zie *supra* nr. 157, in het bijzonder vn. 842, nr. 191 en *infra* nr. 371.

¹⁵⁴⁴ C. HABETS, *Vrijheid van onderwijs: een juridische verkenning van inschrijvingsbeleid, neutraliteit en het keuzerecht van ouders*, Hasselt, UHasselt Doctoraatsproefschrift, 2018, 222, met verwijzing naar RvS 2 mei 2000, nr. 86.984, waarin de Raad van State oordeelde dat “uit de keuze [van een leerkracht-ouder] voor een andere school [dan die waar men als personeelslid tewerkgesteld is] niet in elk geval een gebrek aan vertrouwen ten opzichte van de school waar de aanstelling [tot directeur] moet gebeuren, kan worden afgeleid” (RvS 2 mei 2000, nr. 86.984, 9). Zie ook: RvS 13 december 2000, nr. 91.625, besproken in F. BELLEFLAMME, “Le droit à la vie privée et le droit à la liberté d'expression des enseignants face aux contraintes de l'organisation du service” in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (169) 169-191.

Dezelfde insteek zou kunnen worden gevolgd met betrekking tot leerkrachten die *zelf* een (bijkomende) opleiding volgen en daarvoor niet automatisch voor het ideologisch of organisatorisch met hun werkgever verbonden onderwijs opteren.

rol als houder van de onderwijsvrijheid te zijn toegemeten, louter in hun hoedanigheid van leerkracht.¹⁵⁴⁵ Het Hof had het nochtans ook over “ouders en onderwijsverstrekkers” kunnen hebben.

Zoals verder wordt toegelicht, lijkt het Grondwettelijk Hof in de hier besproken zaken de klassieke benadering van de onderwijsvrijheid bij te sturen. Mocht het Hof ook in toekomstige zaken bereid zijn (verder) af te wijken van de traditionele invulling van de vrijheid van onderwijs lijkt het alvast niet ondenkbaar dat daarbij verder baan geruimd zou worden voor de rol van leerkrachten als houder van onderwijsvrijheid, ook binnen het reguliere onderwijs. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een eventueel vernietigingsberoep tegen het nieuwe decreet onderwijsdoelen.¹⁵⁴⁶ Daarbij zou de vrijheid van de leerkrachten – waarvan de decreetgever immers claimt ze te willen vergroten¹⁵⁴⁷ – mee in de strijd kunnen worden geworpen om de inperking van de vrijheid van de inrichtende machten te rechtvaardigen. Hoewel louter speculatief kan niet worden uitgesloten dat het Hof met zijn arresten inzake huisonderwijs daartoe de deur wel degelijk op een kier heeft gezet.

289. De vermenging van actieve en passieve vrijheid kan mogelijk ook in een andere trend worden gesitueerd, waarbij **de passieve vrijheid aan belang zou toenemen ten nadele van de actieve vrijheid**, die hoe langer hoe meer zou worden teruggedrongen tot een louter pedagogische vrijheid.¹⁵⁴⁸ De koppeling van elementen van oprichting en van onderwijsverstrekking aan de keuzevrijheid zou inderdaad als een versterking kunnen worden gezien van de passieve vrijheid, waarbij oprichting en onderwijsverstrekking slechts middels het prisma van de keuzevrijheid zouden meespelen. In de mate dat het Hof nog een afzonderlijke bespreking van de actieve vrijheid heeft voorzien, heeft die vervolgens slechts betrekking op de inhoud van het verstrekte onderwijs en spreekt het Hof over de “pedagogische vrijheid”. De term “actieve vrijheid” komt in de eerste drie arresten van het Hof zelfs volledig niet voor, of wordt er slechts vermeld bij de bespreking van de vrijheid van meningsuiting.¹⁵⁴⁹ Enkel in de laatste zaak, die van het Sudbury-onderwijs, heeft het Hof het expliciet over de “actieve” vrijheid van onderwijs, zowel bij het weergeven van de argumenten van de verzoekende partijen, als in een bijkomende overweging bij de bespreking van de vrijheid van onderwijs.¹⁵⁵⁰ In die bijkomende overweging wordt de motivering die het

¹⁵⁴⁵ In eerdere rechtspraak zagen De Groof en Willems ook al “een aanzet tot de pedagogische vrijheid van de leerkracht” (J. DE GROOF en K. WILLEMS, "Onderwijsvrijheid en het artikel 24 § 1, al. 1 Belgische Grondwet. 30 jaar interpretatie door het Grondwettelijk Hof en de Raad van State", *TORB* 2017-2018, nr. 1-2, (5) 20).

¹⁵⁴⁶ Zie *infra* nrs. 353-388.

¹⁵⁴⁷ Preambule, “Eindtermen voor de 21ste eeuw: “Een baken met een vliegwiel”, *Parl.St.* VI.Parl. 27 oktober 2015, 6; Verslag (DANIELS), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/8, 6. In dezelfde zin: B. EECKHOUT en R. AMKREUTZ, "Er staan enkele knipperlichten op oranje! Minister Hilde Crevits (CD&V) peilt de staat van het onderwijs", *De Morgen (Zeno)* 9 december 2017, (30) 30 e.v.

¹⁵⁴⁸ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 706; G. MAES, "Buigt identiteit voor geld? Over subsidiëring en vrij particulier initiatief", *TBP* 2004, nr. 10, (626) 629-631.

¹⁵⁴⁹ Niet in GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009; slechts in verbinding met de vrijheid van meningsuiting in GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.17.3 en GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.41.1-B.41.2.

¹⁵⁵⁰ GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B10.1 en B.17.5.1-B.17.5.2.

Hof in de eerdere arresten bij de middelen in verband met de vrijheid van meningsuiting reeds aannam integraal overgenomen.

290. In wat volgt, wordt de rechtspraak van het Hof inzake onderwijsvrijheid nader besproken, waarbij eerst de aspecten van de “keuzevrijheid” of passieve onderwijsvrijheid aan bod komen, gevolgd door die met betrekking tot de “pedagogische vrijheid” of actieve onderwijsvrijheid.

A. Keuzevrijheid (passieve vrijheid)

(I) PRINCIPES EN TOEPASSING

291. De strijdigheid van de decreetgeving met de passieve onderwijsvrijheid lijkt het meest nadrukkelijk te zijn **aangekaart door de verzoekende partijen in de eerste zaak tegen de Franse Gemeenschap**. De verschillende – als “onrechtmatig” aangeklaagde – pedagogische verplichtingen uit het aangevochten decreet zouden de keuzevrijheid van de ouders (en de leerkrachten) schenden nu “onderwijs dat niet zou samenvallen met de filosofische en ideologische uitgangspunten van het decreet, sancties riskeert”.¹⁵⁵¹ Daarbij werd ook de “onnauwkeurigheid van de bewoordingen” waarin de Algemene Inspectiedienst een controlerecht werd toegekend aangeklaagd: doordat onduidelijk zou zijn wat onder “gelijkwaardig studieniveau” moest worden begrepen en doordat de inspectie rekening moest houden met het referentiesysteem uit het Décret missions zou zij een discretionaire bevoegdheid krijgen.¹⁵⁵² Opvallend is dat dit laatste argument niet aan het legaliteitsbeginsel, maar aan de onderwijsvrijheid werd gekoppeld: de discretionaire bevoegdheid van de inspectie zou de keuze van de ouders (en de leerkrachten) in het geding brengen.¹⁵⁵³

In de Vlaamse zaken lijkt de keuzevrijheid, zoals hoger al is aangestipt, meer als één geheel met de actieve onderwijsvrijheid te zijn behandeld, ook door de verzoekende partijen. Zulks belette het Hof niet zijn rond het begrip keuzevrijheid opgebouwde oordeel uit de Franstalige zaken nagenoeg volledig over te nemen in de arresten met betrekking tot het Vlaamse decreet.

292. De beroepen van de verstrekkers en gebruikers van het huisonderwijs dwongen het Grondwettelijk Hof zich voor het eerst uit te spreken over de betekenis van de vrijheid van onderwijs ten aanzien van onderwijsverstrekkers die noch erkend, noch gefinancierd of gesubsidieerd worden. Wat de keuzevrijheid betreft, formuleerde het Hof daaromtrent **twee belangrijke principes**. Enerzijds bevestigde het Hof **dat de keuzevrijheid eveneens de keuze voor huisonderwijs omvat**. “de vrijheid van onderwijs [omvat] de

¹⁵⁵¹ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.14.1-14.2.

¹⁵⁵² GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.14.1; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.3.

¹⁵⁵³ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.14.1.

keuzevrijheid van de ouders op het vlak van de vorm van het onderwijs [...], en met name de keuze voor huisonderwijs”, zowel wanneer het door de ouders wordt verstrekt, als wanneer het privéscholen betreft.¹⁵⁵⁴ Anderzijds formuleerde het Hof *twee begrenzingen aan de keuzevrijheid*: zij moet “in die zin worden geïnterpreteerd dat zij rekening houdt met, enerzijds, het hogere belang van het kind en zijn grondrecht op onderwijs en, anderzijds, de naleving van de leerplicht.”¹⁵⁵⁵ In de huisonderwijszaken stelde het Grondwettelijk Hof geen schending van de keuzevrijheid vast: “De keuzevrijheid van de ouders ten aanzien van het onderwijs dat zij aan hun kind willen verstrekken, wordt”, zo stelde het Hof, “slechts beperkt in zoverre hun keuze leidt tot een onderwijs waarvan tot tweemaal toe is vastgesteld dat het gebrekkig is en aldus indruist tegen het recht op onderwijs van het kind.”¹⁵⁵⁶ Bovendien betreft de gedwongen inschrijving geen specifieke school, maar behouden de ouders een keuzevrijheid tussen door de overheid gefinancierde, gesubsidieerde, erkende of als gelijkwaardig beschouwde onderwijsinstellingen.¹⁵⁵⁷

(II) EVALUATIE

293. Bij de wijze waarop het Grondwettelijk Hof deze toets presenteerde en vervolgens specificeerde, zijn vragen te stellen, zowel wat de wijze waarop het recht op onderwijs werd getoetst als wat de toetsing aan de leerplicht betreft. **Wat het recht op onderwijs betreft**, verwees het Hof vooreerst naar de verschillende instrumenten waarin dit grondrecht verankerd is om te verantwoorden dat het de keuzevrijheid van de ouders (en de vrijheid van de leerkrachten op het vlak van het onderwijs dat zij wensen te verstrekken) kan beperken: artikel 24, §3 van de Grondwet, artikel 2 van het Aanvullend Protocol bij het EVRM, artikel 28 van het Kinderrechtenverdrag.¹⁵⁵⁸ Het Grondwettelijk Hof sloot zich vervolgens aan bij de rijke rechtspraaktraditie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) waarin het Straatsburgse Hof oordeelde dat “wanneer de rechten van de ouders, in plaats van het recht van het kind op onderwijs te versterken, met dat recht in conflict komen, *de belangen van het kind primeren*”.¹⁵⁵⁹ De idee van het primaire belang van het kind komt ook tot uiting in twee grondrechtenbepalingen waarnaar het Grondwettelijk Hof verder verwees. Specifiek in de context van het onderwijs bepaalt artikel 29.1, a) van het Kinderrechtenverdrag dat het onderwijs aan het kind gericht moet zijn op “de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind”.

¹⁵⁵⁴ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.16.2; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.5.2; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.10.2. Eerder had de Raad van State al aangegeven dat de keuzevrijheid zich voor onderwijs buiten een onderwijsinstelling eveneens uitstrekt tot de keuze van een leerkracht (RvS 23 maart 1982, *Verbergt*, nr. 22.137, *Arr. RvS* 1982, (598) 601-602).

¹⁵⁵⁵ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.16.2; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.5.2; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.10.2.

¹⁵⁵⁶ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.27.2; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.14.2. In dezelfde zin: GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.14; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.17.4.

¹⁵⁵⁷ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.27.2 en GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.14.2, laatste alinea.

¹⁵⁵⁸ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.17.1-17.2; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.6.1-6.2; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.11.1-11.2. De opvallendste afwezigheid in deze opsomming is artikel 13 IVESCR, zij het dat de vermelding ervan evenmin strikt noodzakelijk voorkomt. Daarnaast komt het recht op onderwijs nog in een rist andere verdragen voor. Zie *supra* vn. 26. Zie over de rol van het IVRK als rem op de vrijheid van onderwijs ook: A. VANDAEL, "Het internationaal verdrag inzake de rechten van het kind in de onderwijscontenieux", *TORB* 2006-2007, nr. 2-4, (258) 263.

¹⁵⁵⁹ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.17.2 en GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.6.2 (eigen cursivering) met verwijzing naar EHRM 30 november 2004, *Bulski t. Polen (ontvankelijkheid)*, nrs. 46254/99, 31888/03; EHRM 5 februari 1990, *Graeme t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 13887/88; EHRM 30 juni 1993, *B.N. en S.N. t. Zweden*, nr. 17678/91; EHRM 11 september 2006, *Konrad t. Duitsland (ontvankelijkheid)*, nr. 35504/03.

Daarnaast is er het meer algemene, artikel 22*bis* van de Grondwet, dat de rechten van het kind bevat en waarvan het recent toegevoegde vierde lid stelt: “Het belang van het kind is de eerste overweging bij elke beslissing die het kind aangaat.”¹⁵⁶⁰

Er is evenwel enige *omzichtigheid geboden bij de verwijzing naar de rechtspraak van het EHRM*. Ten eerste laat de onderwijsbepaling van artikel 2 Aanvullend Protocol EVRM – waarin zowel het recht op onderwijs als de eerbied voor de overtuigingen van ouders verankerd zijn – heel wat ruimte. De Straatsburgse rechtspraak wordt ter zake gekenmerkt door de toekenning van een grote appreciatiemarge aan de lidstaten. Zo oordeelde de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens (ECRM) al dat de lidstaten het recht hebben een leerplicht in te voeren en dat “*verification and enforcement of educational standards is an integral part of that right*”.¹⁵⁶¹ Bovendien staat het de overheid vrij, ook ingeval voor huisonderwijs wordt gekozen, na te gaan of het verstrekte onderwijs een bepaald niveau van taal- en wiskundige geletterdheid realiseert.¹⁵⁶² In *Konrad t. Duitsland* ging het EHRM nog een stap verder door te oordelen dat ook het invoeren van *schoolplicht* binnen de appreciatiemarge van de lidstaten valt. Interessant aan de zaak is hoe de Duitse autoriteiten benadrukten hoe “*integration into and first experiences of society are important goals in primary-school education*”, naast kennisverwerving.¹⁵⁶³ Het *Bundesverfassungsgericht* benadrukte “*the general interest of society in avoiding the emergence of parallel societies based on separate philosophical convictions and the importance of integrating minorities into society*”.¹⁵⁶⁴ Daarbij is het dus niet (enkel) het belang van het kind en zijn recht op onderwijs dat een verbod op huisonderwijs verantwoordt, maar (ook) de noden van de samenleving. Hoe het ook zij: de lidstaten genieten ter zake dus enige vrijheid. Dat een bepaalde beleidskeuze *mag* volgens het EVRM, maakt evenwel nog niet dat ze – voor Straatsburg – ook de enige mogelijke of een noodzakelijke beleidsoptie is.

Ten tweede, daarbij aansluitend, moet worden aangestipt dat de Straatsburgse redenering – die het Grondwettelijk Hof hier met enige gretigheid lijkt over te nemen – op gespannen voet staat met het bepaalde in artikel 24 van de Grondwet en met de Belgische onderwijs traditie waarin de evolutie van dat artikel is ingebed. De vrijheid van onderwijs is – in de Belgische context – een grondrecht *naast* het recht op onderwijs.¹⁵⁶⁵ Zowel in de Volksraad als ten tijde van het Schoolpact overheerste de idee dat het aan ouders

¹⁵⁶⁰ In dezelfde zin: art. 3 IVRK.

¹⁵⁶¹ ECRM 6 maart 1984, *Family H. t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 10233/83, (105) p.108.

¹⁵⁶² Zie voor het niet-gesubsidieerd privéonderwijs: ECRM 6 maart 1987, *Ingrid Jordebo Foundation of Christian Schools en Ingrid Jordebo t. Zweden*, nr. 11533/85.

¹⁵⁶³ EHRM 11 september 2006, *Konrad t. Duitsland (ontvankelijkheid)*, nr. 35504/03, p. 7. Zie erg kritisch: J. SPERLING, "Huisonderwijs en het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden", *TORB* 2007-2008, nr. 5-6, (461) 461-471.

¹⁵⁶⁴ EHRM 11 september 2006, *Konrad t. Duitsland (ontvankelijkheid)*, nr. 35504/03, p. 7. Hetgeen door het EHRM als in lijn met de eigen rechtspraak werd beoordeeld, onder andere in EHRM 13 februari 2003, *Refah Partisi (the Welfare Party) e.a. t. Turkije (Grand Chamber)*, nrs. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, §89. Zie kritisch: P. POPELIER en W. MARNEFFE, "De reguleringssimpactanalyse en de bescherming van grondrechten: een verantwoordelijkheid van wetgever en rechter. Een toepassing op het huisonderwijs", *TVW* 2014, nr. 3, (202) 214.

¹⁵⁶⁵ El Berhoumi stelt in dat opzicht dat het Grondwettelijk Hof door de Straatsburgse rechtspraak blindelings te volgen, zonder rekening te houden met de Belgische context, in wezen het internationaal recht doet primeren op de Belgische Grondwet (M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 695).

– en niet aan de overheid – toekwam te oordelen over wat voor opvoeding geschikt was voor hun kroost. Het Grondwettelijk Hof breekt radicaal met die traditie – El Berhoumi spreekt van een paradigma-wissel – door het belang van het kind naar voren te schuiven als hoogste norm, waarbij het vervolgens aan de overheid – en niet aan de ouders – toekomt te bepalen wat in het belang van het kind is.¹⁵⁶⁶

Tot slot is het opvallend dat het Grondwettelijk Hof zich op het gezag van het EHRM baseert zonder die in zijn totaliteit te overschouwen. Zo heeft het EHRM bij het beoordelen van verplichte lesprogramma's op publieke scholen net de vrijheid van het huisonderwijs (in Denemarken) al benadrukt. In zijn oordeel dat de verplichte deelname aan seksuele opvoeding in Deense publieke scholen artikel 2 Aanvullend Protocol niet schond, wees het EHRM expliciet op de mogelijkheid die ouders hadden om zelf in onderricht te voorzien middels huisonderwijs.¹⁵⁶⁷ Minstens kan in die rechtspraak de suggestie worden gelezen dat het EHRM seksuele opvoeding niet als dusdanig cruciaal beoordeelde dat het deel zou moeten uitmaken van de verplichte, middels de examencommissie te toetsen, leerstof in een situatie van huisonderwijs. De referentie naar huisonderwijs in de betrokken zaak zou anders zinledig worden.¹⁵⁶⁸ Weliswaar wees het Hof er in die zaak zijdelings op dat de ouders in Denemarken de mogelijkheid hadden te opteren voor privaat onderwijs, dat sterk gesubsidieerd werd, of huisonderwijs.

294. Aldus zijn **het recht op onderwijs en het belang van het kind zelfstandige toetsingsmaatstaven** geworden waarmee het Grondwettelijk Hof de onderwijsvrijheid kan inperken. In eerdere rechtspraak was de beperking van de onderwijsvrijheid steeds gekoppeld aan de financiering of subsidiëring: het Hof oordeelde daarbij steevast dat het de overheid vrij stond de subsidiëring (of de rechtstreekse toekenning van studiebewijzen) te laten afhangen van vereisten van algemeen belang.¹⁵⁶⁹ Ook ten aanzien van het *niet* met overheidsmiddelen verstrekte (én niet erkende) onderwijs oordeelde het Hof nu echter dat “[h]et recht op onderwijs van het kind [...] de keuzevrijheid van de ouders en de vrijheid van de leerkrachten op het vlak van het onderwijs dat zij wensten te verstrekken aan het aan de leerplicht onderworpen kind [kan] beperken” en dat wanneer de rechten van de ouders met het recht op onderwijs van het kind in conflict komen “de belangen van het kind primeren”.¹⁵⁷⁰

¹⁵⁶⁶ M. EL BERHOUMI, "L'enseignement à domicile perquisitionné", *JT* 2009, vol. 128, nr. 37, (701) 703.

¹⁵⁶⁷ EHRM 7 december 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen t. Denemarken*, nrs. 5095/71, 5920/72, 9526/72, §54. De idee dat burgers die hun gading niet vinden in het bestaande onderwijsaanbod maar gebruik moeten maken van de vrijheid zelf in onderwijs te voorzien, is in het verleden ook door de Raad van State (RvS 8 maart 1989, *Waillez*, nr. 32.151, *JT* 1989, 402-404; G. CRAENEN, "Vrijheid en recht volgens artikel 17 van de Grondwet", *TBP* 1990, nr. 1, (36) 42) en door de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens ten aanzien van België geformuleerd (ECRM 9 september 1992, *Sluijs t. België (ontvankelijkheid)*, nr. 17568/90).

¹⁵⁶⁸ Ruimer citaat: “*In particular, the second sentence of Article 2 of Protocol No. 1 does not prevent the States from disseminating in State schools, by means of the teaching given, objective information or knowledge of a directly or indirectly religious or philosophical kind. It does not even permit parents to object to the integration of such teaching or education in the school curriculum, for otherwise all institutionalised teaching would run the risk of proving impracticable. In fact, it seems very difficult for many subjects taught at school not to have, to a greater or lesser extent, some philosophical complexion or implications.*” (EHRM 7 december 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen t. Denemarken*, nrs. 5095/71, 5920/72, 9526/72, §53).

¹⁵⁶⁹ Zie *supra* nr. 195, vn. 1079 en 1080.

¹⁵⁷⁰ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.17.2; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.6.2; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.11.2; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.14.2.

Nochtans werden het recht op onderwijs en het belang van het kind ook ter verdediging van het huisonderwijs opgeworpen. Zo argumenteerden de verzoekende partijen dat de regeling van het Vlaamse decreet de onderwijskansen van de leerlingen die huisonderwijs volgen net verminderde door de mogelijkheden tot het volgen van een eigen leertraject te beperken. Het Hof beoordeelde dit middel evenwel als ongegrond, erop wijzend dat de regeling er net op was gericht het recht op onderwijs van de betrokken leerplichtigen te vrijwaren.¹⁵⁷¹ Ook het belang van het kind werd door de verzoekende partijen opgeworpen om de genomen maatregelen aan te vechten. Concreet werd de strijdigheid van het Vlaamse decreet met het gelijkheidsbeginsel opgeworpen *in samenhang gelezen met artikel 22bis van de Grondwet en het kinderrechtenverdrag*. Omdat in het verzoekschrift niet was bepaald tegen welke van de bestreden bepalingen dat middel was gericht, noch aan welke bepalingen van het kinderrechtenverdrag het Hof zou moeten toetsen, beschouwde het Hof het middel evenwel als niet ontvankelijk.¹⁵⁷²

295. De vraag kan worden gesteld of het hierbij blijft. Nu het Grondwettelijk Hof heeft erkend dat het aan de overheid toekomt te decreteren “in het belang van het kind”, zelfs als daarmee de keuzevrijheid van de ouders wordt ingeperkt, is onduidelijk hoe het Hof zou oordelen over bijvoorbeeld een inschrijvings- of voorrangregeling ten aanzien van het reguliere onderwijs waarin de keuzevrijheid omkaderd of beperkt zou worden.¹⁵⁷³ Ook zo’n regeling zou, door bij te dragen aan een minder gesegregeerd onderwijslandschap, gericht kunnen zijn op het waarborgen van het recht op kwalitatief onderwijs van elk kind, “in het belang van het kind”. Toch zit daar een belangrijk verschil: een voorrangregeling zou naast bevoordelen ook bepaalde kinderen benadelen, waardoor *het* belang van *het* kind een minder eenduidige maatstaf is: de belangen van het ene kind kunnen er botsen met die van een ander. In het geval van de controle op het huisonderwijs streeft de overheid er – al dan niet succesvol – naar het belang van *elk* kind te vrijwaren.¹⁵⁷⁴

De betekenis van dit aspect van de arresten – dat het Grondwettelijk Hof het recht op onderwijs en het belang van het kind laat primeren op de vrijheid van onderwijs – kan op twee manieren juridisch worden geduid. Ofwel betreft het een voorbeeld van evolutieve interpretatie¹⁵⁷⁵, waarbij het Grondwettelijk Hof de onderwijsvrijheid in zijn hedendaagse context van een aangepaste betekenis voorziet, die afwijkt van de betekenis die ze in 1831, in 1958 of zelfs nog in 1988 had. Ofwel is niet de interpretatie van de onderwijsvrijheid gewijzigd, maar artikel 24 van de Grondwet zelf. Een verklaring die daarvoor *zou kunnen worden aangedragen*, is het in 2008 gewijzigde artikel 22*bis* van de Grondwet. De wijziging van artikel 22*bis* van

¹⁵⁷¹ GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.17.1; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.20.

¹⁵⁷² GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.29.2.

¹⁵⁷³ Cf. M. EL BERHOUMI, "L'enseignement à domicile perquisitionné", *JT* 2009, vol. 128, nr. 37, (701) 703.

¹⁵⁷⁴ Nochtans kan ook daarbij worden geargumenteed dat de voorkeur voor schoolonderwijs niet in het belang van *elk* kind is. Zie bijvoorbeeld: Rb. West-Vlaanderen (afd. Brugge) 9 november 2016, *TJK* 2017, 159, noot H. TIMMERMANS, waarin een gescheiden koppel van mening verschilde over de geschiktheid van huis-, dan wel schoolonderwijs voor hun erg gevoelig en hoogbegaafd kind.

¹⁵⁷⁵ Zie: S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 49.

de Grondwet uit 2008 zou dan *impliciet* ook artikel 24 hebben gewijzigd, waardoor de vrijheid van onderwijs voortaan het belang van het kind als primaire toetssteen moet laten voorgaan (cf. artikel 22*bis*). Deze hypothesen zijn net zo goed van toepassing op de keuzevrijheid als op de actieve of pedagogische onderwijsvrijheid. Er wordt daarom na de bespreking van de pedagogische vrijheid uitgebreider bij stilgestaan.¹⁵⁷⁶

296. **Wat de leerplicht betreft**, moet worden aangestipt dat deze *an sich* geen grondrechtelijke waarde heeft hoewel die indruk wel zou kunnen ontstaan door de wijze waarop het Grondwettelijk Hof de naleving ervan op gelijke hoogte lijkt te plaatsen met het recht op onderwijs: het Hof lijkt uit de leerplichtwet zelf beperkingen aan de keuzevrijheid te putten door er bijvoorbeeld op te wijzen dat de leerplicht niet alleen onderricht tijdens een bepaalde levensperiode verplicht stelt, maar ook onderwijs van een bepaald inhoudelijk niveau.¹⁵⁷⁷ “De naleving van de leerplicht” is evenwel niet grondwettelijk verankerd, maar in de wet van 29 juni 1983. Die wet, die in de hiërarchie der normen een trapje lager te situeren is, maakt – althans in deze context – geen deel uit van de normen waaraan het Grondwettelijk Hof vermag te toetsen. De leerplicht heeft immers slechts een beperkte grondrechtelijke relevantie.¹⁵⁷⁸ Als beperking op de passieve onderwijsvrijheid – die wel grondrechtelijke waarde heeft – kan de leerplicht slechts worden aangehaald als concretisering van het recht op onderwijs¹⁵⁷⁹ en niet als autonome toetsingsgrond.¹⁵⁸⁰

Op erg subtiele wijze kan die nuance ook in de arresten van het Grondwettelijk Hof worden ontwaard. Zo spreekt het Hof slechts over de vereiste dat de keuzevrijheid “rekening houdt met” de naleving van de leerplicht (evenals met het grondrecht op onderwijs), terwijl het recht op onderwijs de keuzevrijheid ook kan “beperken”¹⁵⁸¹; en geldt de “noodzaak om te waken over de naleving van de leerplicht” slechts als verantwoording voor de invoering van controlemechanismen “teneinde hun recht op onderwijs te waarborgen.”¹⁵⁸² Het Hof riskeert desalniettemin de indruk te wekken aan de leerplicht een grondrechtelijke waarde toe te kennen die het concept niet bezit. Omzichtigheid lijkt daarbij geboden, zeker in het licht van de bredere tendens van juridisering en ‘vergrondrechtelijking’, waarbij louter *sociale* conflicten op *juridische* conflicten uitdraaien; en juridische conflicten op hun beurt in een afweging tussen grondrechten

¹⁵⁷⁶ Cf. *infra* nr. 308.

¹⁵⁷⁷ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.16.2 en 18.1 en GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.5.2 en 7.1 met verwijzing naar *Parl.St.* Kamer 1982-1983, nr. 645/1, 6.

¹⁵⁷⁸ Zie *supra* nr. 261.

¹⁵⁷⁹ Zie in die zin bv: Adv.RvS 30 april 2018, nrs. 62.492/1-62.496/1, 9. Zie over de band tussen het recht op onderwijs en de leerplicht ook: K. RIMANQUE, *De levensbeschouwelijke opvoeding van de minderjarige - publiekrechtelijke en privaatrechtelijke beginselen. Deel 1*, Brussel, Bruylant, 1980, 163 en 167-170.

¹⁵⁸⁰ *Contra* GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.18.2 *in fine* en GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.7.2 *in fine*.

¹⁵⁸¹ Vgl. GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.16.2 en B.17.2; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.5.2 en B.6.2; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.10.2 en B.11.2; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.13.2 en B.14.2.

¹⁵⁸² GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.18.2; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.7.2; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.12.2; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.15.2.

uitmonden.¹⁵⁸³ Eerder leek overigens ook de Raad van State zich te bezondigen aan het toekennen van grondwetswaarde aan de louter wettelijk verankerde beginselen uit de schoolpactwet (zie *supra* nr. 274).

B. Pedagogische vrijheid

(I) PRINCIPES

297. Wat de actieve vrijheid van onderwijs betreft, gold het – ten aanzien van het met overheidsmiddelen verstrekte onderwijs – als vaste rechtspraak dat de bevoegde wetgever ondanks de in acht te nemen onderwijsvrijheid, met het oog op het verzekeren van de kwaliteit en de onderlinge gelijkwaardigheid van het onderwijs, “maatregelen vermag te nemen die op de onderwijsinstellingen in het algemeen van toepassing zijn, ongeacht de eigenheid van het door hen verstrekte onderwijs”.¹⁵⁸⁴

Voor onderwijsinstellingen die ervoor opteren *geen beroep te doen op overheidsmiddelen* was daarentegen nog geen rechtspraak voorhanden. De beroepen inzake het toezicht op en de kwaliteitsbewaking van het huisonderwijs noopten het Hof zich ter zake uit te spreken. Daarbij bevestigde het Grondwettelijk Hof dat **de mogelijkheid voor de overheid om maatregelen te nemen die op algemene wijze van toepassing zijn zich ook uitstrekt tot de onderwijsinstellingen die ervoor kiezen geen beroep te doen op overheidssubsidiëring**. De vrijheid van onderwijs belet immers niet dat de overheid “teneinde de kwaliteit en de gelijkwaardigheid van het *verplichte onderwijs* te verzekeren, maatregelen neemt die op algemene wijze van toepassing zijn, los van de specificiteit van het verstrekte onderwijs.”¹⁵⁸⁵ Niet de financiële ondersteuning (die immers ontbreekt), maar het gegeven dat het *verplicht* onderwijs betreft, lijkt daarbij het cruciale punt. Op die manier maakte het Hof duidelijk dat de redenering die in het verleden enkel was toegepast op het met overheidsmiddelen verstrekte onderwijs, op het onderwijs in het algemeen van toepassing is, dus ook een inmenging vanwege de overheid in het met privémiddelen verstrekte onderwijs kan verantwoord worden.

Tegelijkertijd oordeelde het Hof, met betrekking tot het huisonderwijs in brede zin evenwel dat het “toezicht **niet zo ver [mag] gaan de inachtneming te eisen van de ontwikkelingsdoelinden, eindtermen of basisvaardigheden**.”¹⁵⁸⁶ Die toevoeging is niet onbelangrijk. Het Grondwettelijk Hof maakte op die manier duidelijk dat aan het huisonderwijs in brede zin een intensiteit aan vrijheid dient toe te komen, waarop het

¹⁵⁸³ G. MAES, "Buigt identiteit voor geld? Over subsidiëring en vrij particulier initiatief", *TBP* 2004, nr. 10, (626) 631.

¹⁵⁸⁴ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.23.1.2; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.10.1.2; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.13; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.16; met verwijzingen naar Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.6 (eindtermen); Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.8.4 (eindtermen); Arbitragehof 17 februari 1999, nr. 19/99, B.4.3 (decreet basisonderwijs, personeel); Arbitragehof 18 april 2001, nr. 49/2001 (*socles de compétences*); Arbitragehof 8 oktober 2003, nr. 131/2003, B.5.4 (inschrijvingsrecht).

¹⁵⁸⁵ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.23.1.1; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.10.1.1 (eigen cursivering).

¹⁵⁸⁶ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.23.1.2; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.10.1.2; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.13; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.16.

met overheidsmiddelen verstrekte onderwijs zich niet kan beroepen. Dat lijkt niet onzinnig: hoger is al gewezen op de vaste rechtspraak met betrekking tot het recht op subsidiëring van onderwijsinstellingen. Daarin stelt het Grondwettelijk Hof duidelijk dat het recht op subsidiëring zijn beperking vindt in de mogelijkheid van de gemeenschap om de subsidiëring te laten afhangen van vereisten van algemeen belang, zoals onder meer die van een behoorlijke onderwijsverstrekking, en in de noodzakelijkheid om de beschikbare financiële middelen te spreiden over de onderscheiden opdrachten van de overheid.¹⁵⁸⁷ Mochten *alle* voorwaarden inzake behoorlijke onderwijsverstrekking waaraan subsidies zijn verbonden, vanuit hun verbondenheid met het recht op kwalitatief onderwijs, eveneens aan het niet-gesubsidieerde huisonderwijs kunnen worden opgelegd, zou het concept ‘subsidiëringvoorwaarden’ zinledig worden – aangezien het algemene voorwaarden zou betreffen – evenals de erop gebaseerde rechtspraak. Hoe dan ook: het Hof stelt duidelijk dat het huisonderwijs een grotere vrijheid geniet dan het aan subsidiëringvoorwaarden gebonden reguliere onderwijs.

(II) TOEPASSING

298. Ondanks die grote(re) vrijheid oordeelde het Hof dat de tweeledige controle waarin de decreetgevers voorzagen de **vrijheid van onderwijs niet schond**. Het Hof beoordeelde daarbij – als we de vier hier besproken arresten naast elkaar leggen – *grosso modo* drie aspecten in hun relatie tot de pedagogische vrijheid: de mate waarin de controlemechanismen het huisonderwijs tot een bepaalde leerinhoud verplichtten, de loutere verplichting deel te nemen aan de centrale examens, en de gedwongen inschrijving in het reguliere onderwijs dat als een zwaard van Damocles boven het huisonderwijs werd gehangen. Hoewel niet elk aspect in elk van de vier arresten (even nadrukkelijk) aanwezig was, is geopteerd voor een geïntegreerde bespreking van elk van deze aspecten.

299. Het Hof oordeelde vooreerst ***dat de controlemechanismen niet tot gevolg hebben dat een welbepaalde inhoud aan de verstrekkers van huisonderwijs is opgelegd***. Wat de controle van de onderwijsinspectie betrof, aangekaart in de Franstalige zaken, oordeelde het Hof dat de verplichting om onderwijs te verstrekken waarvan het studieniveau gelijkwaardig is aan de basisvaardigheden, de eindvaardigheden, de vereiste gemeenschappelijke kennis en de minimale vaardigheden uit het Décret missions niet strijdig was met de onderwijsvrijheid.¹⁵⁸⁸ Het Hof benadrukte daarbij dat geen “identiek”, maar slechts een “gelijkwaardig” studieniveau werd vereist: het zou slechts gaan om “referentiesystemen”, “criteria [...] die een aanwijzing vormen voor de algemene basiskennis en -vaardigheden die een kind volgens zijn leeftijd moet hebben.”¹⁵⁸⁹

¹⁵⁸⁷ Zie *supra* nr. 195.

¹⁵⁸⁸ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.23.5; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.10.5.

¹⁵⁸⁹ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.23.2; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.10.2.

Ook met betrekking tot de centrale examens wierpen de verzoekende partijen op dat – wilden zij hun kinderen blijvend huisonderwijs laten genieten – dit in wezen een bepaalde leerstof verplichtte.¹⁵⁹⁰ Net als de minimumdoelen uit het Décret missions voor de onderwijsinspectie van de Franse Gemeenschap, fungeerden de eindtermen echter slechts als “referentiekader” voor het examenprogramma van de examencommissie. Op die manier hadden de verplichte examens volgens het Hof “niet tot gevolg dat de verstrekkers van huisonderwijs enkel nog een welbepaalde inhoudelijke leerstof zouden kunnen aanbieden die louter op die eindtermen is geënt.”¹⁵⁹¹ Ten aanzien van beide situaties benadrukte het Hof ook dat de verstrekkers van huisonderwijs geenszins verplicht werden een leerplan aan te nemen.¹⁵⁹²

300. Wat de verplichte deelname aan de proeven betrof, waaraan leerlingen uit het huisonderwijs in het verleden reeds facultatief konden deelnemen, oordeelde het Grondwettelijk Hof dat “**de verplichting om aan die proeven deel te nemen het thuis verstrekte onderwijs als dusdanig [niet] kan beïnvloeden.**”¹⁵⁹³ De proeven zouden louter positieve gevolgen hebben nu zij het “mogelijk [maken] de verworvenheden en de kennis van het kind te evalueren en aan te tonen, en bijgevolg zijn studieniveau te situeren volgens zijn leeftijd en ten opzichte van de elementaire kennis die men met die proeven tracht na te gaan” en zijn ouders en leerkrachten in staat stellen “het niveau van het onderwijs dat zij verstrekken of laten verstrekken, alsook de gehanteerde pedagogische instrumenten, te evalueren en eventueel aan te passen.”¹⁵⁹⁴

301. De goedkeuring van een verplichte deelname aan de examens maakt – net zomin als de verplichte onderwerping aan een controle van de inspectie – nog niet dat de daaraan verbonden gevolgen ook met de vrijheid van onderwijs in overeenstemming zijn. In beide gevallen achtte het Grondwettelijk Hof **de gevolgen – een verplichte inschrijving in het reguliere onderwijs – evenwel niet onredelijk.** Met betrekking tot de inspectiecontrole stelde het Hof:

“Het is niet onredelijk, noch onevenredig om, na die lange procedure waarbij rekening wordt gehouden met zowel het advies van de verantwoordelijke personen als het belang van het kind, de verplichting op te leggen dat, in de hypothese van twee opeenvolgende vastgestelde lacunes in het studieniveau van het kind dat huisonderwijs volgt, het kind wordt ingeschreven in een [reguliere] onderwijsinstelling.”¹⁵⁹⁵

Met betrekking tot de verplichte examens stelde het Hof:

¹⁵⁹⁰ GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, A.5.1.

¹⁵⁹¹ GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.14.3; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.17.3.

¹⁵⁹² GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.23.3; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.10.3; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.14.3; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.17.3.

¹⁵⁹³ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.30.3; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.14.2; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.17.2.

¹⁵⁹⁴ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.30.3.

¹⁵⁹⁵ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.27.2; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.14.2.

“Het is (immers) niet onredelijk te oordelen dat het niet-slagen van een leerplichtige die huisonderwijs krijgt, op lacunes wijst in het onderwijs dat hem wordt verstrekt”.¹⁵⁹⁶

Bij dat oordeel baseerde het Hof zich op de doelstellingen van de controlemechanismen in het algemeen en de gedwongen verandering van schooltype in het bijzonder: het noemde daarbij “het recht op onderwijs van iedere leerplichtige te waarborgen”, “de kwaliteit van het verstrekte onderwijs aan de leerplichtigen in het huisonderwijs te waarborgen” en “na te gaan of die leerplichtigen een voldoende niveau van onderricht genieten dat hun de kans biedt om in de maatschappij te functioneren, een verdere studie aan te vatten of beroepsactiviteiten uit te oefenen.”¹⁵⁹⁷ In die laatste doelstelling weerklinkt ook de echo van het eerder genoemde artikel 29 van het Kinderrechtenverdrag dat onder meer bepaalt dat het onderwijs aan het kind dient gericht te zijn op “de voorbereiding van het kind op een verantwoord leven in een vrije samenleving”.¹⁵⁹⁸ De genoemde doelen liggen evenwel in elkaars verlengde. Ze lijken elk een aspect te belichten van het recht op (kwalitatief/toekomstgericht) onderwijs.

De gedwongen inschrijving in het reguliere onderwijs werd niet alleen verantwoord door te verwijzen naar het doel van de genomen maatregelen – recht op onderwijs, kwaliteit, voorbereiden op het functioneren in de maatschappij – maar ook door het in rekening brengen van enkele “verzachtende” elementen. Zo voorzagen beide decreten in een mogelijkheid tot vrijstelling voor de examens voor bepaalde categorieën van leerlingen.¹⁵⁹⁹ Voor de Vlaamse Gemeenschap kan een vrijstelling worden toegekend door het CLB.¹⁶⁰⁰ De Memorie van Toelichting verduidelijkte dat het gaat om situaties waarin het CLB oordeelt dat “een leerling niet in staat is om deel te nemen aan hogergenoemde examens georganiseerd door de examencommissie”; daarbij zou het niet automatisch gaan om leerlingen “die zouden worden doorverwezen naar het buitengewoon onderwijs.”¹⁶⁰¹ Voor de Franse Gemeenschap kan met een met redenen omklede aanvraag, een vrijstelling van de centrale examens worden aangevraagd, evenals een bijkomende termijn om ze af te leggen “*lorsque [le mineur soumis à l’obligation scolaire] présente des troubles de santé, d’apprentissage, du comportement ou lorsqu’il est atteint d’un handicap moteur, sensoriel ou mental*”.¹⁶⁰² Voor diezelfde leerlingen kan bovendien ook het voor de inspectie te bereiken studieniveau worden aangepast.¹⁶⁰³

¹⁵⁹⁶ GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.14.4; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.17.4. In dezelfde zin: GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.34.5.

¹⁵⁹⁷ GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.14.3-14-4; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.17.3-17.4. In dezelfde zin: GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.34.5.

¹⁵⁹⁸ Art. 29.1 d) Kinderrechtenverdrag.

¹⁵⁹⁹ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.29.1; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.15; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.14.4; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.17.4.

¹⁶⁰⁰ Art. 26bis/2, §2, 1° DBO en art. 110/30, §2, 1° CSO.

¹⁶⁰¹ MvT, Ontwerp van decreet betreffende het Onderwijs XXIII, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-2013, nr. 2066/1, 26.

¹⁶⁰² Art. 22 *juncto* 12 Decr.Fr. 25 april 2008.

¹⁶⁰³ Art. 12 Decr.Fr. 25 april 2008.

Het Grondwettelijk Hof maakte verder duidelijk dat, vanwege “*de specifieke kenmerken van het huisonderwijs en van de vrijheid van onderwijs*” de beoordeling van zowel het ‘gelijkwaardige’ karakter van het studieniveau door de onderwijsinspectie als de beoordeling van het onderwijsniveau via de examencommissie “*rekening [moet] houden met de pedagogische methoden, alsook met de ideologische, filosofische of religieuze opvattingen van de ouders of van de leerkrachten, op voorwaarde dat die methodes en opvattingen niet indruisen tegen het recht van het kind op onderwijs met naleving van de fundamentele vrijheden en rechten en geen afbreuk doen aan de kwaliteit van het onderwijs, noch aan het te bereiken studieniveau.*”¹⁶⁰⁴

302. Het Hof sprak zich tot slot ook uit over de specifieke modaliteiten van de inspectiecontrole in de Franse Gemeenschap, i.e. dat bepaalde pedagogische documenten moeten worden voorgelegd, dat de controle geschiedt op individuele basis en in een gebouw van de overheid en dat de controle op eender welk ogenblik kan plaatshebben en minstens tijdens de jaren waarin de leerplichtige minderjarige de leeftijd van 8 en 10 jaar bereikt. Het Hof beoordeelde de vereiste documentatie als voldoende gepreciseerd en de controlemodaliteiten als niet onevenredig en concludeerde dan ook dat zij het legaliteitsbeginsel en de vrijheid van onderwijs niet schonden.¹⁶⁰⁵

(III) EVALUATIE

303. De vrijheid van onderwijs is, zoals doorgaans het geval is voor grondrechten, geen regel waarvan de toepassing op gegeven feiten steeds zwart-wit te voorspellen is. Zij is een *beginsel* dat niet absoluut geldt en door de overheid kan worden ingeperkt, waarbij het aan een rechter toekomt na te gaan of die inperking te verantwoorden is. Hoger is al aangestipt hoe de rechter daarvoor meestal gebruik maakt van het zogenaamde ‘tweestappenmodel’.¹⁶⁰⁶ In een eerste stap wordt nagegaan of er sprake is van een inbreuk op of een inmenging in de uitoefening van het recht en wordt daartoe de reikwijdte van het grondrecht bepaald. In een tweede stap – wanneer een inbreuk wordt vastgesteld – wordt onderzocht of de inperking van het grondrecht geoorloofd is. Zo beoordeelde het Hof in zijn arrest nr. 76/96 het bestaan van eindtermen weliswaar als een ‘aantasting’ van de vrijheid van onderwijs (waarbij het tegelijkertijd de omvang van die vrijheid nader definieerde) (stap 1), maar vormden de eindtermen slechts doordat geen afwijkingsprocedure was voorzien ook een ‘schending’ van die vrijheid (stap 2).

De tweede stap – de rechtvaardigingstoets – bestaat op zijn beurt uit twee onderdelen: een wettigheidstoets en een evenredigheids- of opportuniteitstoets. De opportuniteitstoets omvat vervolgens de toetsing van vier elementen: een legitiem doel, pertinentie, noodzakelijkheid en evenredigheid in de strikte zin.¹⁶⁰⁷

¹⁶⁰⁴ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.23.4 en GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.10.4 (eigen nadruk).
Gelijklopend: GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.14.3; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.17.3.

¹⁶⁰⁵ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.24-B.26; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.13.

¹⁶⁰⁶ Zie *supra* nr. 202.

¹⁶⁰⁷ S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 315-322.

Hoven passen het hier geschetste tweestappenmodel en de verschillende stappen van de rechtvaardigingstoets zelden systematisch toe.¹⁶⁰⁸ De arresten van het Grondwettelijk Hof ten aanzien van het huisonderwijs vormen op dat punt geen uitzondering, waardoor op het eerste gezicht onduidelijk is waar de beroepen van de verzoekende partijen precies op gestrand zijn. Het Hof lijkt zich – overigens niet alleen ten aanzien van de onderwijsvrijheid maar ook ten aanzien van het gelijkheidsbeginsel¹⁶⁰⁹ – te hebben beperkt tot de eerste stap: door met vaak boude stellingnames te stipuleren dat de besproken aspecten de vrijheid van onderwijs niet inperken, is een ruimere afweging van rechtvaardigingsgronden overbodig. Vertrekkende van de traditionele invulling van de onderwijsvrijheid lijkt dat oordeel nochtans verre van evident. Het ware ons inziens correcter geweest een aantasting van de onderwijsvrijheid vast te stellen (stap 1) en alle ter zake spelende belangen in een systematische rechtvaardigingstoets te bespreken (stap 2). Dat het Hof dat niet doet, kan ons inziens moeilijk anders worden gelezen dan als een herijking van de reikwijdte van de actieve vrijheid van onderwijs, waarbij die vrijheid sterk wordt ingeperkt ten voordele van het recht op onderwijs en overheidscontrole.¹⁶¹⁰ Ook ten aanzien van het legaliteitsbeginsel verliest de onderwijsvrijheid verder terrein.

304. In plaats van een stapsgewijze analyse lijkt het Hof zijn motivering (op een aantal punten) te beperken tot boude stellingen. **Een eerste zo'n boude stelling is het oordeel van het Hof dat niet een inhoud, maar slechts criteria voor de kennis en vaardigheden die een kind moet verwerven worden opgelegd; en niet een “identiek”, maar slechts een “gelijkwaardig” studieniveau wordt vereist.** Die claim oogt enigszins merkwaardig. Tegelijkertijd stelde het Hof (in de Franstalige zaken) immers dat de genoemde criteria die slechts een aanwijzing vormen voor de te verwerven kennis “bekend zijn” bij de ouders en de leerkrachten “en [...] bijgevolg voldoende voorzienbaar zijn.”¹⁶¹¹ Ook in de parlementaire voorbereidingen, geciteerd in het arrest, komt die tegenstrijdigheid tot uiting. Enerzijds zou het gebruik van de concepten uit het Décret missions het “in geen geval mogelijk maken een oordeel uit te brengen over de gehanteerde pedagogische praktijken of eender welke inhoud op te leggen”, anderzijds zouden de “duidelijke vastgelegde referentienormen moeten toelaten elke willekeur te vermijden!”¹⁶¹² Dat zowel de decreetgever als het Grondwettelijk Hof de gehanteerde concepten in eenzelfde alinea zowel voldoende vaag als voldoende duidelijk noemden, is opmerkelijk.

¹⁶⁰⁸ S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 312 en 323.

¹⁶⁰⁹ Zie *infra* nr. 318 e.v.

¹⁶¹⁰ Het Grondwettelijk Hof is echter niet de enige rechterlijke instantie die blijk geeft van een voorkeur voor schoolonderwijs boven huisonderwijs. Zie bijvoorbeeld: Rb. West-Vlaanderen (afd. Brugge) 9 november 2016, *TJK* 2017, 155, noot H. TIMMERMANS, 162.

¹⁶¹¹ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.23.2; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.10.2.

¹⁶¹² GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.23.3; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.10.3.

El Berhoumi lijkt daarover terecht te hebben gesteld dat “[l]a Cour cultive ici un certain goût pour la nuance que d’aucuns pourraient qualifier de jésuitique.”¹⁶¹³ De vraag is maar hoe de door het Hof vooropgestelde nuances zich in de controle van de inspectie vertalen. Alle inspanningen van de decreetgever om tot een helder, decretaal kader voor de inspectie te komen ten spijt lijkt de onderwijsverstrekker immers nog steeds overgeleverd aan de discretionaire bevoegdheid van de onderwijsinspectie. Nu de concepten uit het Décret missions de kapstok zijn waaraan de inspectie haar controle moet ophangen, lijkt de kans reëel dat het huisonderwijs zonder meer zal worden gedwongen die pedagogische concepten te respecteren. Hetzelfde geldt voor de examens: zodra examens verplicht worden, riskeert de inhoud van het huisonderwijs bepaald te worden door datgene wat inhoudelijk wordt getoetst in die centrale examens.¹⁶¹⁴

305. **Een tweede boude stelling van het Hof is te vinden in het oordeel dat de verplichte deelname aan examens as such niet strijdig zou zijn met de onderwijsvrijheid.** De afwezigheid van een systeem van centrale examens is echter – ook in parlementaire stukken – regelmatig aangestipt als een met de vrijheid van onderwijs verbonden kernelement uit de Belgische onderwijs traditie, zij het in relatie met de autonomie van scholen om studiebewijzen toe te kennen.¹⁶¹⁵ De Franse Gemeenschap had er weliswaar reeds voor geopteerd een verplichte centrale toets in te voeren met betrekking tot het reguliere basisonderwijs.¹⁶¹⁶ Het Grondwettelijk Hof had wat de invoering van een verplichte toets voor het huisonderwijs betreft evenwel kunnen oordelen dat de vrijheid van onderwijs wel was *aangetast*, maar dat die aantasting geen *schending* van de onderwijsvrijheid uitmaakte. De beperkte motivering die het Hof nu aanvoerde om tot de niet-aantasting te besluiten (“stap 1”) had dan deel kunnen uitmaken van een ruimere proportionaliteitstoets (“stap 2”).

Alvast het voorbeeld van de Sudbury-scholen, verzoekende partijen in de tweede Vlaamse zaak, toont aan dat die aanpak correcter had kunnen zijn. Voor het Sudbury-onderwijs geldt het immers als een fundamenteel pedagogisch uitgangspunt dat noch het leerproces, noch de leerlingen “gestandaardiseerd” kunnen worden middels het opleggen van een eenvormig leertraject met kennisniveaus die per leeftijdsniveau worden vastgesteld.¹⁶¹⁷ Het leerproces is er quasi-volledig in handen van de leerlingen zelf, waarbij volwassenen niet als “leerkrachten”, maar als ondersteunende “medewerkers” fungeren.¹⁶¹⁸ Die

¹⁶¹³ M. EL BERHOUMI, "L'enseignement à domicile perquisitionné", *JT* 2009, vol. 128, nr. 37, (701) 703.

¹⁶¹⁴ M. EL BERHOUMI, "L'enseignement à domicile perquisitionné", *JT* 2009, vol. 128, nr. 37, (701) 704.

¹⁶¹⁵ Zie over centrale examens voor het reguliere onderwijs Hoofdstuk 10.

¹⁶¹⁶ Art. 20 Decr.Fr. 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.

¹⁶¹⁷ GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, A.19. Wilson heeft het in haar bespreking van de Central Valley Sudbury School uit Massachusetts, de eerste Sudbury school, zelfs over een “*radical unschooling philosophy*” (M.A.F. WILSON, "Neoliberal ideology in a private Sudbury school", *Policy Futures in Education* 2017, vol. 15, nr. 2, (170) 171 en 176-178. Sadofsky stelt dat het woord “school” er slechts op van toepassing is bij gebrek aan alternatieve term voor “*a setting in which children gather daily to lead their lives*” (M. SADOFSKY, "The Results of Freedom" in M. SADOFSKY en D. GREENBERG (eds.), *Reflections on the Sudbury School Concept*, Framingham Sudbury Valley School Press, 1999, (13) 13).

¹⁶¹⁸ D. GREENBERG en M. SADOFSKY, *Legacy of Trust: Life After the Sudbury Valley School Experience*, Sudbury Valley School Press, 1992, 5; M.A.F. WILSON, "Radical democratic schooling on the ground: pedagogical ideals and realities in a Sudbury school",

leerling-gestuurde insteek maakt dat toetsen of examens, net als scores op een schoolrapport, volledig vreemd zijn aan de Sudbury-methode.¹⁶¹⁹ Het Sudbury-onderwijs is in dat opzicht fundamenteel niet verenigbaar met gestandaardiseerde examens, zoals die door de examencommissie worden ingericht.¹⁶²⁰ Het opleggen van een klassieke examenverplichting aan de leerlingen van het Sudbury-onderwijs lijkt dan ook sterk op een volstreekte negatie van de Sudbury-methode.

Hoe lovend het Hof ook is over de mogelijkheid die een examen biedt om “de verworvenheden en de kennis van het kind te evalueren en aan te tonen” en “de gehanteerde pedagogische instrumenten, te evalueren en eventueel aan te passen”¹⁶²¹, het lijdt ons inziens geen twijfel dat de invoering van een centrale toets de vrijheid wel degelijk aantast van een onderwijsverstrekker voor wie de afwezigheid van examens cruciaal is in zijn pedagogisch project.

306. Ook wat specifiek **de gevolgen van een tweevoudige negatieve inspectie of een tweemaal niet-slagen voor de examens** betreft – de verplichte inschrijving in het reguliere onderwijs – lijkt het Hof een systematische rechtvaardigingstoetsing uit te weg te zijn gegaan; en is zelfs niet geheel duidelijk in welke fase van het tweestappenmodel de beroepen tot vernietiging precies zijn gestrand.¹⁶²² In de arresten aangaande het decreet van de Franse Gemeenschap oordeelde het Hof over de centrale proeven nog dat de verplichte inschrijving in het reguliere onderwijs “niet onredelijk, noch *onevenredig*” was.¹⁶²³ Dat het Hof zich uitsprak over de evenredigheid, een onderdeel van de rechtvaardigingstoets, suggereert dat het Hof de verplichte inschrijving in het reguliere onderwijs wel degelijk als een inperking van de vrijheid van onderwijs beoordeelde. Was er geen inperking, dan zou immers ook de evenredigheid ervan niet moeten worden beoordeeld. Met betrekking tot de verplichte examens beperkte het Hof zich tot de vaststelling dat de verplichte inschrijving in het reguliere onderwijs “niet onredelijk” was en ontbrak elke verwijzing naar de evenredigheidstoets.¹⁶²⁴ Dat de verplichte inschrijving in dezelfde overweging werd gekoppeld aan het doel van de maatregel (“het recht van iedere leerplichtige op onderwijs te waarborgen”) en het belang van de

Ethnography and Education 2015, vol. 10, nr. 2, (121) 122. Zie ook: D. GREENBERG, B. ROSENBRAND en R. OKKEN, *De Vrijheid van de Sudbury Valley School: vijftiendertig jaar ervaringen en inzichten*, Tilburg, Astarte, 2003, 189 p.

¹⁶¹⁹ H. GREENBERG, "Sudbury Valley School Intangibles" in M. SADOFSKY en D. GREENBERG (eds.), *Reflections on the Sudbury School Concept*, Framingham, Sudbury Valley School Press, 1999, (45) 46; M.A.F. WILSON, "Radical democratic schooling on the ground: pedagogical ideals and realities in a Sudbury school", *Ethnography and Education* 2015, vol. 10, nr. 2, (121) 122.

¹⁶²⁰ Expliciet in die zin, zij het met betrekking tot de Central Valley Sudbury School in de VS: M.A.F. WILSON, "Neoliberal ideology in a private Sudbury school", *Policy Futures in Education* 2017, vol. 15, nr. 2, (170) 177.

¹⁶²¹ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.30.3; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.14.2; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.17.2.

¹⁶²² Zie eveneens kritisch: X. DELGRANGE, M. EL BERHOUMI en S. VAN DROOGHENBROECK, "L'obligation scolaire" in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (303) 327-328; P. POPELIER en W. MARNEFFE, "De reguleringsimpactanalyse en de bescherming van grondrechten: een verantwoordelijkheid van wetgever en rechter. Een toepassing op het huisonderwijs", *TVW* 2014, nr. 3, (202) 216-217.

¹⁶²³ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.27.2; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.14.2.

¹⁶²⁴ In de Vlaamse zaken beoordeelde het Hof de verplichte examens in het kader van de onderwijsvrijheid (GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.14.4; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.17.4); in de Franstalige zaak kwam het Hof tot een gelijkaardig oordeel over de verplichte examens in het kader van het gelijkheidsbeginsel (GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.34.5).

betrokken leerplichtige suggereert dat het Hof ook hier een – zij het eerder beknopte – rechtvaardigingstoets heeft gehanteerd.

307. Het komt ons voor dat het Hof niet alleen slordig is omgesprongen met het evenredigheidsbegrip – door er nu eens wel, dan weer niet naar te verwijzen – maar dat het ook een **kans heeft laten liggen (of ontweken) om een meer nauwgezette rechtvaardigingstoets te verstrekken**, die in een andersluidend eindoordeel had kunnen – of zelfs moeten – resulteren.¹⁶²⁵ Zo'n alternatief oordeel zou, in eerste instantie, vertrekken van de vaststelling dat de hier besproken controlemechanismen **een inperking vormen van de vrijheid van onderwijs**. Daartoe zijn ons inziens voldoende elementen aanwezig: een onderwijs dat voorheen niet of slechts in beperkte mate aan inspectie of examens werd onderworpen en voortaan wel, verliest – wil het die controlemechanismen zonder sancties doorkomen – een bepaalde graad aan pedagogische vrijheid.

Om te toetsen aan de vereisten van het proportionaliteitsbeginsel moet vervolgens het **legitiem doel** worden aangestipt. Het Grondwettelijk Hof haalde bij zijn beoordeling van de gevolgen van twee negatieve controles en van het niet-slagen slechts het recht op onderwijs aan als nagestreefd doel van de maatregelen. Lezen we de arresten echter in hun geheel dan komt ook nog een tweede doel aan bod: “de geest van de kinderen open te stellen voor het pluralisme en de verdraagzaamheid, die essentieel zijn voor de democratie.”¹⁶²⁶ Dat gebeurde weliswaar slechts in het kader van de vrijheid van meningsuiting (als aspect van de actieve vrijheid van onderwijs).¹⁶²⁷ Het doel van de maatregel lijkt ons evenwel een constante, doorheen alle aangevoerde middelen. Het was dan ook verkieselijk geweest dit deel eveneens te bespreken bij een zorgvuldige toetsing in het kader van de actieve vrijheid van onderwijs.

Inzake **pertinentie** – de vraag of de controlemechanismen geschikt of passend zijn om de nagestreefde doelen te bereiken – oordeelde het Hof opnieuw met een boude stelling dat het niet-slagen van een leerplichtige die huisonderwijs krijgt “op lacunes wijst in het onderwijs dat hem wordt verstrekt” en dat de verplichte verandering van schooltype in overeenstemming was met het doel het recht op onderwijs te waarborgen.¹⁶²⁸ Die premisse werd door de verzoekende partijen niet alleen aangevochten in het kader van de onderwijsvrijheid. De verzoekende partijen in de Sudbury-zaak uit 2015 voerden – mogelijk in reactie op het oordeel van het Hof in de eerdere zaken – ook een schending van het gelijkheidsbeginsel aan. Zij betoogden dat het niet behalen van een getuigschrift geenszins zou bewijzen dat het verstrekte huisonderwijs gebrekkig was. Ook het onderwijs in erkende onderwijsinstellingen kan soms tot falen leiden, zonder dat

¹⁶²⁵ Zie ook: P. POPELIER en W. MARNEFFE, "De reguleringssimpactanalyse en de bescherming van grondrechten: een verantwoordelijkheid van wetgever en rechter. Een toepassing op het huisonderwijs", *TLW* 2014, nr. 3, (202) 218-223.

¹⁶²⁶ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.17.3; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.41.1.

¹⁶²⁷ Cf. *infra* nr. 312.

¹⁶²⁸ GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.14.4; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.17.4. Impliciet in dezelfde zin: GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.27.2 en 34.5; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.14.2.

zulks een gebrekkigheid in het verstrekte onderwijs impliceert.¹⁶²⁹ Zeker het M-decreet indachtig kan onder meer gedacht worden aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften – leerlingen die in het reguliere gewoon onderwijs van dispenserende maatregelen zouden kunnen genieten of in het buitengewoon onderwijs school zouden lopen – aan wie de lat van de centrale examens mogelijk niet is aangepast. Voor die leerlingen is evenwel voorzien in de mogelijkheid, via een CLB, vrijgesteld te worden van deelname aan de examens, zodat de controle middels centrale examens mogelijk als doeltreffend kon worden beoordeeld. Al lijkt zo'n "vrijstelling" *op voorhand* te moeten worden bekomen. Wat met kinderen met specifieke onderwijsbehoeften waarvan de ouders zich pas *na* het examenmoment – als de verplichte inschrijving in het reguliere onderwijs al nakend is – realiseren dat hun kind specifieke noden heeft of dat de mogelijkheid tot "vrijstelling" bestaat? Ten aanzien van de mogelijkheid dat een voldoende geschoolde leerling 'een slechte dag' zou hebben bij het afleggen van het examen – een andere hypothese waarbij een slecht examenresultaat de verworvenheden van een leerling niet correct zou weergeven – kan eventueel de tweede examenkans als een voldoende remediëring worden beschouwd, al mag de stress niet worden onderschat die een "allesbepalend" examen op de betrokken jongeren zou kunnen hebben. Het oordeel van het Hof in het kader van het gelijkheidsbeginsel luidde dat het bekritiseerde verschil in behandeling "voortvloeit uit de eigen kenmerken van het huisonderwijs en het reguliere onderwijs, die redelijkerwijze verantwoord dat niet alle aspecten van beide systemen - inzonderheid wat het kwaliteitstoezicht op het verstrekte onderwijs betreft - op identieke wijze zouden worden geregeld."¹⁶³⁰ Die redenering kan worden gevolgd, zij het dat omzichtigheid geboden blijft: niet elk verschil in kwaliteitstoezicht lijkt tolereerbaar nu het Hof zelf bevestigde dat het huisonderwijs een grotere vorm van vrijheid toekomt.¹⁶³¹

Dat de maatregel een legitiem doel dient en pertinent is – twee stappen die het Grondwettelijk Hof, zij het niet uitdrukkelijk, ook doorliep – maakt ze echter nog niet **noodzakelijk**, noch in overeenstemming met het **evenredigheidsbeginsel in de strikte zin**. Het zijn die stappen waarin het Hof het lijkt te laten afweten. Nochtans kunnen net op die punten vragen gesteld worden bij de gehanteerde controlemechanismen. Sottiaux koppelt de noodzakelijkheidstoets, in navolging van Alexy, aan het in de economie gangbare begrip van de Pareto-efficiëntie, waarbij iemands positie niet langer verbeterd kan worden zonder dat dit ten koste gaat van anderen.¹⁶³² Toegepast op het recht: "zolang er minder belastende middelen voorhanden zijn, kunnen de rechten van het individu nog beter worden gehandhaafd, zonder dat dit het voor de overheid moeilijker maakt om haar doel te verwezenlijken".¹⁶³³

¹⁶²⁹ GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.24.1.

¹⁶³⁰ GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.24.2.

¹⁶³¹ Zie *supra* nr. 297.

¹⁶³² R. ALEXY, "Constitutional Rights and Proportionality", *Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law* 2014, vol. 22, (51) 53; S. SOTTIAUX, *Grondwettelijke recht*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 319.

¹⁶³³ S. SOTTIAUX, *Grondwettelijke recht*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 319.

De concrete noodzakelijkheidstoets is een feitenkwestie die van de rechter een empirisch oordeel over de gekozen weg en eventuele alternatieven vereist: is geen minder belastend alternatief voorhanden dat even efficiënt is als het oorspronkelijke middel dan is de vereiste van de noodzakelijkheid niet geschonden.¹⁶³⁴ Het Grondwettelijk Hof had zijn overwegingen met betrekking tot de mate waarin verstrekkers van huisonderwijs een inhoud zou worden opgelegd in zo'n noodzakelijkheidstoets kunnen betrekken, evenals de noodzaak voor de examens rekening te houden met de eigenheid van het verstrekte onderwijs en de exoneratiemogelijkheden voor leerlingen met specifieke kenmerken.

In casu rijzen ten aanzien van zowel het decreet van de Franse Gemeenschap als dat van de Vlaamse Gemeenschap twijfels over de mate waarin de nagestreefde doelen niet eveneens hadden kunnen worden bereikt met een minder ingrijpend controlearsenaal. Voor de Franse Gemeenschap valt op dat men quasi onmiddellijk geëvolueerd is van een situatie van nagenoeg totale vrijheid naar een controlemechanisme met twee componenten die bovendien relatief strikt zijn ingevuld. Wat de *ingevoerde inspectiecontrole* betreft, kan worden verwezen naar de Vlaamse regeling. Die is minder detaillistisch en stringent dan de inspectiecontrole in de Franse Gemeenschap en is desalniettemin behouden – zij het aangevuld met een verplichte verklaring van huisonderwijs – bij de aanscherping van de controle op het huisonderwijs in 2013. Dat de Vlaamse decreetgever er, ondanks de gedeelde doelstellingen van de ingevoerde regelingen, niet voor koos een even strikte inspectiecontrole in te voeren, suggereert dat de inspectiecontrole van de Franse Gemeenschap in zijn detaillisme en stringentheid niet “noodzakelijk” is. Minder duidelijk is of de aanscherping van de Vlaamse inspectiecontrole – door de toevoeging van een gedetailleerde verklaring van huisonderwijs – de grenzen van het noodzakelijke overstijgt. Nochtans wordt ook die verplichting – die ook onmiddellijk samen met de verplichte examens is ingevoerd in plaats van (eerst) één controleweg te installeren en te evalueren – als bijzonder ingrijpend ervaren door bepaalde verstrekkers van huisonderwijs.¹⁶³⁵

Ook de noodzakelijkheid van *centrale examens* kan in vraag gesteld worden. Door de joodse scholen werd uitdrukkelijk opgeworpen dat de reeds bestaande mogelijkheden van de onderwijsinspectie de verplichte deelname aan centrale examens tot een niet “noodzakelijke” ingreep maakten.¹⁶³⁶ “De verzoekende partijen merken nog op dat de Vlaamse overheid tot nu heeft nagelaten gebruik te maken van de mogelijkheden waarvoor zij reeds vóór de inwerkingtreding van het bestreden decreet beschikte, om het door de

¹⁶³⁴ S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 319-320.

¹⁶³⁵ Zo werd ons toegelicht door Maaïke Eggermont, stafid en oprichter van de Gentse Sudburyschool, bij een bezoek aan de school op 25 april 2017. Ook de Joodse scholen zouden aangeven dat niet zozeer de verwachtingen van de regelgever en de examens het meest problematisch zijn, maar wel de ingrijpende controle van de inspectie (L. PERRY-HAZAN, "Curricular choices of ultra-Orthodox Jewish communities: translating international human rights law into education policy", *Oxford Review of Education* 2015, vol. 41, nr. 5, (628) 636).

¹⁶³⁶ Daarop werd door de Vlaamse regering slecht gerepliceerd dat het aan de decreetgever zelf zou toekomen om te bepalen welke middelen hij wenst in te zetten om een bepaald beleidsdoel te realiseren, *in casu* de kwaliteit van het huisonderwijs “te meten” (GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, A.9.1 en A.9.2). De vrijheid die de decreetgever geniet bij het kiezen van middelen vindt evenwel net zijn begrenzing in het grondwettelijk en grondrechtelijk kader.

verzoekende verenigingen verstrekte onderwijs aan een kwaliteitscontrole te onderwerpen”, luidde het.¹⁶³⁷ Specifiek voor de Franse Gemeenschap rijst de vraag of de onmiddellijke invoering van twee controlemechanismen wel te verantwoorden is nu ook middels één, nadien te evalueren controlemechanisme, kon worden geopereerd. Voor de Vlaamse Gemeenschap blijft de vraag onbeantwoord – ook in de argumentatie van de Vlaamse regering – of de bestaande inspectiecontrole optimaler kon worden benut dan reeds het geval was om met een minder stringente ingreep het doel van kwaliteitsbewaking te bereiken.

Tot slot rest de *evenredigheid in de strikte zin*, waaraan is voldaan als het belang van het ingeperkte grondrecht en het gewicht van het nagestreefde doel in evenwicht zijn. Anders dan de vorige stappen is deze stap geen feitenkwesie waar binnen de feitelijke grenzen naar optimalisering wordt gezocht *zonder* bijkomende kosten. Deze stap vergt een *waardeoordeel* van de rechter, waarbij niet de feitelijke mogelijkheden, maar juridische belangen worden afgewogen.¹⁶³⁸ In een poging deze stap te rationaliseren, presenteert Alexy een regeling die hij de *Law of Balancing* noemt. Deze *wet van afweging* stelt: “*The greater the degree of non-satisfaction of, or detriment to, one principle, the greater must be the importance of satisfying the other.*”¹⁶³⁹ In *casu* zouden aldus het belang van de onderwijsvrijheid en het belang van het recht op onderwijs tegenover elkaar moeten worden afgewogen. Hoewel het Hof zich *in casu* niet uitdrukkelijk aan deze belangenafweging waagt, speelt ze onder de oppervlakte natuurlijk wel. Door in zijn arresten voluit de kaart van het recht op onderwijs (en het belang van het kind) te trekken, geeft het Hof ons indirect een indicatie van de waarde die het (nog) aan de onderwijsvrijheid toekent: weinig.

In het *Apothekenurteil* van het Duitse Grondwettelijk Hof, het arrest uit 1958 waarin het Duitse Hof voor het eerste toetste aan de evenredigheid in de strikte zin, stelde het: “*When one seeks to maximize both [...] demands in the most effective way, then the solution can only lie in a careful balancing [Abwägung] of the meaning of the two opposed and perhaps conflicting interests.*”¹⁶⁴⁰ Bij de hier besproken arresten kan ons inziens de vraag worden gesteld of het Grondwettelijk Hof wel blijkt geeft van de intentie “*to maximize both demands*”.¹⁶⁴¹ Het Hof lijkt immers radicaal voor het recht op onderwijs en het belang van het kind te kiezen, ten koste van de onderwijsvrijheid. In het licht van Belgisch grondwettelijk kader lijkt zulks discutabel.¹⁶⁴² Zolang de vrijheid

¹⁶³⁷ GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, A.9.3.

¹⁶³⁸ R. ALEXY, "Constitutional Rights and Proportionality", *Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law* 2014, vol. 22, (51) 54.

¹⁶³⁹ R. ALEXY, *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2002, 102.

¹⁶⁴⁰ BVerfG, BVerfGE 7, 377 (404-05), 11 juni 1958 (*Apothekenurteil*), zoals weergegeven in S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 322 (eigen onderstreping).

¹⁶⁴¹ Zie ook: E. BREMS, S. OUALD CHAIB en S. SMET, "Les droits constitutionnels conflictuels." in N. BONBLED en M. VERDUSSEN (eds.), *Les droits constitutionnels en Belgique. Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'état et de la Cour de cassation*, Brussel, Bruylant, 2011, (295) 300: “*le juge doit s'attacher à trouver une solution qui restreigne le moins possible les droits fondamentaux et les protège au mieux.*”

¹⁶⁴² Ook pedagogisch zijn daar overigens bedenkingen bij te formuleren. Zo stelde de OESO in 2013 dat “*when autonomy and accountability are intelligently combined, they tend to be associated with better student performance*” (OECD, *Education at a Glance 2017*: OECD

van onderwijs in de Grondwet is verankerd, komt het aan het Grondwettelijk Hof – als eerste bewaker van de grondwettelijke beginselen – toe haar te waarborgen en de bescherming van *alle* grondrechten te optimaliseren.¹⁶⁴³

308. Het gevolg van de huisonderwijsarresten is een radicale betekenisverschuiving. Het schijnt ons toe dat een breder deliberatief proces daartoe de aangewezen weg is en niet de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.¹⁶⁴⁴ Idealiter verloopt zo'n verschuiving via een grondwetswijziging; waarbij bij voorkeur de correcte procedure wordt gevolgd, i.e. waarbij geen gebruik wordt gemaakt van de zogenaamde "truc van artikel 195".¹⁶⁴⁵ Dat neemt niet weg dat we de rechtspraak van het Hof van een juridische onderbouwing kunnen voorzien. Hoger, bij de bespreking van de keuzevrijheid, is al gewezen op hoe de radicale voorkeur voor het recht op onderwijs en/of het belang van het kind op twee manieren juridisch kan worden geduid. Ofwel openbaart zich hier een evolutie in de *interpretatie* van artikel 24 van de Grondwet, ofwel duidt deze rechtspraak op een *impliciete wijziging* van artikel 24 van de Grondwet zelf. In beide gevallen wijzen de hier besproken arresten op een belangrijke *betekenisverschuiving* van de onderwijsvrijheid. Na 1831, 1958 en 1988 lijkt zich een vierde constituerend moment voor de onderwijsvrijheid te hebben voltrokken.

In de eerste hypothese is deze betekenisverschuiving toe te schrijven aan een *evolutieve interpretatie* van artikel 24, §1, eerste alinea van de Grondwet. Volgens een eerste subhypothese is artikel 24 van de Grondwet *teleologisch* geïnterpreteerd door het Hof. Doel daarbij is "to bring the text forward, out of its original context and into the present situation to which it is to be applied".¹⁶⁴⁶ Daarbij wordt gefocust op het doel – de *telos* – of de geest van de norm en wordt die vertaald naar de hedendaagse context.¹⁶⁴⁷ Op die manier kan de vrijheid van onderwijs in de context van een 21^e eeuwse sociale welvaartstaat een andere betekenis krijgen dan in de nachtwakerstaat zonder leerplicht of recht op onderwijs die België anno 1831 was. Elementen die kleur

Indicators, Parijs, OECD Publishing, 2017, 205; OECD, *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices (Volume IV)*, Parijs, OECD Publishing, 2013, 192).

¹⁶⁴³ El Berhoumi wijst op een bredere tendens waarbij het Grondwettelijk Hof een bedroevend palmares heeft wat de toepassing van de proportionaliteitstoets betreft in zaken waarin de onderwijsvrijheid in het geding is. In de meer dan veertig zaken waarin het Hof reeds over de onderwijsvrijheid moest oordelen, besloot het Hof slechts eenmaal tot vernietiging wegens de ongeschiktheid van de maatregel, veelal door niet op de kwestie in te gaan. Doordat het de geschiktheid van de maatregel niet nagaat, besluit het Hof ook nooit tot de niet-noodzakelijkheid ervan. De proportionaliteit in de strikte zin heeft, ten slotte, slechts tot één vernietiging aanleiding gegeven (M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 669-672).

¹⁶⁴⁴ Dat het in de huisonderwijsarresten het Grondwettelijk Hof is dat voor een radicale ommekeer in de betekenis van de onderwijsvrijheid dreigt te zorgen, is des te meer problematisch nu ons Grondwettelijk Hof geen elementen van deliberatieve democratie kent, zoals de mogelijkheid van afwijkende motiveringen en de tussenkomsten van *amici curiae*. Zie daarover: Maes E. MAES, *Een grondwettelijke hof in een rechtsstaat*, Mechelen, Kluwer, 2018, 877-878.

¹⁶⁴⁵ Waarbij de onlenige herzieningsprocedure van artikel 195 van de Grondwet wordt ontweken door artikel 195 van de Grondwet zelf – tijdelijk – aan te passen met het oog op een flexibeler herziening van de Grondwet, in het bijzonder wat niet voor herziening vatbaar verklaarde grondwetsartikelen betreft. Zie: P. PEETERS, "De 'overgangsbepaling' van artikel 195 van de Grondwet: een noodzakelijke voorwaarde voor de uitvoering van de zesde staatshervorming", *TBP* 2013, nr. 6-7-8, (379) 379-388; P. POPELIER, "De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venetië", *CDPK* 2012, (421) 421-443.

¹⁶⁴⁶ J. BELL, "Legal Research and the Distinctiveness of Comparative Law" in M. VAN HOECKE (ed.), *Methodologies of Legal Research. Which Kind of Method for What Kind of Discipline?*, Oxford, Hart Publishing, 2011, (155) 165.

¹⁶⁴⁷ S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 49.

geven aan die 'hedendaagse context' komen in wezen in het geheel van dit proefschrift aan bod: het Schoolpact van 1958, de grondwetswijziging van 1988, het evoluerend Vlaamse onderwijsbeleid ... Specifiek met betrekking tot het huisonderwijs en de vrijheid van onderwijs kunnen de huisonderwijsarresten van het Grondwettelijk Hof in een ruimere evolutie worden ingeschreven van de grondwet, wetgeving, rechtspraak, rechtsleer en een bredere maatschappelijke verandering.

Zo kleuren de inschrijving van het recht op onderwijs (in 1988) en van het belang van het kind (in 2008) onvermijdelijk de constitutionele context waarin ook de vrijheid van onderwijs is ingebed. Hoger is ook al gewezen op de kritische houding van *de wetgever* ten aanzien van het huisonderwijs bij de verhoging van de leerplichtige leeftijd in 1983.¹⁶⁴⁸ Ook in 1914, bij de invoering van de leerplicht, rezen al vragen bij de mogelijkheid van huisonderwijs. Toen werd door de minister van Kunsten en Wetenschap evenwel geargumenteed dat het huisonderwijs slechts de rijkste families betrof die voor hun kinderen net in een opleiding voorzagen die superieur was aan het in de reguliere scholen aangeboden onderwijs.¹⁶⁴⁹ Daarnaast kan gewezen worden op *de rechtspraak* van het EHRM, waar ook het Grondwettelijk Hof naar verwijst, en waarin het belang van het kind reeds als primaire toetssteen op het schild werd gehesen.

Ook in *de rechtsleer* zijn indicaties te vinden die een wijzigende invulling van de onderwijsvrijheid ondersteunen. Zo is vroeger al opgeworpen dat huisonderwijs tekortschoot in het voorzien in een totale ontwikkeling, zowel intellectueel als sociaal, van opgroeiende jongeren.¹⁶⁵⁰ Ook het bestaan van een hiërarchie tussen het recht op onderwijs en de (passieve) vrijheid van onderwijs is in het verleden reeds verdedigd, bijvoorbeeld door De Groof in zijn doctoraatsthesis. Zo schreef hij onder meer het volgende: "Wanneer overigens het gezinshoofd over het recht beschikt om zijn kinderen aan een school van zijn keuze toe te vertrouwen, is dit recht hem gewaarborgd mede omdat hij ertoe verplicht is zijn kind de nodige opleiding te laten genieten"¹⁶⁵¹ en "Het recht van het kind op gedegen vorming prevaleert evenwel alleszins op een onverdedigbaar willekeurig 'recht' van de ouders."¹⁶⁵² Ook El Berhoumi heeft al gesuggereerd dat

¹⁶⁴⁸ Cf. *supra* nr.260.

¹⁶⁴⁹ *Handeling*, Senaat, Zitting van 10 april 1914; zoals weergegeven in J. DE GROOF, *Vrijheid van en recht op onderwijs. Het regime van de vrije keuze van de confessionele en niet-confessionele school*, Leuven, Doctoraatsproefschrift KULeuven Bijzondere faculteit Kerkelijk recht, 1984, 998, vn. 144.

¹⁶⁵⁰ Zie bv. J. PIAGET, "Le Droit à l'Éducation dans le monde actuel" in UNESCO (ed.), *Les droits de l'esprit*, Liège, Editions Sciences et Lettres, 1950, (21) 29-30; en de voorkeur voor de verplichte invoering van "*la fréquentation scolaire*" in J. THOMAS, "Droit à l'éducation, droit à la culture: deux principes étroitement associés", *Le Courrier de l'Unesco* december 1951 1951, (6) 6; M. GREGOIRE, *Aspects de la société belge: recueil de conférences*, Brussel, Librairie encyclopédique, 1958, 137.

¹⁶⁵¹ J. DE GROOF, *Vrijheid van en recht op onderwijs. Het regime van de vrije keuze van de confessionele en niet-confessionele school*, Leuven, Doctoraatsproefschrift KULeuven Bijzondere faculteit Kerkelijk recht, 1984, 206.

¹⁶⁵² J. DE GROOF, *Vrijheid van en recht op onderwijs. Het regime van de vrije keuze van de confessionele en niet-confessionele school*, Leuven, Doctoraatsproefschrift KULeuven Bijzondere faculteit Kerkelijk recht, 1984, 216. In dit citaat weerklinken zowel de hoger gemaakte bedenkingen van o.a. Loobuyck omtrent het doel van onderwijs jongeren te emanciperen tot autonoom denkende en handelende individuen, als de rechtspraak van het EHRM, waarin het Hof het belang van het kind laat primeren op het recht van de ouders op eerbied voor hun overtuigingen bij de opvoeding en het onderwijs van hun kinderen (*supra* nr. 273 en *infra* nr. 462).

de individuele onderwijsvrijheid opgeofferd zou mogen worden wanneer zulks de gelijkheid tussen leerlingen dient.¹⁶⁵³

Aldus zijn er een aantal elementen te noemen in het licht waarvan een gewijzigde interpretatie door het Grondwettelijk Hof niet als een donderslag bij heldere hemel kwam, maar een voorbeeld zou zijn van een succesvolle teleologische hertaling van de onderwijsvrijheid.

In een tweede subhypothese zijn de huisonderwijsarresten geen voorbeeld van een teleologische interpretatie, maar van een “neutraliserende interpretatie”, die erin bestaat “[de] purge[r] le vice de constitutionnalité en limitant la portée de la norme ou son champ d’application”.¹⁶⁵⁴ Het Hof zou daarbij, in de huisonderwijsarresten, radicaal hebben gebroken met zowel de rechtsleer als zijn eigen rechtspraaktraditie waarin steeds een onaantastbare kern van de onderwijsvrijheid bleef vooropstaan. Die harde kern blijkt niet alleen te zijn verdampt, wat restte van de onderwijsvrijheid – de pedagogische vrijheid, de filosofische overtuigingen – zou vervolgens ook ondergeschikt worden gemaakt aan eisen van *algemeen belang*, gekoppeld aan vage begrippen als “de kwaliteit van het onderwijs” en “de leerplicht” die aldus gaandeweg een grondwettelijke waarde zouden verkrijgen.¹⁶⁵⁵ El Berhoumi argumenteert dat deze neutraliserende interpretatie van de onderwijsvrijheid mogelijk is gemaakt door het afwezig zijn van hiërarchie tussen de verschillende aspecten van artikel 24 van de Grondwet. Het Hof zou daaraan een aanzienlijke manoeuvreerruimte danken die het toelaat de verschillende aspecten met elkaar in evenwicht te brengen, waarbij het de gecombineerde lezing van de derde (recht op onderwijs) en vierde paragraaf (gelijkheid) laat primeren op de vrijheid van onderwijs in de eerste paragraaf.¹⁶⁵⁶ Aldus zou het Hof baan maken voor een door de decreetgever (en de samenleving?) nagestreefde onderwijsmodel waarin gelijke onderwijsresultaten en doelgerichtheid primeren; dit niet alleen ten koste van de onderwijsvrijheid, maar – gezien de interpretatievrijheid die het Hof zichzelf toe-eigent – ook ten koste van de rechtszekerheid.¹⁶⁵⁷

¹⁶⁵³ M. EL BERHOUMI, *La liberté d'enseignement: à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle: chronique de jurisprudence 1999-2008*, Brussel, Larcier, 2009, 98. *Contra*. K. MUYLLE, "Boekbespreking El Berhoumi, M., La liberté d'enseignement à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Chronique de jurisprudence 1999-2008", *TBP* 2010, nr. 9, (570) 571.

¹⁶⁵⁴ B. FRYDMAN, "L'autorité des interprétations de la Cour d'arbitrage", *La Cour d'arbitrage et le droit privé*, Brussel, Bruylant, 2002, (107) 110, zoals ook vermeld in M. EL BERHOUMI, "L'enseignement à domicile perquisitionné", *JT* 2009, vol. 128, nr. 37, (701) 705.

¹⁶⁵⁵ M. EL BERHOUMI, "L'enseignement à domicile perquisitionné", *JT* 2009, vol. 128, nr. 37, (701) 705.

¹⁶⁵⁶ M. EL BERHOUMI, "L'enseignement à domicile perquisitionné", *JT* 2009, vol. 128, nr. 37, (701) 705. *Contra* P. VANDERNOOT en J. SOHIER, "Le décret 'missions' de la Communauté française du 24 juillet 1997: de la liberté de l'enseignement à la liberté dans l'enseignement?" in H. DUMONT en M. COLLIN (eds.), *Le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement: approche interdisciplinaire*, Brussel, FUSL, 1999, (131) 143-144, waarin de auteurs aanstipten hoe het Arbitragehof aan het begin van de jaren 1990 met betrekking tot artikel 24 van de Grondwet resoluut opteerde voor “une lecture qui englobe chacun des aspects de ce texte”, waarbij alle bepalingen met elkaar in evenwicht werden gehouden.

¹⁶⁵⁷ M. EL BERHOUMI, "L'enseignement à domicile perquisitionné", *JT* 2009, vol. 128, nr. 37, (701) 705. Deze aanpak kan, vermoedelijk, op de afkeuring van Muylle rekenen. Hij suggereerde eerder al “een terugkeer naar de orthodoxie en een rigoureuze verdediging van die vrijheid [van onderwijs]” (K. MUYLLE, "Boekbespreking El Berhoumi, M., La liberté d'enseignement à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Chronique de jurisprudence 1999-2008", *TBP* 2010, nr. 9, (570) 571).

In een tweede hypothese – die ons meer een *post factum* verklaring lijkt dan een bewust door het Grondwettelijk Hof gevolgde redenering – is de betekenisverschuiving van de onderwijsvrijheid te wijten aan een ***impliciete grondwetswijziging***. Dat is de techniek waarbij “de betekenis of de draagwijdte van een artikel dat zelf niet rechtstreeks wordt herzien (en mogelijk zelfs niet voor herziening vatbaar is), indirect wordt gewijzigd door de wijziging van een artikel dat wel wordt herzien (en voor herziening vatbaar is).”¹⁶⁵⁸ Het bekendste voorbeeld inzake onderwijs is artikel 129, §1 van de Grondwet dat in 1970 werd toegevoegd. Dit artikel maakt de gemeenschappen bevoegd voor het taalgebruik in bestuurszaken, onderwijs en sociale betrekkingen. Door een wetgever bevoegd te maken voor het taalgebruik inzake onderwijs en de sociale betrekkingen werd de lijst van uitzonderingen op de taalvrijheid uit artikel 30 van de Grondwet *de facto* uitgebreid en werd dit artikel *impliciet gewijzigd*.

Op dezelfde manier kan de wijziging van artikel 22*bis* van de Grondwet uit 2008 worden gelezen, niet als een louter element dat heeft bijgedragen aan een gewijzigde context die om een nieuwe interpretatie vraagt, maar als een eigenlijke, zij het impliciete, wijziging van artikel 24. De onderwijsvrijheid zou dan moeten worden gelezen in het licht van het nieuwe derde en, in het bijzonder, vierde lid van artikel 22*bis* van de Grondwet. Die bepalingen luiden als volgt:

“Elk kind heeft recht op maatregelen en diensten die zijn ontwikkeling bevorderen.

Het belang van het kind is de eerste overweging bij elke beslissing die het kind aangaat.”

Hoewel het derde lid in beginsel geen betrekking heeft op het onderwijs¹⁶⁵⁹, is het niet volstrekt ondenkbaar deze bepaling te lezen als een *lex generalis*, waarvan het recht op onderwijs een verbijzondering vormt. Die herhaling van het recht op ontwikkeling – inclusief onderwijs – kan dan als een versterking van het recht op onderwijs worden gelezen, ten koste van de onderwijsvrijheid. De *herbevestiging* in artikel 22*bis* zou het recht van elk kind op kwalitatieve vorming – als deel van zijn ontwikkeling – dan (verder) uit de schaduw hebben doen treden.

Een sterkere claim is te baseren op de invoeging van artikel 22*bis*, vierde lid in de Grondwet. Door het belang van het kind als primaire norm naar voren te schuiven in *elke* beslissing die het kind aangaat, wordt de onderwijsvrijheid formeel van de troon gestoten als (ooit) hoogste grondrechtelijke norm inzake onderwijs. De verplichting het belang van het kind te laten primeren geldt – in de mate dat de bepalingen van artikel 22*bis* van de Grondwet een grondwettelijke verankering vormen voor de overeenkomstige

¹⁶⁵⁸ S. SOTTIAUX, *Grondwettelijke recht*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 48.

¹⁶⁵⁹ In de mate dat de bepalingen van artikel 22*bis* van de Grondwet een grondwettelijke verankering vormen voor de overeenkomstige bepalingen van het Kinderrechtenverdrag (IVRK), moet “ontwikkeling” in eerste instantie in termen van “overleven en ontwikkelen” (art. 6 IVRK), “levensstandaard” (art. 27 IVRK) en “kinderarbeid” (art. 32 IVRK) worden gelezen. Daarnaast maken ook de bepalingen met betrekking tot de “verantwoordelijkheden van ouders” (art. 18 IVRM) en kinderen met een handicap (art. 23 IVRK) melding van “de ontwikkeling van het kind”. Inzake onderwijs komt de term “ontwikkeling” niet voor in het Kinderrechtenverdrag.

bepalingen van het Kinderrechtenverdrag¹⁶⁶⁰ – voor “openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn”, “rechterlijke instanties”, “bestuurlijke autoriteiten” en “wetgevende lichamen”. De wetgever die het huisonderwijs wenst te reguleren, kan aldus niet anders dan het belang van het kind te laten primeren.

Daarmee is slechts een juridische verklaring geboden voor de uitspraken van het Grondwettelijk Hof. Een andere kwestie is of het belang van het kind ook ten volle gediend is met de concrete maatregelen zoals zij zijn uitgewerkt door de Franse en de Vlaamse Gemeenschap. Ook met het belang van het kind als hoogste norm hadden de controlemechanismen op het huisonderwijs aan een bredere proportionaliteitstoetsing kunnen worden onderworpen en was een uitspraak denkbaar waarin de reguleringsbevoegdheid van de decreetgever aan duidelijkere grenzen werd getoetst.

309. De vraag rijst **welke vrijheid het huisonderwijs nog rest**. Is huisonderwijs nog steeds “vrijer” dan het reguliere onderwijs, zoals het Grondwettelijk Hof zelf leek te suggereren? Zowel ten aanzien van de inspectie van de Franse Gemeenschap als ten aanzien van de examens van de centrale examencommissie fungeren de decretale minimumdoelen – de competenties uit het Décret missions en de eindtermen – als inhoudelijk “referentiekader”. El Berhoumi suggereerde – na het eerste arrest van het Grondwettelijk Hof in 2009 – dat daardoor een paradoxale situatie is ontstaan. Gesubsidieerde onderwijsverstrekkers hebben immers **de mogelijkheid om afwijkingen te vragen** van de decretaal bepaalde minimumdoelstellingen. In het voorontwerp van het Décret missions van de Franse Gemeenschap was die mogelijkheid overigens ook voorzien voor niet-gesubsidieerde onderwijsverstrekkers, specifiek met het oog op de (toen nog bij besluit geregelde) controle van het huisonderwijs. Op advies van de Raad van State werd die mogelijkheid evenwel weggelaten nu het niet-gesubsidieerd onderwijs niet onder het toepassingsgebied van het Décret missions viel.¹⁶⁶¹ Het resultaat is, aldus El Berhoumi, dat het gesubsidieerd onderwijs door de aanwezigheid van een afwijkingsmogelijkheid van een *minder strikte* omkadering is voorzien. Dat zou niet alleen vragen oproepen in verband met het gelijkheidsbeginsel, maar zou ook ingaan tegen het door het Hof zelf geschetste idee dat de vrijheid die toekomt aan het niet met overheidsmiddelen verstrekte onderwijs net groter is.

Ook aan het huisonderwijs lijkt evenwel **een marge te zijn gelaten** om af te wijken van de pedagogische concepten zoals uitgewerkt in de *socles de compétences* en de eindtermen. Zoals hoger aangehaald, oordeelde het Hof immers dat de controlemechanismen voor het huisonderwijs rekening moeten houden met de pedagogische methoden en de ideologische, filosofische of religieuze opvattingen van de

¹⁶⁶⁰ In die zin: Voorstel tot herziening van artikel 22bis van de Grondwet, *Parl.St.* Kamer 2007-2008, nr. 0175/001, 4-5 en Verslag, *Parl.St.* Kamer 2007-2008, nr. 0175/005, 3, 6 en 30.

¹⁶⁶¹ Adv.RvS 17 mei 2001, nr. 31.675/2, *Parl.St.* Fr.Parl. 2000-2001, nr. 180/1, (84) 87.

onderwijsverstrekkers. Aanvankelijk – in 2009 ten aanzien van het decreet van de Franse Gemeenschap – formuleerde het Hof dat voorbehoud slechts met betrekking tot de controle van de inspectie. In 2014 en 2015 bevestigde het Hof – ietwat verrassend – dat ook de beoordeling middels de examencommissie rekening dient te houden met de methoden en opvattingen van de ouders of leerkrachten.

Dat er een parallel bestaat tussen het voorbehoud van het Hof inzake huisonderwijs en de afwijkingsregeling voor de eindtermen blijkt ook uit **de voorwaarden** die er door het Grondwettelijk Hof aan verbonden zijn: de beoordeling van het niveau van het huisonderwijs moet volgens het Hof rekening houden met de eigen methodes en opvattingen van ouders en leerkrachten mits deze “niet indruisen tegen het recht van het kind op onderwijs met naleving van de fundamentele vrijheden en rechten en geen afbreuk doen aan de kwaliteit van het onderwijs, noch aan het te bereiken studieniveau.”¹⁶⁶² Ook een afwijking van de eindtermen diende volgens het Hof slechts te 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”.¹⁶⁶³

Het Grondwettelijk Hof leek er in zijn oordeel vanuit te gaan – als een soort veronderstelling – dat de inspectiecontrole en de examens van de centrale examencommissie rekening houden met de specifieke kenmerken van het huisonderwijs. Tegelijkertijd leest die passage evenwel als een voorbehoud ten aanzien van de grondwettigheid van de bestreden decreten. Mocht blijken dat de door de decreetgever opgezette inspectiecontrole en/of de examens toch geen (of onvoldoende) rekening houden met de eigenheid van het pedagogisch project van een verstrekker van huisonderwijs *sensu lato*, dan zouden zij alsnog als ongrondwettig moeten worden beschouwd. Om daarover een juridisch oordeel af te dwingen, is – na de arresten van het Grondwettelijk Hof – evenwel vereist dat de verstrekker van huisonderwijs eerst een handeling vanwege de overheid uitlokt. Pas wanneer de inspectiecontrole of de examens in een negatieve beslissing resulteren, kan daartegen beroep worden ingesteld bij de Raad van State of kan de burgerlijke rechter worden verzocht de beslissing als nietig te beschouwen met toepassing van artikel 159 van de Grondwet.

Het voornaamste verschil met de afwijkingsprocedure voor de eindtermen lijkt aldus niet inhoudelijk, maar procedureel: terwijl het gesubsidieerd onderwijs *op voorhand* om een afwijking kan vragen, wordt de verstrekker van niet-gesubsidieerd huisonderwijs als het ware in het ongewisse gelaten tot op het ogenblik van de inspectiecontrole en de examens, waarna het gebrek aan “gelijkwaardigheid” mogelijk niet meer recht

¹⁶⁶² GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.23.4 en GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.10.4 (eigen nadruk).

Gelijkkluidend: GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.14.3; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.17.3.

¹⁶⁶³ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.10. In dezelfde zin: Arbitragehof 18 april 2001 nr. 49/2001, B.12.

te trekken is. De gelijkwaardigheid van het gesubsidieerd onderwijs wordt daarenboven beoordeeld in een uitgewerkte procedure die uitmondt in een decretale bekrachtiging. De beoordeling van de gelijkwaardigheid van het huisonderwijs daarentegen wordt overgelaten aan de inspectie enerzijds en de examencommissie anderzijds. Een onderwijsverstrekker kan daartegen slechts *post factum* juridische stappen ondernemen.

Dat die *post factum* aanpak niet bepaald elegant is, blijkt uit de eerdere procedure inzake huisonderwijs, waarin de partijen maar liefst zes en een half jaar moesten wachten alvorens de Raad de ongrondwettigheid van het aangevochten regeringsbesluit vaststelde. Hoewel de achterstand van de Raad van State inmiddels gekrompen is, heeft ook met een beperkter tijdsverloop de ouder met een voorkeur voor huisonderwijs of een privéschool er nog weinig aan in het gelijk gesteld te worden over een inspectie of examens die de eigen methode of opvattingen onvoldoende in rekening brachten wanneer de betrokken minderjarigen inmiddels al enkele jaren worden gedwongen regulier onderwijs te volgen en de privéschool bij gebrek aan leerlingen de deuren heeft moeten sluiten.

Specifiek met betrekking tot de examencommissie rijst bovendien de vraag *hoe* de examens van de examencommissie precies rekening (kunnen) houden met de door de ouders gekozen methodes en opvattingen.¹⁶⁶⁴

310. Uit het ontbreken van de mogelijkheid tot afwijking werd door de verzoekende partijen in de Vlaamse zaken een afzonderlijk middelonderdeel afgeleid: zij meenden dat het **gelijkheidsbeginsel** was geschonden doordat geen redelijke verantwoording voorhanden was nu, anders dan voor het reguliere onderwijs, verstrekkers van huisonderwijs geen afwijking van de eindtermen kunnen aanvragen.¹⁶⁶⁵ Het Hof besloot dat het niet nodig was het middelonderdeel te onderzoeken nu de Vlaamse examenregeling “het niet mogelijk [maakt] de verstrekkers van huisonderwijs *een leerplan* op te leggen, zodat geen eindtermen worden opgelegd.”¹⁶⁶⁶ Die formulering leest wat ongelukkig. Ook aan het reguliere onderwijs wordt immers geen leerplaninhoud “opgelegd”, doch slechts de verplichting zelf in een leerplan te voorzien. Ook de gevolgtrekking van het Hof – dat de afwezigheid van leerplannen ook de afwezigheid van eindtermen veronderstelt – is ietwat merkwaardig, nu de leerplannen een nadere specificering en geen preconditione van de eindtermen zijn.

Dat geen leerplan wordt opgelegd, is hoe dan ook een weinigzeggend oordeel. De relevantere vraag is of, volstrekt los van het leerplan, eindtermen worden opgelegd, des te meer nu ook het Hof zelf de invoering

¹⁶⁶⁴ Zie daarover ook *infra* nr. 323.

¹⁶⁶⁵ GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.20.1 en B.26.1; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.37.1.

¹⁶⁶⁶ GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.20.2 en B.26.2; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.37.2.

van eindtermen en ontwikkelingsdoelen als een te verregaande inmenging met de vrijheid van onderwijs naar voren heeft geschoven.

Nog opmerkelijker is dat het Hof aansluitend *zelf* aanstipt dat verstrekkers van huisonderwijs wel een soort leerplan *light* moeten indienen: het Vlaamse decreet schrijft immers voor dat ouders die voor huisonderwijs opteren “een verklaring van huisonderwijs met bijhorende informatie over het huisonderwijs” moeten indienen” en dat die informatie “onder meer, ‘de onderwijsdoelen die met het huisonderwijs zullen worden nagestreefd” moet bevatten.¹⁶⁶⁷

311. Een laatste punt van evaluatie heeft niet zozeer betrekking op de toets die het Hof toepaste met betrekking tot de onderwijsvrijheid, maar op de verhouding tussen de onderwijsvrijheid en het **legaliteitsbeginsel** in de arresten van het Grondwettelijk Hof. In de Franstalige zaken beoordeelde het Hof de documentatie die verstrekkers van huisonderwijs moesten aanreiken als voldoende gepreciseerd en de controlemodaliteiten als niet onevenredig. Het concludeerde dan ook dat deze modaliteiten het legaliteitsbeginsel en de vrijheid van onderwijs niet schonden.¹⁶⁶⁸ Dat is opvallend: legaliteit en vrijheid liggen, anders dan het Hof suggereert, immers niet automatisch in elkaars verlengde. Het Grondwettelijk Hof lijkt zich hier in eerste instantie aan te sluiten bij de visie van de Raad van State dat duidelijkere criteria een goede zaak zijn. Hoewel zulks vanuit het legaliteitsbeginsel zonder twijfel kan worden verdedigd, is het perspectief vanuit de vrijheid van onderwijs somberder: net door die specificiteit wordt de onderwijsverstrekker immers geconfronteerd met een aanzienlijke inperking van zijn onderwijsvrijheid.

De klacht dat de voor te leggen documenten de autonomie van de onderwijsverstrekkers inperkten, werd zelfs nergens nadrukkelijk aan de vrijheid van onderwijs getoetst. Het Hof beperkte zich tot de bespreking van die documenten in het licht van het legaliteitsbeginsel. Hoewel de verzoekende partijen de verplichting een “individueel opleidingsplan” voor te leggen inderdaad als een voorbeeld hadden aangevoerd van het “vage karakter van verschillende bewoordingen in het decreet”, hadden zij evenwel eveneens de strijdigheid van de ruime set aan voor te leggen documenten met de onderwijsvrijheid opgeworpen.¹⁶⁶⁹

C. Gerelateerde vrijheden: vrijheid van meningsuiting, recht op eerbiediging privéleven, vrijheid van erediens, recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing en de vrijheid van vereniging

312. Naast de vrijheid van onderwijs zelf werden door de verzoekende partijen ook een aantal gerelateerde vrijheden opgeworpen, waarbij het Hof tot een gelijkaardig oordeel kwam. Zo voerden enkele

¹⁶⁶⁷ GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.20.2, met verwijzing naar art. 110/29 CSO, ingevoegd bij art. III.19 OD XXIII.

¹⁶⁶⁸ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.24-B.26; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.13.

¹⁶⁶⁹ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, A.4.2-A.4.3.

verzoekende partijen ook een schending van **de vrijheid van meningsuiting** aan.¹⁶⁷⁰ Het Hof stelde daarover dat de vrijheid van meningsuiting in de context van het onderwijs een aspect vormt van de actieve vrijheid van onderwijs “opgevat als de vrijheid om onderwijs te verstrekken volgens zijn ideologische, filosofische en religieuze opvattingen.”¹⁶⁷¹ Ten aanzien van de verzoekende partijen in de eerste Franstalige zaak, die de vrijheid van onderwijs *in samenhang met* de vrijheid van meningsuiting (en de vrijheid van eredienst) hadden ingeroepen, leest deze overweging als een goedkeurende bevestiging dat zij terecht op beide, in deze context vervlochten, vrijheden trachtten te steunen. Ten aanzien van de verzoekende partijen uit de joodse gemeenschap, die een afzonderlijk middel aan de schending van de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van eredienst wilden ontlenuen, oogt bovenstaande overweging evenwel als een beperking: de vrijheid van meningsuiting, zo lijkt er te staan, is *slechts* een aspect van de actieve vrijheid van onderwijs en biedt ter zake geen houvast voor een afzonderlijke eis. Dat het Grondwettelijk Hof in zijn motivering bij de Vlaamse zaak zijn geïntegreerde overwegingen aangaande vrijheid van onderwijs en meningsuiting uit de Franstalige zaak overnam, zonder afzonderlijke overwegingen aan de vrijheid van meningsuiting te wijden, lijkt dit te bevestigen.

Het Hof stelde vervolgens dat de vrijheid van meningsuiting niet absoluut is, net zomin als de actieve vrijheid van onderwijs: “zij moet zich immers verzoenen met het recht op onderwijs van de kinderen en” – en dat is opvallend – “met het doel de geest van de kinderen open te stellen voor het pluralisme en de verdraagzaamheid, die essentieel zijn voor de democratie.”¹⁶⁷² Naast het recht op kwalitatief onderwijs, gericht op de voorbereiding op een zelfstandig leven in onze maatschappij – een doel waarbij het belang van het kind primeert – duikt aldus een bredere doelstelling op, waarbij niet het kind, maar het belang van de samenleving en de democratie centraal staan.¹⁶⁷³ Beide insteken zijn echter verweven. Het kan immers ook in het belang van het kind worden geacht in contact te treden met waarden van pluralisme en verdraagzaamheid en kennisopvattingen uit andere lagen van de samenleving.¹⁶⁷⁴

Zoals het al met betrekking tot de pedagogische vrijheid had gedaan, oordeelde het Hof ook ten aanzien van de vrijheid van meningsuiting en de “actieve vrijheid van onderwijs” – die opmerkelijk genoeg slechts

¹⁶⁷⁰ In de eerste Franstalige zaak wierpen de verzoekende partijen de schending van de onderwijsvrijheid op, *in samenhang gelezen met* de vrijheid van meningsuiting (GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, A.8). In de “Joodse zaak” tegen het Vlaamse decreet werd de schending van de vrijheid van meningsuiting samen met de schending van de vrijheid van eredienst in een afzonderlijk middel aangevoerd (GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, A.16.1).

¹⁶⁷¹ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.17.3; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.41.1.

¹⁶⁷² GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.17.3; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.41.1.

¹⁶⁷³ In die doelstellingen weerklinkt een echo van de onderwijsdoelen uit artikel 29 IVRK. Punt 1 d) van dat artikel noemt immers: “de voorbereiding van het kind op een verantwoord leven in een vrije samenleving, in de geest van begrip, vrede, verdraagzaamheid, gelijkheid van geslachten, en vriendschap tussen alle volken, etnische, nationale en godsdienstige groepen en personen behorend tot de oorspronkelijke bevolking”.

¹⁶⁷⁴ Jan Verplaetse argumenteert evenwel dat het recht op een “open toekomst” de leidraad moet zijn; en dat zowel schoolonderwijs als huisonderwijs dat kunnen waarmaken en kunnen bedreigen (J. VERPLAETSE, “Als men zich op school niet thuis voelt. Thuisonderwijs in Vlaanderen en Nederland ethisch getoetst”, *Ethiek en maatschappij* 2008, vol. 11, nr. 3, (80) 80-91). Zie over dat argument ook *supra* nr. 273, vn. 1472.

hier als dusdanig werd vernoemd¹⁶⁷⁵ – dat de verplichte deelname aan de centrale examens en de mogelijke verplichte inschrijving in het reguliere onderwijs deze grondrechten niet schond: uit de bestreden bepalingen zou geenszins kunnen worden afgeleid “dat de verzoekende verenigingen op enigerlei wijze zouden worden verhinderd om eigen privéscholen, steunend op hun religieuze en pedagogische opvattingen, op te richten of in stand te houden.”¹⁶⁷⁶ Of dat mogelijk wel het geval is voor de (volgens het Hof niet bestreden) manier waarop de examens worden georganiseerd, gaf het Hof niet aan.

313. Ten aanzien van het **recht op eerbiediging van het privéleven** kwam het Hof nagenoeg tot eenzelfde oordeel.¹⁶⁷⁷ Ook daarbij wees het Hof, zij het slechts tersluiks middels een verwijzing naar de rechtspraak van het EHRM, op een bredere maatschappelijke doelstelling om de bestreden maatregelen te verantwoorden. Het Hof had het niet alleen over de doelstellingen de kwaliteit van het huisonderwijs te waarborgen met het oog op het recht op onderwijs van de leerplichtige; het stond de decreetgever bij het uitwerken van een regeling die een overheidsinmenging in het privéleven inhoudt ook een appreciatiemarge toe “om rekening te houden met een billijk evenwicht tussen de tegenstrijdige belangen van het individu *en de samenleving in haar geheel*”.¹⁶⁷⁸ Zijn hoger besproken oordeel met betrekking tot de vrijheid van onderwijs herhalend, concludeerde het Hof dat de decreetgever dat billijk evenwicht had gevonden en de bestreden bepalingen evenmin een schending van het recht op eerbiediging van het privéleven uitmaakten.

314. Door de joodse privéscholen werden nog enkele specifieke middelen aangevoerd tegen het Vlaamse decreet, die in wezen neerkwamen op een hertaling van dezelfde eis dat hun grondwettelijke vrijheid was ingeperkt. Zij wierpen op dat de bestreden bepalingen eveneens een schending inhielden van de **vrijheid van eredienst**, het **recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing** en de **vrijheid van vereniging**. Het Grondwettelijk Hof herhaalde daarbij slechts, verwijzend naar de rechtspraak van het EHRM, dat “wanneer de rechten van de ouders, in plaats van het recht van het kind op onderwijs te versterken, met dat recht in conflict komen, de belangen van het kind primeren.”¹⁶⁷⁹

¹⁶⁷⁵ In de Sudbury-zaak voegde het Hof de motivering samen in één en hetzelfde middel die het in de eerdere zaken ten aanzien van zowel de “pedagogische vrijheid” als de vrijheid van meningsuiting had ontwikkeld. Daarbij werd de “actieve vrijheid van onderwijs” wel vermeld als onderdeel van de onderwijsvrijheid. Zie: GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.17.5.1.

¹⁶⁷⁶ GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.41.2. In deze zaak beperkte het Hof zijn onderzoek tot de verplichting tot deelname aan de examens van de examencommissie en de gevolgen in geval van niet-slagen (GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.36.2).

¹⁶⁷⁷ GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.34.2.

¹⁶⁷⁸ GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.32.3, met verwijzingen naar EHRM 26 mei 1994, *Keegan t. Ierland*, nr. 16969/90, § 49; EHRM 27 oktober 1994, *Kroon e.a. t. Nederland*, nr. 18535/91, § 31; EHRM 2 juni 2005, *Znamenskaya t. Rusland*, nr. 77758/01, § 28; EHRM 24 november 2005, *Sbojman t. Rusland*, nr. 74826/01, § 34; EHRM 20 december 2007, *Phinikaridou t. Cyprus*, nr. 23890/02, §§ 51 tot 53; EHRM 25 februari 2014, *Ostace t. Roemenië*, nr. 12547/06, § 33.

¹⁶⁷⁹ GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.39.2 *juncto* B.11.2. In de woorden van het EHRM: “*respect is only due to convictions on the part of the parents which do not conflict with the right of the child to education*” (EHRM 11 september 2006, *Konrad t. Duitsland (ontvankelijkheid)*, nr. 35504/03, p. 7; met verwijzing naar EHRM 25 februari 1982, *Campbell en Cosans t. Verenigd Koninkrijk*, nrs. 7511/76, 7743/7, §36).

Die redenering, zo vlot door het Grondwettelijk Hof overgenomen uit de rechtspraak van het EHRM, lijkt cruciaal voor een goed begrip van de vrijheid van onderwijs anno 2018: wat artikel 24 van de Grondwet ook bepaalt en op welke traditie het artikel ook teruggaat, het belang van het kind primeert.

Het Hof oordeelde dat de bestreden bepalingen “noch tot doel noch tot gevolg” [hebben] de vrijheid van vereniging van de adressaten en de vrijheid van eredienst te regelen en dat zij de verzoekende partijen niet het recht ontzeggen “om in gemeenschap met de andere leden van hun groep hun eigen cultuur te beleven.”¹⁶⁸⁰

Specifiek met betrekking tot de verenigingsvrijheid, stelde het Hof dat de bestreden bepalingen de verzoekende verenigingen – privéscholen – geenszins zouden verhinderen hun activiteiten voort te zetten ter verwezenlijking van hun maatschappelijk doel.¹⁶⁸¹ Mocht de verplichte inschrijving van hun leerlingen in het reguliere onderwijs de privéscholen met organisatorische problemen confronteren door een dalend leerlingenaantal dan maakt dat de controlemechanismen nog niet onevenredig, aldus het Hof, “temeer nu dergelijke problemen - gesteld dat zij zich zouden voordoen - niet opwegen tegen het recht op onderwijs van de betrokken leerplichtige”, waarvoor de bestreden regeling precies werd ingevoerd.¹⁶⁸²

Met betrekking tot de vrijheid van eredienst en het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing, beperkte het Hof zich tot enkele boude stellingen zonder nadere motivering: de bestreden bepalingen vormden geen inbreuk op “het recht om de schoolgaande kinderen van de joods-orthodoxe leefgemeenschap voor te bereiden op een leven als gelovige, joods-orthodoxe Jood”¹⁶⁸³ en zij “ontzeggen de verzoekende partijen niet het recht om in gemeenschap met de andere leden van hun groep hun eigen cultuur te beleven.”¹⁶⁸⁴ “Overigens”, zo vulde het Hof nog aan, “strekken de bestreden bepalingen geenszins ertoe de verzoekende partijen anders te behandelen dan de andere adressaten ervan.”¹⁶⁸⁵ Los van de loutere boude stellingname waartoe het Hof zijn motivering beperkt, is die laatste opmerking – dat de bepalingen er niet toe strekken de verzoekende partijen anders te behandelen – mogelijk net het grondwettelijke probleem: men zou kunnen argumenteren dat voor de joods-orthodoxe gemeenschap een *andere* regeling net noodzakelijk is om tegemoet te komen aan de specificiteit van de gemeenschap en haar gebruiken.¹⁶⁸⁶

¹⁶⁸⁰ GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.40, B.46.2 en B.50.2.

¹⁶⁸¹ GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.46.2.

¹⁶⁸² GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.41.2 en 42.2. Gelijkluidend in het kader van de actieve vrijheid van onderwijs: GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.17.5.2.

¹⁶⁸³ GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.40.

¹⁶⁸⁴ GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.50.2.

¹⁶⁸⁵ GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.50.2.

¹⁶⁸⁶ Cf. de materiële betekenis van het gelijkheidsbeginsel, volgens dewelke verschillende situaties een verschillende regeling vereisen (zie *infra* nr. 2006). Zie ook de argumentatie: *supra* nr. 273.

Dat het Hof, eventueel, ook tot een ander besluit had kunnen komen blijkt ook uit de gelijkaardige zaak *Wisconsin v. Yoder* uit de VS, waarin het *Supreme Court* van de Verenigde Staten, weliswaar in een andere grondwettelijke context, wel in het voordeel van de Amish gemeenschap oordeelde. Zie: *supra* nr. 273, vn. 1471; United States Supreme Court, *Wisconsin v. Yoder*, 406 U.S. 205 (1972); J. GORDON, "Wisconsin v. Yoder and Religious Liberty", *Texas Law Review* 1996, (1237) 1237-1240.

D. Conclusie

315. In de huisonderwijszaken sprak het Grondwettelijk Hof zich voor het eerst uit over de betekenis van de vrijheid van onderwijs ten aanzien van onderwijsverstrekkers die noch erkend, noch gefinancierd of gesubsidieerd werden. Daarbij bevestigde het Hof vooreerst dat de keuzevrijheid (de passieve vrijheid van onderwijs) eveneens de keuze voor huisonderwijs omvat. Hoewel het Hof zulks niet expliciet stelt, kan ook de actieve of pedagogische vrijheid worden geacht zich uit te strekken tot het huisonderwijs.

Samen met die erkenning bevestigde het Hof evenwel ook dat de decreetgever die vrijheid kan inperken. Waar het Hof in het verleden beperkingen van de onderwijsvrijheid steeds koppelde aan de financiering of subsidiëring, komt in de huisonderwijszaken een nieuwe verantwoording op de voorgrond: zonder al te strikt vast te houden aan het onderscheid tussen passieve en actieve onderwijsvrijheid oordeelt het Hof dat het recht op onderwijs en het belang van het kind prevaleren op de vrijheid van verstrekkers van huisonderwijs en van ouders die opteren hun kinderen huisonderwijs te laten volgen.

Tegelijkertijd stelde het Hof echter ook dat het “toezicht [op de verstrekker van huisonderwijs] niet zo ver [mag] gaan de inachtneming te eisen van de ontwikkelingsdoeleinden, eindtermen of basisvaardigheden.”¹⁶⁸⁷ De inhoudelijke aspecten van de controlemechanismen, de verplichte deelname aan de centrale proeven en de gedwongen inschrijving in het reguliere onderwijs werden door het Hof – in eerder boude stellingen – beoordeeld als minder verregaande en te verantwoorde beperkingen van de onderwijsvrijheid. Daarbij ging het Hof er – al dan niet terecht – vanuit dat zowel de inspectiecontrole als de centrale examens rekening houden “met de pedagogische methoden, alsook met de ideologische, filosofische of religieuze opvattingen van de ouders of van de leerkrachten, op voorwaarde dat die methodes en opvattingen niet indruisen tegen het recht van het kind op onderwijs met naleving van de fundamentele vrijheden en rechten en geen afbreuk doen aan de kwaliteit van het onderwijs, noch aan het te bereiken studieniveau.”¹⁶⁸⁸ In de mate dat in de praktijk aan die premisse niet is voldaan, zijn de verstrekkers van huisonderwijs die getroffen worden door een onterechte negatieve evaluatiebeslissing aangewezen op een beroep tot vernietiging bij de Raad van State tegen de aan hen gerichte beslissing tot verplichte inschrijving in het reguliere onderwijs (of het eerste inspectie- of examenresultaat).

Hoewel de arresten tekortschieten wat de toepassing van een gestructureerde en nauwgezette proportionaliteitstoets betreft, geven zij onmiskenbaar blijk van een nieuwe benadering van de vrijheid van onderwijs door het Grondwettelijk Hof. De vrijheid is daarbij klaarblijkelijk ondergeschikt aan het recht op onderwijs en/of het belang van het kind. De arresten zijn niet alleen bekritiseerbaar als slordig gemotiveerd;

¹⁶⁸⁷ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.23.1.2; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.10.1.2; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.13; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.16.

¹⁶⁸⁸ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.23.4 en GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.10.4 (eigen nadruk).
Gelijkluidend: GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.14.3; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.17.3.

als het de bedoeling was een radicale ommekeer in de betekenis van de onderwijsvrijheid te realiseren, lijkt het Hof ons zijn boekje te buiten gegaan. De aangewezen weg voor een verregaande herziening van een grondrecht lijkt ons immers een grondwetswijziging.

Desalniettemin kan de rechtspraak van het Hof – in ondergeschikte orde – juridisch worden gefundeerd. Ons inziens kunnen twee juridische verantwoordingen worden gegeven. Ofwel betreft het een voorbeeld van wijziging in interpretatie, waarbij het Grondwettelijk Hof de onderwijsvrijheid teleologisch of neutraliserend heeft geherinterpreteerd. Ofwel heeft de wijziging van artikel 22*bis* van de Grondwet uit 2008 *impliciet* ook artikel 24 gewijzigd, waardoor de vrijheid van onderwijs voortaan het belang van het kind als primaire toetssteen moeten laten voorgaan.

316. Tevergeefs werd door de verzoekende partijen ook een beroep gedaan op een rist gerelateerde vrijheden: de vrijheid van meningsuiting, het recht op eerbiediging van het privéleven, de vrijheid van erediens, het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing en de vrijheid van vereniging. Het Hof herhaalde daarbij in hoofdzaak zijn oordeel met betrekking tot de vrijheid van onderwijs. Hoewel zulks de verzoekende partijen tot weinig nut strekt, bevestigde het Hof daarmee wel de verwevenheid van de onderwijsvrijheid met die andere vrijheden, een verwevenheid die teruggaat tot 1831.¹⁶⁸⁹

3.3.2 Het gelijkheidsbeginsel

317. Door de verzoekende partijen werd ook een reeks schendingen van het gelijkheidsbeginsel opgeworpen. Hoger is al op een aantal middelen ingegaan. Zo werd door de Sudbury-scholen gewezen op hoe het niet slagen voor de centrale examens als indicatie wordt gehanteerd voor het gebrekkig zijn van het verstrekte huisonderwijs, terwijl aan een niet-slagen in het reguliere onderwijs geen gelijkaardige conclusies of sancties worden gekoppeld.¹⁶⁹⁰ In beide Vlaamse zaken werd ook een schending van het gelijkheidsbeginsel opgeworpen doordat, anders dan voor het reguliere onderwijs, voor verstrekkers van huisonderwijs geen afwijkingsmogelijkheid van de eindtermen voorhanden is.¹⁶⁹¹ Tevergeefs werd ook de strijdigheid van het Vlaamse decreet met het gelijkheidsbeginsel opgeworpen *in samenhang gelezen met artikel 22bis van de Grondwet en het kinderrechtenverdrag*.¹⁶⁹²

Daarnaast werd ook een schending van het gelijkheidsbeginsel opgeworpen wegens een ongelijke behandeling van het huisonderwijs en het reguliere onderwijs op het vlak van de verplichting deel te nemen en te slagen voor centrale examens (A) en de overige modaliteiten van de centrale examens (B); en werd een

¹⁶⁸⁹ Zie *supra* nr. 25.

¹⁶⁹⁰ Zie *supra* nr. 307.

¹⁶⁹¹ Zie *supra* nr. 309.

¹⁶⁹² GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.29.2; zie *supra* nr. 294.

beroep gedaan op het gelijkheidsbeginsel in samenhang gelezen met het rechtszekerheids-, het vertrouwens- en het zorgvuldigheidsbeginsel wegens het ontbreken van een adequate overgangperiode (C). Op deze elementen wordt hieronder nader ingegaan.

Over een laatste middel met betrekking tot het gelijkheidsbeginsel kunnen we – net als het Hof – erg kort zijn. De verzoekers wierpen ook het *niet* verschillend behandelen van het privéonderwijs en het huisonderwijs *sensu stricto* op. Daarover oordeelde het Hof dat beide vormen van huisonderwijs voldoende vergelijkbaar waren om een gemeenschappelijk systeem van kwaliteitscontrole te organiseren nu zij beide “buiten het kader van het erkende, gefinancierde of gesubsidieerde onderwijs” plaatsvinden. Die gelijke behandeling van privéscholen en particuliere ouders is nochtans door Versteegen in vraag gesteld vanuit de stelling dat het binnendringen in “de intimiteit van het gezin” een (nog) grotere terughoudendheid vanwege de overheid behoeft.¹⁶⁹³

A. De examens als resultaatsverbintenis

318. De gevolgen van het niet-slagen voor de centrale examens werden pas in de Vlaamse zaken voor het eerst aangehaald in het kader van de onderwijsvrijheid. In alle zaken werden de examenverplichtingen evenwel ook als een kwestie van het gelijkheidsbeginsel aangevoerd. In wat volgt wordt eerst ingegaan op de Vlaamse zaken, waarin het Hof het beroep op het gelijkheidsbeginsel afwees, en vervolgens op de Franstalige zaken, waarbij het Hof wel tot een gedeeltelijke vernietiging zou besluiten.

319. In de Vlaamse zaken wierpen de verzoekende partijen onder meer op dat leerplichtigen uit het reguliere onderwijs niet verplicht werden aan centrale examens deel te nemen, noch ervoor te slagen en dat door leerplichtigen die huisonderwijs volgen wel zulke verplichtingen op te leggen een **resultaatsverbintenis** werd opgelegd.¹⁶⁹⁴ In het reguliere onderwijs is de doorstroming naar en in het secundair onderwijs mogelijk zonder te moeten slagen voor examens en zonder een getuigschrift te behalen.¹⁶⁹⁵ Bovendien krijgen leerlingen uit het huisonderwijs slechts twee pogingen om te slagen, terwijl zo’n numerieke kansenbeperving in het reguliere onderwijs niet voorkomt, en kunnen leerlingen in het reguliere onderwijs een jaar overdoen, terwijl leerlingen uit het huisonderwijs aan een leeftijdsvoorwaarde zijn gebonden om te slagen voor de centrale examens.¹⁶⁹⁶ Ten aanzien van al die elementen stelde het Grondwettelijk Hof slechts dat de genoemde verschillen in behandeling voortvloeien “uit de eigen kenmerken van het huisonderwijs en het reguliere onderwijs, die redelijkerwijze verantwoorden dat niet alle

¹⁶⁹³ R. VERSTEGEN, "Levensbeschouwing en onderwijs: het juridische kader", *TORB* 2013-2014, nr. 4-5, (312) 317.

¹⁶⁹⁴ GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.22.1. Die ongelijkheid is in zekere zin nog groter in Vlaanderen: in de Franse Gemeenschap is er immers voor iedereen een verplichte centrale toets aan het einde van de lagere school. In Vlaanderen is die test er *enkel* voor wie huisonderwijs volgt.

¹⁶⁹⁵ GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.23.1; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.23.1.

¹⁶⁹⁶ GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.22.1; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.25.1 en B.27.1.

aspecten van beide systemen - inzonderheid wat het kwaliteitstoezicht op het verstrekte onderwijs betreft - op identieke wijze zouden dienen te worden geregeld.”¹⁶⁹⁷

Zelfs als de examens van de examencommissie voldoende rekening kunnen houden met de eigenheid van de verstrekker van huisonderwijs en door de eindtermen slechts als referentiekader te nemen minder stringent zijn dan het middels leerplannen afgedwongen eindtermenarsenaal, lijkt het Hof hier wel erg snel over een nochtans cruciaal punt te gaan: de invoering van een resultaatsverbintenis voor de individuele leerling is zonder twijfel een element waarin de kwaliteitscontrole voor het huisonderwijs die voor het reguliere onderwijs overtreft in intensiteit (of dat resultaat nu het bereiken van eindtermen of van andere middels examens nagestreefde doelen betreft). Dat zulks geen nadere verantwoording vergt dan dat het te wijten is aan “de eigen kenmerken van het huisonderwijs” verrast des te meer in het licht van de door het Hof zelf getrokken grens waarbij het onderwijs dat niet met overheidsmiddelen wordt verstrekt een ruimere vrijheid dient toe te komen. Het gegeven dat slechts de “meerderheid der leerlingen” de eindtermen en de *socles de compétences* diende te bereiken vormde immers een centraal element in de beoordeling door het Arbitragehof van die instrumenten.¹⁶⁹⁸

320. De **gevolgen van het niet-slagen** voor de centrale examens werden enkel in de Vlaamse zaak expliciet besproken in relatie tot de vrijheid van onderwijs.¹⁶⁹⁹ Hoewel de verzoekende partijen ook in de eerste Franstalige zaak de strijdigheid met de vrijheid van onderwijs ter zake hadden aangevoerd, beoordeelde het Hof de gevolgen van het niet-slagen in de eerste zaken *enkel* in het licht van het gelijkheidsbeginsel.¹⁷⁰⁰ Wat het gelijkheidsbeginsel betreft, had ook de afdeling Wetgeving van de Raad van State ter zake opgemerkt dat het verschil in behandeling tussen leerlingen die reeds schoollopen in het reguliere onderwijs – en bij een eventueel falen voor examens of het oplopen van een schoolachterstand niet van onderwijstype dienen te veranderen – en leerlingen uit het huisonderwijs die in die omstandigheden tot een inschrijving in het reguliere onderwijs zouden worden gedwongen, voldoende moest worden toegelicht in de parlementaire voorbereiding om de toets met het gelijkheidsbeginsel te doorstaan.¹⁷⁰¹

Het Grondwettelijk Hof maakte ter zake een onderscheid tussen de situatie met betrekking tot het getuigschrift basisonderwijs, waarbij het wel een schending van het gelijkheidsbeginsel vaststelde, en die

¹⁶⁹⁷ GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.22.2; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.24.2.

¹⁶⁹⁸ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.8.2; Arbitragehof 18 april 2001, nr. 49/2001, B.10.2.

¹⁶⁹⁹ Door de verzoekende partijen in de eerste Vlaamse zaak werd ter zake ook een schending van het gelijkheidsbeginsel aangevoerd: leerlingen die huisonderwijs volgen moeten van schooltype veranderen wanneer zij niet slagen voor de examens van de centrale examencommissie, terwijl zo’n sanctie niet bestaat voor leerlingen uit het reguliere onderwijs (GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.23.1). Daarop repliceerde het Hof slechts met een verwijzing naar de motivering inzake onderwijsvrijheid: het zou niet onredelijk zijn uit het niet-slagen te concluderen dat het onderwijs lacunes vertoont; en voor bepaalde categorieën van leerplichtigen kan het CLB tot een vrijstelling van de examens besluiten (GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.23.2 *juncto* B.14.4).

¹⁷⁰⁰ Cf. GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, A.4.3.

¹⁷⁰¹ Adv.RvS 17 december 2007, nr. 43.832/2, *Parl.St.* Fr.Parl. 2007-2008, nr. 521/1, (17) 26; ook geciteerd in GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.32.1.

voor de oriënteringsattesten voor de eerste en tweede graad van het secundair onderwijs, waarbij het geen schending vaststelde. Cruciaal is dat in de Franse Gemeenschap voor alle leerlingen – dus ook voor die uit het reguliere onderwijs – een verplicht centraal examen wordt ingericht aan het eind van het lager onderwijs.¹⁷⁰²

321. Met betrekking tot het basisonderwijs stelde het Hof vast dat de kinderen die onder het huisonderwijs vallen in de regeling van de Franse Gemeenschap op twee punten anders worden behandeld dan de kinderen die onder het georganiseerd of gesubsidieerd onderwijs vallen: enerzijds werden ‘huisonderwezen kinderen’ gedwongen *vroeger* voor de centrale proef te slagen, nu leerlingen uit het reguliere onderwijs hun zesde leerjaar van de lagere school konden overdoen waardoor zij de proef ook later dan het schooljaar waarin ze 12 jaar worden (opnieuw) konden afleggen; anderzijds bestond enkel voor leerlingen uit het reguliere onderwijs een mogelijkheid om bij niet-slagen voor de externe proef alsnog een getuigschrift basisonderwijs toegekend te krijgen.¹⁷⁰³ Dat de kinderen die huisonderwijs volgen aldus minder mogelijkheden kregen om het getuigschrift basisonderwijs te behalen werd door het Hof als “niet verantwoord” beoordeeld. Het gevolg van het niet-verkrijgen van het getuigschrift basisonderwijs werd dan ook als onevenredig beschouwd en de bepalingen uit het decreet van de Franse Gemeenschap met betrekking de verplichte inschrijving in het reguliere onderwijs werden, wat het basisonderwijs betrof, vernietigd wegens strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel.¹⁷⁰⁴

Een ongelijkheid waar het Hof in 2009 aan voorbij leek te gaan – en waar vervolgens ook de decreetgever niet op inging bij het aannemen van een reparatiebepaling in het decreet van 12 juli 2012 – was de afwezigheid van een afwijkingsregeling voor het huisonderwijs. Voor het reguliere onderwijs voorzag het Décret missions immers in een mogelijkheid af te wijken van de *socles de compétences*. Voor de onderwijsinstellingen die zo’n afwijking hebben verkregen, wordt ook de centrale proef aangepast door de inspectie om rekening te houden met de toegekende afwijkingen.¹⁷⁰⁵ Voor het huisonderwijs is evenwel niet in een afwijkingsmogelijkheid voorzien. Evenmin is een procedure voorhanden om een aanpassing van de centrale proef af te dwingen. Hoewel het Hof later – in de Vlaamse zaken – zou verduidelijken dat centrale examens noodzakelijkerwijs rekening moeten houden met de eigenheid van het verstrekte huisonderwijs (in 2009 stelde het enkel met betrekking tot de inspectiecontrole dat die rekening diende te houden met de

¹⁷⁰² Art. 20 Decr.Fr. 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.

¹⁷⁰³ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.33.2-33.5. De examencommissie diende zich daarvoor te baseren op “*un dossier comportant la copie des bulletins des deux dernières années de la scolarité primaire de l'élève, tels qu'ils ont été communiqués aux parents ainsi qu'un rapport circonstancié de l'instituteur avec son avis favorable ou défavorable quant à l'attribution du certificat d'études de base à l'élève concerné*” (art. 29, §2 Decr.Fr. 2 juni 2006). Zie *infra* nr. 401, vn. 2044.

¹⁷⁰⁴ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.33.5-33.6. In zijn tweede arrest stelde het Hof vast dat het beroep zonder voorwerp was geworden, nu de verzoekende partij slechts belang had bij de vernietiging van de bepalingen met betrekking tot het basisonderwijs, die inmiddels reeds was toegekend (GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.17).

¹⁷⁰⁵ Art. 21, derde lid Decr.Fr. 2 juni 2006.

eigenheid van het huisonderwijs), blijft het opmerkelijk dat het Hof dat voorbehoud niet reeds in 2009 maakte en de afwezigheid van een formele procedure tot aanpassing van de centrale proef niet kritisch aan de kaak stelde.

Reactie van de decreetgever: het decreet van de Franse Gemeenschap van 12 juli 2012

Aan de gedeeltelijke vernietiging door het Grondwettelijk Hof werd tegemoetgekomen middels artikel 87 Decr.Fr. van 12 juli 2012 *modifiant diverses dispositions en matière d'enseignement obligatoire* (BS 30 augustus 2012). De gebuisde leerplichtige wordt voortaan een bijkomend uitstel van één jaar geboden voor het afleggen van de proef tot het behalen van het getuigschrift basisonderwijs. Tijdens dat jaar wordt de leerling opgevolgd middels een tweevoudige controle vanwege de inspectie (nieuw art. 18, tweede lid Decr.Fr. 25 april 2008).

322. Voor het secundair onderwijs – waar net als in Vlaanderen geen verplichte centrale examens plaatsvinden voor het reguliere onderwijs – lagen de kaarten anders. Hier oordeelde het Hof dat de voorwaarde voor minderjarigen die huisonderwijs volgden en voor minderjarigen uit het reguliere onderwijs “hun dezelfde kansen bieden om meerdere keren aan de betrokken examens deel te nemen met het oog op de toekenning van de attesten”.¹⁷⁰⁶ Dat er *specifieke* gevolgen verbonden zijn aan het niet-slagen van de minderjarige die huisonderwijs volgt, werd als niet-discriminerend beoordeeld: het is, zoals het Hof ook in de Vlaamse zaken zou herhalen, “niet onredelijk te oordelen dat een herhaald niet-slagen van een minderjarige die huisonderwijs krijgt, op lacunes wijst in het onderwijs dat hem wordt verstrekt.”¹⁷⁰⁷ Aldus zou het in overeenstemming zijn met het doel – het recht van iedere minderjarige op onderwijs te waarborgen – en met het belang van de betrokken minderjarige zelf om te voorzien in een verandering van onderwijstype door zijn verplichte inschrijving in het reguliere onderwijs. Toch lijkt het Hof op twee benen te hinken: terwijl het de *specifieke* gevolgen voor minderjarigen die huisonderwijs volgen enerzijds als niet-discriminerend beoordeelde, ontkrachtte het anderzijds net de specificiteit ervan: de niet-geslaagde minderjarige uit het reguliere onderwijs, zo stelde het Hof immers ook, “wordt overigens niet anders behandeld vermits hij naar een dergelijke inrichting [van regulier onderwijs] moet blijven gaan tot het einde van de leerplicht.”¹⁷⁰⁸

B. De modaliteiten van de centrale examens

323. De verzoekers zagen ook in enkele modaliteiten van de centrale examens een schending van het gelijkheidsbeginsel: zo organiseert de examencommissie van het secundair onderwijs geen examens voor de

¹⁷⁰⁶ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.34.5.

¹⁷⁰⁷ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.34.5.

¹⁷⁰⁸ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.34.5.

B-stroom, terwijl voor leerlingen die daar “thuishoren” wel een traject in het reguliere onderwijs is voorzien en dwingt examinering via de examencommissie de leerplichtigen een toets over de gehele leerstof af te leggen, terwijl in het reguliere onderwijs per semester wordt getoetst (en ook dagelijks werk in rekening kan worden gebracht).¹⁷⁰⁹ Het Hof verklaarde die middelonderdelen evenwel onontvankelijk omdat de kritiek niet aan het bestreden decreet toe te schrijven zou zijn, maar aan de wijze waarop de examens voor de examencommissie worden georganiseerd.¹⁷¹⁰ Tot hetzelfde oordeel kwam het met betrekking tot het betoog dat voor leerlingen uit het huisonderwijs verplichte deelname aan *schriftelijke en mondelinge examens* werd voorzien, terwijl in het reguliere onderwijs ook andere evaluatievormen mogelijk zijn.¹⁷¹¹

Het Hof lijkt hier wel erg kort door de bocht te gaan. Hoewel de examens van de examencommissie hun grondslag inderdaad elders vinden, geldt zulks niet voor het *gebruik* van die examens in het kader van de controle op het huisonderwijs. Het beroep tot vernietiging van de verzoekende partijen is er niet op gericht de examens van de examencommissie *as such* ongeldig te laten verklaren, maar het *gebruik* ervan ten dienste van de controle op het huisonderwijs aan te vechten. Het komt het Hof, ons inziens, wel degelijk toe te beoordelen of het systeem van centrale examens en de organisatie ervan, die de invoering van een controlekader voor het huisonderwijs predateert, een adequaat middel is om de nagestreefde doelstellingen te realiseren en of dat middel noodzakelijk en evenredig is.

Volgen we de redenering van het Hof, dan zou de decreetgever ook kunnen voorschrijven dat verstrekkers van huisonderwijs eindtermen moeten respecteren. Zou een decreet op het huisonderwijs waarin naar eindtermen wordt verwezen worden aangevochten wegens strijdig met de onderwijsvrijheid of het gelijkheidsbeginsel, dan zou het Hof dat beroep immers kunnen afwijzen “[v]ermits die grief niet aan het bestreden [decreet] kan worden toegeschreven, maar aan de wijze waarop [de eindtermen zijn vormgegeven]”.

324. Tegelijkertijd is het oordeel van het Hof – hoewel opmerkelijk – niet volkomen waardeloos voor de verzoekende partijen. Door te oordelen dat de grief toe te wijzen is aan de manier waarop de examens voor de examencommissie worden georganiseerd, stelt het Hof immers *niet* dat de examens per definitie grondwetsconform verlopen. Een eventueel negatief examenresultaat kan aldus nog voor de Raad van State worden aangevochten, waarbij het ontbreken van examens op B-stroom-niveau of examens voor slechts een gedeelte van de leerstof zouden kunnen worden aangekaart. Door ook het ontbreken van “andere

¹⁷⁰⁹ GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.21.1-B.21.2; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.26.1.

¹⁷¹⁰ GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.21.2; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.26.2. De grief dat wie niet slaagde voor de examens automatisch naar de B-stroom van de eerste graad of naar het beroepssecundair onderwijs zou worden geleid, terwijl dat mogelijk niet de juiste richting voor de betrokken leerling was, werd ook opgeworpen in het kader van het recht op onderwijs van de leerling die huisonderwijs volgt. Ook daar schoof het Hof de kritiek evenwel terzijde als een “grief die niet aan het bestreden artikel III.20 kan worden toegeschreven” (GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.16-17.3).

¹⁷¹¹ GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.28.1-B.28.2.

evaluatievormen” dan schriftelijke en mondelinge examens als een aangelegenheid te categoriseren die te wijten is “aan de wijze waarop de examens voor de examencommissie worden georganiseerd”¹⁷¹², laat het Hof zelfs ruimte voor het Sudbury-onderwijs om het gebruik van schriftelijke en mondelinge examens – in plaats van alternatieve evaluatievormen – in vraag te stellen.¹⁷¹³ De vraag blijft evenwel of de Raad van State bij een eventueel beroep tot vernietiging van een evaluatiebeslissing van de examencommissie die wel erg subtiele hint zal willen oppikken.

C. Inwerkingtreding

325. De verzoekende partijen in de eerste Vlaamse zaak voerden ook een schending van het gelijkheidsbeginsel aan, al dan niet in samenhang gelezen met het rechtszekerheids-, het vertrouwens- en het zorgvuldigheidsbeginsel wegens het ontbreken van een adequate overgangperiode. Daardoor ontbrak het de verstrekkers van huisonderwijs aan de mogelijkheid om hun leerplan te wijzigen en hun leerlingen voor te bereiden op de examens van de examencommissie.¹⁷¹⁴ Voor het basisonderwijs was voorzien in twee temporele aanknopingspunten – met een periode van twee jaar ertussen: uiterlijk in het schooljaar waarin de leerplichtige elf jaar is geworden voor 1 januari moest hij of zij voor het eerst worden ingeschreven bij de examencommissie; uiterlijk in het schooljaar waarin hij of zij dertien jaar is geworden voor 1 januari diende de leerplichtige het getuigschrift basisonderwijs te behalen.¹⁷¹⁵ Het Hof oordeelde dan ook dat de termijn tussen de inschrijving bij de examencommissie en het behalen van het getuigschrift “redelijkerwijze voldoende [is] om, enerzijds, de leerplichtige in de gelegenheid te stellen zich behoorlijk op dat examen voor te bereiden en, anderzijds, de verstrekker van huisonderwijs toe te laten de nodige maatregelen daartoe te nemen.”¹⁷¹⁶ Voor de examens voor het getuigschrift van de eerste graad van het secundair onderwijs gold daarentegen slechts één verplichting: het getuigschrift moest uiterlijk worden behaald binnen het schooljaar waarin de leerplichtige de leeftijd van vijftien jaar bereikte.¹⁷¹⁷ Daarover stelde Hof dat “de termijn die de betrokken leerplichtige wordt gelaten om zich behoorlijk op het examen voor te bereiden, evenals de termijn waarover de betrokken verstrekker van huisonderwijs beschikt om daartoe de nodige maatregelen te nemen, in bepaalde gevallen onvoldoende blijken”, in het bijzonder voor de leerplichtigen die in het schooljaar 2013-2014, wanneer de nieuwe regeling inging, de leeftijd van vijftien jaar bereiken.¹⁷¹⁸ De

¹⁷¹² GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.28.2.

¹⁷¹³ Dat het Hof daartoe ruimte laat, blijkt ook uit zijn argumentatie met betrekking tot de taal waarin de examens worden afgenomen. Het Hof stelde immers ook daarbij dat de grief dat de examenscommissie enkel examens organiseert in het Nederlands niet aan het bestreden decreet kon worden toegewezen. Het stelde evenwel ook: “Zelfs indien dat middel ontvankelijk zou zijn, is het niet gegrond” (GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.32; zie ook: *infra* nr. 332). Dat het zich omtrent de taalvrijheid aanvullend *wel* ten gronde uitliet, terwijl het dat met betrekking tot het gelijkheidsbeginsel niet deed, laat – via een *a contrario* redenering – alvast enige hoop intact voor de verstrekker van huisonderwijs om examenresultaten aan te vechten voor de bestuursrechter.

¹⁷¹⁴ GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.27.

¹⁷¹⁵ Art. 26*bis*/2, §1 DBO.

¹⁷¹⁶ GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.28.2.

¹⁷¹⁷ Art. 110/30, §1 CSO, zoals ingevoegd bij art. III.20 OD XXIII.

¹⁷¹⁸ GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.28.3.1.

inwerkingtredingsbepaling van de regeling voor het secundair onderwijs werd dan ook vernietigd wegens strijdigheid met het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.¹⁷¹⁹

Reactie van de decreetgever: Onderwijsdecreet XXIV van 25 april 2014

Onderwijsdecreet XXIV van 25 april 2014 (*BS* 25 september 2014) maakte de verplichte deelname aan de examens van de examencommissie pas voor het eerst van toepassing op leerlingen die geboren zijn in het jaar 2002. Ook de deadline waarbinnen het getuigschrift secundair onderwijs moet worden behaald werd daarbij lichtjes opgeschoven, van “*het schooljaar waarin [de leerling] de leeftijd van vijftien jaar bereikt*” naar “*het schooljaar waarin [de leerling] zestien jaar is geworden voor 1 januari*” (artikel 110/30, §1, tweede lid CSO, zoals gewijzigd bij artikel III.23 OD XXIV). Aldus zou ten vroegste aan het eind van het schooljaar 2018-2019 voor het eerst iemand (die dan zestien is) verplicht kunnen worden om zich in het reguliere onderwijs in te schrijven, indien hij of zij tegen dan geen enkel getuigschrift of diploma secundair onderwijs heeft behaald.¹⁷²⁰ Hoewel het Grondwettelijk Hof meende dat een overgangsregeling voor het basisonderwijs niet noodzakelijk was, voorzag Onderwijsdecreet XXIV ook daarvoor in een bijkomende overgangsmaatregel voor leerlingen geboren in 2002. Waar andere leerlingen zich in het schooljaar waarin ze elf zijn geworden voor het eerst bij de examencommissie moeten aandienen, was dat voor deze leerlingen pas in het schooljaar waarin ze voor 1 januari twaalf zijn geworden het geval, i.e. in het schooljaar 2014-2015 (artikel 26bis/2, §1, eerste lid *in fine* DBO, zoals gewijzigd bij artikel II.5 OD XXIV).

D. Conclusie

326. Anders dan de middelen die de verzoekende partijen uit de vrijheid van onderwijs en gerelateerde vrijheden puurden, waren de beroepen op het gelijkheidsbeginsel niet volstrekt zonder succes. Zo slaagden de Vlaamse partijen erin de inwerkingtredingsbepaling van het nieuwe decreet met betrekking tot het secundair onderwijs te laten vernietigen en sneuvelde de examenbepaling voor het basisonderwijs in het decreet van de Franse Gemeenschap. De essentie van de controlemechanismen bleef echter overeind en met eenvoudige decretale ingrepen werd de gesignaleerde ongrondwettigheid vrij snel door beide decreetgevers verholpen.

Op twee punten blijft het opvallend dat het Grondwettelijk Hof *geen* (bredere) schending van het gelijkheidsbeginsel vaststelde. Zo leggen de ingevoerde controlemechanismen de individuele leerling die huisonderwijs volgt onmiskenbaar een individuele resultaatsverbintenis op, terwijl een even ingrijpende vrijheidsbeperking in het reguliere onderwijs onbestaande is (en in vraag gesteld zou kunnen worden vanuit

¹⁷¹⁹ GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.28.3.2-B.28.3.5.

¹⁷²⁰ Zie ook in die zin: Vraag 5, *Vr. en Antw.* Vl.Parl., Vr. nr. 327, 6 maart 2018 (C. GENNEZ, antw. H. CREVITS)

de vrijheid van onderwijs). Dat die ongelijkheid slechts toe te schrijven zou zijn aan de eigen kenmerken van het huisonderwijs, zoals het Grondwettelijk Hof stelde, is opmerkelijk nu het Hof elders (terecht) oordeelde dat het huisonderwijs een *grotere* vrijheid dient toe te komen dan het reguliere onderwijs en het opleggen van een resultaatsverbintenis net het omgekeerde bewerkstelligt.

De tweede opmerkelijke afwijzing van het beroep op het gelijkheidsbeginsel betreft de modaliteiten van de centrale examens (niet voor de B-stroom, toetsing van de gehele leerstof, louter schriftelijke en mondelinge proeven). Die modaliteiten zouden niet uit de bestreden decreten voortvloeien en dus niet het voorwerp uitmaken van het beroep tot vernietiging. Nochtans zijn het onweerlegbaar de bestreden decreten waarin geopteerd is gebruik te maken van een bestaand raamwerk van examens, inclusief de bediscussieerde modaliteiten.

3.3.3 Bevoegdheidsdispuut en taaldiscussie

327. Naast de (vermeende) beperking van de onderwijsvrijheid die uit de nieuwe/striktere controle van het huisonderwijs voortkwam (3.3.1) en de (vermeende) ongelijke behandeling ten aanzien van het reguliere onderwijs waarin ze zou resulteren (3.3.2) kan nog een derde categorie van bezwaren worden ontwaard waarbij de bevoegdheid van de decreetgever werd in vraag gesteld, zowel territoriaal als *intuiti personae*. Drie vragen kunnen daarbij worden onderscheiden:

- (A) Wat met in Brussel gedomicilieerde kinderen?
- (B) Wat met kinderen die schoollopen in het buitenland?
- (C) Wat met anderstalige kinderen, bijvoorbeeld uit het buitenland?

A. Wat met in Brussel gedomicilieerde kinderen?

328. De verzoekende partijen uit de eerste Franstalige zaak wierpen de schending op van de bevoegdheidsverdelende regels inzake onderwijs, zoals vastgelegd in artikel 127, §1, eerste lid, 2° en §2 van de Grondwet. Zij stelden dat de Franse Gemeenschap niet bevoegd was het huisonderwijs te regelen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Voor de bevoegdheid van de gemeenschappen moet inderdaad een onderscheid worden gemaakt tussen twee situaties. Waar zij met betrekking tot het eentalige Nederlandse (voor de Vlaamse Gemeenschap) of Franse (voor de Franse Gemeenschap) taalgebied (quasi) volledig bevoegd zijn voor het onderwijs – dus ook voor wie er huisonderwijs geniet – is hun bevoegdheid voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad beperkt tot “de instellingen” die er gevestigd zijn die “wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap.”¹⁷²¹

¹⁷²¹ Art. 127, §2 Grondwet; zie ook: J. LIEVENS, "Duiding bij artikel 127 Grondwet. Paragraaf 2 - De culturele aangelegenheden en het onderwijs in Brussel" in B. DALLE, D. KEYAERTS, W. PAS, *e.a.* (eds.), *Duiding federale staatsstructuur*, Brussel, Larcier, 2018, (144)

“De in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad gedomicileerde kinderen die onder het huisonderwijs ressorteren”, zo bevestigde het Grondwettelijk Hof, “kunnen niet worden beschouwd als ‘instellingen’ in de zin van artikel 127, §2, van de Grondwet, die uitsluitend onder de bevoegdheid van één gemeenschap kunnen vallen; die kinderen ressorteren bijgevolg, wat die aangelegenheid betreft, onder de bevoegdheid van de federale staat.”¹⁷²²

Het toepassingsgebied van het decreet van de Franse Gemeenschap van 25 april 2008 was gekoppeld aan de in eerdere regelgeving gedefinieerde “zones”, waarvan er een samenviel met “het gebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”.¹⁷²³ Het Hof weigerde het aangevochten decreet evenwel te vernietigen omdat, in zijn woorden, “de toepassing van het bestreden decreet op kinderen die woonachtig zijn in het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad niet voortvloeit uit dat decreet maar uit het voormelde besluit [waarin in zones werd voorzien].”¹⁷²⁴ Het onderzoek van dergelijke reglementaire bepalingen zou niet tot de bevoegdheid van het Hof behoren.¹⁷²⁵

Het Hof lijkt hier – geconfronteerd met de netelige kwestie van een bevoegdheidsoverschrijding die tot de vernietiging van het decreet zou kunnen leiden, waarna een quasi-identiek decreet zou worden aangenomen waarin het tweetalig taalgebied van het toepassingsgebied zou worden uitgesloten – een rookgordijn op te trekken. De grondwettigheid van het besluit van 15 maart 1993 doet immers niet ter zake.¹⁷²⁶ Het was wel degelijk artikel 15 van het decreet van 25 april 2008 dat – door te verwijzen naar de zones uit het besluit van 15 maart 1993 – de bevoegdheidsverdelende regels schond.

In plaats daarvan formuleerde het Hof een voorbehoud van interpretatie: het middel werd als ongegrond beschouwd mits het decreet geen toepassing zou vinden op de in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad gedomicileerde kinderen.¹⁷²⁷ Hoewel de tekst van het decreet daardoor ongewijzigd bleef, zullen de Raad van State en de rechterlijke macht de toepassing ervan ten aanzien van in Brussel gedomicileerde kinderen moeten weigeren. Deze keuze van het Hof zich te beperken tot een voorbehoud van interpretatie, is door El Berhoumi aangestipt als een voorbeeld van “*législation par référence*”.¹⁷²⁸

144-145; S. SOTTIAUX en K. REYBROUCK, "Onderwijs", *De bevoegdheden van de federale overheid*, te verschijnen; B. STEEN, "Het onderwijs" in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gemeenschappen*, Brugge, Die Keure, 2017, (139) 190.

¹⁷²² GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.9.2.

¹⁷²³ Art. 1, 8° en 13 Decr.Fr. 14 maart 1995 tot bevordering van het welslagen in de basisscholen (BS 17 augustus 1995); B.Fr.Gem.Reg. 11 juli 2002 waarbij de gebieden voor het basisonderwijs bepaald worden bij toepassing van artikel 13 van het decreet van 14 maart 1995 tot bevordering van het welslagen in de basisscholen (BS 6 november 2002); art. 1 B.Fr.Gem.Ex. 15 maart 1993 tot vaststelling van de verplichting tot overleg tussen gelijkaardige inrichtingen in het secundair onderwijs met volledig leerplan (BS 29 april 1993).

¹⁷²⁴ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.9.3.

¹⁷²⁵ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.9.3.

¹⁷²⁶ En als de grondwettigheid van het besluit wel ter zake deed, lijkt ze ongecontesteerd: niets wijst er immers op dat de gemeenschappen niet bevoegd zouden zijn “*pour créer et régler l’organisation des conseils de zone, des comités de concertation et des entités d’enseignement à Bruxelles*” (M. EL BERHOUMI, "L’enseignement à domicile perquisitionné", *JT* 2009, vol. 128, nr. 37, (701) 702).

¹⁷²⁷ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.10.

¹⁷²⁸ M. EL BERHOUMI, "L’enseignement à domicile perquisitionné", *JT* 2009, vol. 128, nr. 37, (701) 702.

329. Dit voorbehoud is niet zonder praktisch belang. In beginsel ontsnappen alle in Brussel gedomicilieerde leerplichtigen aan de controleregeling van zowel de Franse als de Vlaamse Gemeenschap. Dat er, onder meer door het stilzitten van de federale overheid, geen algemene regeling is voor huisonderwijs van Brusselse kinderen is interessant, in het bijzonder voor in Brussel gevestigde privéscholen zoals de *Ecole Notre-Dame de la Sainte-Espérance* en de tweetalige Agnes School (verzoekende partijen in respectievelijk de eerste en tweede Franstalige zaak).¹⁷²⁹ De in Brussel gedomicilieerde leerplichtigen die er schoollopen ontsnappen aan elke controle. Tezelfdertijd moeten zij voor hun in het Nederlandse respectievelijk het Franse taalgebied gedomicilieerde leerplichtigen – zo die er zijn – net rekening houden met de controlemechanismen, de inhoudelijke eisen, de inspectie en de examenregelingen van beide gemeenschappen.¹⁷³⁰ Ook voor andere gebruikers van ‘huisonderwijs’ biedt het voorbehoud evenwel een uitweg: wie echt wil ontkomen aan de controle door de Vlaamse of Franse Gemeenschap kan zich in Brussel domiciliëren.¹⁷³¹

330. Ter zijde kan nog worden aangestipt dat het Hof hier ook uitspraak lijkt te doen in een ander, onbeslecht debat: de vraag of de exceptie van onwettigheid van artikel 159 van de Grondwet ook voor het Grondwettelijk Hof kan worden opgeworpen.¹⁷³² In het verleden was het Hof daar steeds bijzonder voorzichtig over. Zo stelde het wel uitspraak te kunnen doen over een besluit dat “integreerend deel uitmaakt van een geheel van bevoegdheidsverdelende regels”.¹⁷³³ Ten aanzien van zo’n besluit dat een “concretisering” uitmaakte van de bevoegdheidsverdelende regels stelde het Hof zich wel over de exceptie van onwettigheid te kunnen uitspreken, zij het slechts omdat het “onontbeerlijk [was] om het bevoegdheidsrechtelijke probleem op te lossen” en “[z]onder dat het nodig is de algemene vraag te

¹⁷²⁹ Opvallend genoeg voerde de Agnes School, verzoekende partij in de tweede Franstalige zaak, zelf geen schending van de bevoegdheidsverdelende regel uit art. 127, §2 van de Grondwet aan.

¹⁷³⁰ Dat laatste geldt natuurlijk ook voor niet in Brussel gevestigde privéscholen die leerlingen uit beide taalgebieden aantrekken.

¹⁷³¹ In de praktijk wordt de controle *op de leerplicht* in Brussel uitgeoefend door een Gemeenschappelijke Cel van de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap, opgericht met het samenwerkingsprotocol van 12 november 2008 (dat het eerdere samenwerkingsprotocol van 19 maart 1997 verving). Ook bij de grondwettelijkheid van die samenwerking zijn evenwel vragen te stellen (H. DUMONT en S. VAN DROOGHENBROECK, "L'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles", *APT* 2011, nr. 3, (201) 210. Door sommigen is gesuggereerd het Brusselse Gewest de bevoegdheid te verlenen voor de “bi-educatieve” aangelegenheden, waardoor – zoals gebeurd is voor de biculturele aangelegenheden van gewestelijk belang – het Gewest ter zake zou kunnen optreden (in opvolging van de zich onthoudende federale overheid). Zie: X. DELGRANGE, M. EL BERHOUMI en S. VAN DROOGHENBROECK, "L'obligation scolaire" in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (303) 330. Zie over de bevoegdheid voor biculturele aangelegenheden van gewestelijk belang: J. LIEVENS, "Brussel volgens de Zesde Staatshervorming: formidable of fort minable?" in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, e.a. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, (277) 280-288; J. LIEVENS, "Duiding bij artikel 135bis Grondwet. Gemeenschapsbevoegdheden voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en kanttekeningen" en "Duiding bij artikel 4bis Bijzondere wet met betrekking tot de Brusselse instellingen" in B. DALLE, D. KEYAERTS, W. PAS, e.a. (eds.), *Duiding federale staatsstructuur*, Brussel, Larcier, 2018, (158) 158-160 en (682) 682-685; J. VELAERS, "Brussel in de zesde staatshervorming" in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS, e.a. (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (965) 996-1001.

¹⁷³² M. EL BERHOUMI, "L'enseignement à domicile perquisitionné", *JT* 2009, vol. 128, nr. 37, (701) 702, vn. 21. Zie ook: P. LEWALLE, "La Cour constitutionnelle, juge de l'administration", *En hommage à Francis Delpérée: itinéraires d'un constitutionnaliste*, Brussel, Bruylant, 2007, (887) 907-908.

¹⁷³³ Arbitragehof 4 april 1995, nr. 31/95, B.3.3 en Arbitragehof 6 juni 1995, nr. 45/95, B.4.3. In dezelfde zin: Arbitragehof 14 juli 1997, nr. 39/97, B.4.3.

onderzoeken of het Hof uitspraak moet doen over elke op grond van artikel 159 van de Grondwet steunende exceptie.”¹⁷³⁴ In de zaak van het huisonderwijs stelde het Grondwettelijk Hof daarentegen onomwonden dat “[h]et onderzoek van dergelijke reglementaire bepalingen [...] niet tot de bevoegdheid van het Hof [behoort].”¹⁷³⁵

B. Wat met kinderen die schoollopen in het buitenland (in niet erkende instellingen)?

331. De verzoekende partijen wierpen ook de schending van artikel 127, §1 van de Grondwet en van het beginsel van de territoriale soevereiniteit op omdat ook bepaalde *buitenlandse* onderwijsinrichtingen onder de regeling voor huisonderwijs zouden vallen terwijl de Franse Gemeenschap ter zake over geen enkele territoriale bevoegdheid zou beschikken.¹⁷³⁶ Het Hof stipte evenwel terecht aan dat “[d]e weigering om de in het buitenland gevestigde inrichting te erkennen, [...] geen gevolgen [heeft] voor de inrichting zelf, maar [...] er enkel toe [zal] leiden dat de aan de leerplicht onderworpen kinderen die onder de bevoegdheid van de Gemeenschap vallen en les zouden volgen in een buitenlandse onderwijsinrichting die niet is erkend [...] zullen worden geacht te ressorteren onder het huisonderwijs [...] en bijgevolg zullen worden onderworpen aan de controles van het studieniveau [...], alsook aan de vereiste te slagen voor de proeven”.¹⁷³⁷ Het middel was dan ook niet gegrond.¹⁷³⁸

C. Wat met anderstalige kinderen, bijvoorbeeld uit het buitenland?

332. De verzoekende partijen wierpen tot slot ook een schending op van de artikelen 10, 11, 22, 24, 30 en 129, §1, 2° van de Grondwet doordat de verplichte certificatieproeven slechts in het Frans werden georganiseerd, terwijl het huisonderwijs in een andere taal kon worden verstrekt. Daarmee zou de decreetgever het gebruik van de talen hebben willen regelen voor het huisonderwijs, terwijl hij ter zake slechts bevoegd is voor “het onderwijs in de door de overheid opgerichte, gesubsidieerde of erkende instellingen” (artikel 129, §1, 2° van de Grondwet).¹⁷³⁹ Het Hof oordeelde evenwel dat de bestreden bepalingen niet als een regeling met betrekking tot het gebruik van de talen in de zin van artikel 129 van de Grondwet moesten worden beschouwd – de onderwijstaal waarin het huisonderwijs wordt verstrekt wordt immers niet gereguleerd – maar als een regeling van het onderwijs zelf, waarvan de bevoegdheidstoewijzing

¹⁷³⁴ Arbitragehof 14 juli 1997, nr. 39/97, B.4.3-4.4. In dezelfde zin: Arbitragehof 4 april 1995, nr. 31/95, B.3.3 en Arbitragehof 6 juni 1995, nr. 45/95, B.4.3.

¹⁷³⁵ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.9.3

¹⁷³⁶ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.11.

¹⁷³⁷ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.13.2.

¹⁷³⁸ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.13.4.

¹⁷³⁹ Vgl. J. VELAERS, *De grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving: vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Antwerpen, Maklu, 1999, 423: “Het komt de decreetgever dan ook niet toe, aldus de Raad in een ander advies, om rechtstreeks aan de ouders verplichtingen op te leggen inzake de onderwijstaal” (Adv.RvS 17 mei 1989 bij voorstel van decreet houdende regeling van het gebruik van de talen in het basisonderwijs in het Nederlandse taalgebied, *Parl.St.* VI.R. BZ 1988, nr. 146/2, 2).

in artikel 127, §1, eerste lid, 2° is verankerd.¹⁷⁴⁰ De Franse en Vlaamse Gemeenschap waren aldus wel degelijk bevoegd.

Wat de schending van het recht op eerbiediging van privé- en gezinsleven (artikel 22 van de Grondwet) en van de vrijheid van taalgebruik (artikel 30 van de Grondwet) betrof, erkende het Hof de vrijheid van ouders om te opteren voor huisonderwijs in een andere taal dan het Frans respectievelijk het Nederlands.¹⁷⁴¹ Het noemde daarbij het voorbeeld van onderdanen van de Europese Unie, die slechts tijdelijk op het Belgische grondgebied verblijven en onderwijs in hun moedertaal zouden verkiezen boven de taal van hun tijdelijke verblijfplaats. Ook die kinderen kunnen evenwel onder de regeling voor huisonderwijs vallen, in welk geval het – aldus het Grondwettelijk Hof – “niet onevenredig [is] om de kinderen die onder de bevoegdheid van de Franse Gemeenschap ressorteren en die thuisonderwijs (sic) krijgen, aan de in het Frans georganiseerde certificatieproeven te onderwerpen, zelfs indien dat thuisonderwijs (sic) uitsluitend of hoofdzakelijk in een andere taal wordt verstrekt.”¹⁷⁴² Van de Franse (en Vlaamse) Gemeenschap kon volgens het Hof immers niet worden verwacht dat zij ervoor zorgt dat de voormelde certificatieproeven in elke taal worden afgenomen.¹⁷⁴³ Dat lijkt nochtans verregaand, zeker met de door het Hof zelf vermelde jongeren in gedachten die “slechts tijdelijk op het Belgische grondgebied verblijven [en] een onderwijs in hun moedertaal kunnen verkiezen boven de taal van hun tijdelijke verblijfplaats.” Hoe reëel is de vrijheid van ouders nog om de taal van het door hen verstrekte huisonderwijs te bepalen als hun kinderen vervolgens enkel in het Frans of het Nederlands kunnen worden geëxamineerd?¹⁷⁴⁴

333. Aansluitend kan kort worden gewezen op een specifiek rond de situatie van onderdanen van de Europese Unie opgebouwd middelonderdeel uit de laatste Vlaamse zaak. Daarin voerden de verzoekende partijen de schending van het gelijkheidsbeginsel aan, in samenhang gelezen met het vrije verkeer van personen en het burgerschap van de Europese Unie doordat het bestreden decreet het “(niet-Belgische) Unieburgers die zich in Vlaanderen vestigen in aanzienlijke mate zou belemmeren om huisonderwijs aan hun kinderen te verstrekken in het verlengde van het leertraject dat wordt gevolgd in hun lidstaat van

¹⁷⁴⁰ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.39.1; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.21.1; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.31. Zie voor andere voorbeelden van dit, soms erg subtiële onderscheid: Arbitragehof 23 februari 2005, nr. 44/2005, B.12.1-B.12.3 (waarin het Hof oordeelde dat het bepalen van de bestuurstaal en de onderwijstaal van een in Brussel gevestigde instelling van hoger onderwijs een regeling van het onderwijs in de zin van art. 127 Grondwet vormde en niet een regeling van het gebruik der talen in het onderwijs in de zin van art. 129 Grondwet); Arbitragehof 12 maart 2015, nr. 28/2015, B.11 en Arbitragehof 11 mei 2016, nr. 68/2016, B.5 (waarin het Hof oordeelde dat het opleggen van taalkennisvereisten voor de leerkrachten een regeling van het gebruik der talen in het onderwijs in de zin van art. 129 Grondwet vormde, waardoor de Vlaamse Gemeenschap ter zake niet bevoegd was in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad en de gemeenten met taalfaciliteiten). Zie ook: L. DETROUX, "L'enseignement et l'emploi des langues" in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (713) 713-745; J. VELAERS, *De grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving: vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Antwerpen, Maklu, 1999, 424-425.

¹⁷⁴¹ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.41.1; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.23.1; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.31.

¹⁷⁴² GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.41.2; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.23.2. Vgl. GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.33.

¹⁷⁴³ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.41.2; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.23.2; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.33.

¹⁷⁴⁴ M. EL BERHOUMI, "L'enseignement à domicile perquisitionné", *JT* 2009, vol. 128, nr. 37, (701) 704.

herkomst.”¹⁷⁴⁵ Het middelonderdeel werd evenwel als niet ontvankelijk beoordeeld doordat niet zou zijn aangegeven welke van de bestreden bepalingen de aangehaalde toetsingsnormen zouden schenden.¹⁷⁴⁶

D. Conclusie

334. De verzoekende partijen voerden enkele middelen aan met betrekking tot elders gedomicilieerde of van elders afkomstige kinderen. Zo wierpen zij terecht de onbevoegdheid van de Franse (maar net zo goed van de Vlaamse) Gemeenschap op om het huisonderwijs te regelen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. Door een voorbehoud van interpretatie te maken, toonde het Hof zich (onnodig) flexibel en voorkwam het de vernietiging van het bestreden decreet.

Daarnaast stelden de verzoekende partijen de bevoegdheid van de gemeenschappen in vraag voor in België gedomicilieerde kinderen die in het buitenland schoolliepen. Het Grondwettelijk Hof stelde terecht dat de controleregeling niet de buitenlandse instellingen betrof, doch slechts de leerlingen die er schoolliepen.

Tot slot werd hierboven kort ingegaan op de verplichte taal waarin de examens dienen te worden afgelegd. Het Hof beoordeelde dit niet als een schending van artikel 129 van de Grondwet dat de gemeenschapsbevoegdheid voor het gebruik der talen beperkt tot het reguliere onderwijs, nu de kwestie niet “het gebruik der talen” zou betreffen, maar “het onderwijs” op zich, waarvan de bevoegdheid van de Franse en Vlaamse Gemeenschap in artikel 127 van de Grondwet verankerd is. Evenmin zouden de taalvrijheid van artikel 30 en het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven geschonden zijn, nu het ouders vrij blijft de taal van het huisonderwijs te bepalen. Dat kinderen, ook wanneer zij lange tijd in het buitenland verbleven en huisonderwijs in een andere taal genieten, vervolgens in het Frans resp. Nederlands examens moeten afleggen, beoordeelde het Hof als niet onevenredig. Van de Franse (en Vlaamse) Gemeenschap kan volgens het Hof immers niet worden verwacht dat zij ervoor zorgt dat de voormelde certificatieproeven in elke taal worden afgenomen.

¹⁷⁴⁵ GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.42.

¹⁷⁴⁶ GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.43.2.

Impact in de praktijk

Doordat de ingevoerde controleregeling pas vanaf 2018-2019 in verplichte inschrijvingen voor het reguliere secundair onderwijs resulteert, is een inschatting van de impact op het huisonderwijs per definitie enigszins voorbarig. Voor het basisonderwijs zijn wel al resultaten zichtbaar, zij het slechts partieel. In 2015-2016 zouden *twee* leerlingen de verplichting hebben gekregen zich in te schrijven in het reguliere onderwijs in gevolg van een *tweede* negatieve inspectiecontrole (na een eerste negatieve inspectiecontrole in 2014-2015).¹⁷⁴⁷

In antwoord op de vraag hoeveel leerlingen uit het collectief lager huisonderwijs al tweemaal faalden voor de examens van de examencommissie, antwoordde de minister van Onderwijs dat na het schooljaar 2015-2016 *eenendertig* leerlingen met geboortjaar 2002 “geen getuigschrift basisonderwijs hadden” behaald. Na het schooljaar 2016-2017 ging het om *zeftig* leerlingen (zowel leerlingen met geboortjaar 2003, als leerlingen met geboortjaar 2002 voor wie de opvolging in het kader van de leerplichtcontrole nog niet in inschrijving in het reguliere onderwijs resulteerde).¹⁷⁴⁸

De Vlaamse regering leek zich aanvankelijk bewust van de nood aan rechtszekerheid voor verstrekkers van huisonderwijs en van de bestaande onduidelijkheid omtrent de mate waarin de examencommissie en de inspectiecontrole rekening zouden houden met de eigenheid van het huisonderwijs. Zo werd in 2014, in het Vlaams regeerakkoord, aangekondigd dat in gesprek zou worden gegaan met de aanbieders van collectief huisonderwijs “met het oog op het optimaliseren van de slaagkansen bij de examens van de Examencommissie”.¹⁷⁴⁹ Vier jaar later blijkt evenwel dat zo’n gesprek nog niet gepland is en dat gewacht wordt tot zowel voor het basisonderwijs als voor het secundair onderwijs de eerste leerlingen gedwongen ingeschreven zijn in het reguliere onderwijs. De minister van Onderwijs verklaarde dat het “logisch [is] het gesprek met de aanbieders van huisonderwijs aan te gaan *op het moment dat de slaagkansen bij de examencommissie voldoende duidelijk zijn*. [...] [D]at [is] voor het secundair onderwijs maar vanaf volgend schooljaar [i.e. 2018-2019]. Op dat moment kan het gesprek gevoerd worden.”¹⁷⁵⁰ Voor leerlingen die dan al gedwongen ingeschreven zijn in het reguliere onderwijs komt dat overleg dus te laat. Dat voor hen de standaard-examens van de examencommissie gelden, zonder de door het Grondwettelijk Hof gesuggereerde aanpassingen, lijkt ons vruchtbare bodem voor een succesvol beroep tot vernietiging van de examenbeslissing bij de Raad van State.

¹⁷⁴⁷ Bijlage 1 met betrekking tot vraag 7, *Vr. en Antw.* Vl.Parl., Vr. nr. 327, 6 maart 2018 (C. GENNEZ, antw. H. CREVITS).

¹⁷⁴⁸ Vraag 4, *Vr. en Antw.* Vl.Parl., Vr. nr. 327, 6 maart 2018 (C. GENNEZ, antw. H. CREVITS).

¹⁷⁴⁹ VLAAMSE REGERING, *Regeerakkoord 2014-2019*, 23 juli 2014, 97, http://ebl.vlaanderen.be/publications/documents/60797_laatste_geconsulteerd_op_1_juli_2018.

¹⁷⁵⁰ Vraag 1, *Vr. en Antw.* Vl.Parl., Vr. nr. 327, 6 maart 2018 (C. GENNEZ, antw. H. CREVITS) (eigen cursivering).

4. CONCLUSIE

335. Het huisonderwijs gold gedurende lange tijd als een – weliswaar vaak bekritiseerde – vrijhaven. Keurde de rechtspraak beperkingen aan de vrijheid van onderwijs goed dan werd dat steeds verantwoord vanuit de financiële ondersteuning die het onderwijs genoot en vanuit de bevoegdheid tot toekenning van studiebewijzen. Inzake “huisonderwijs”, dat zowel in woonkamers als in privéscholen met private middelen wordt gefinancierd, kon de onderwijsvrijheid daardoor zijn volle draagwijdte behouden.¹⁷⁵¹ Gedurende lange tijd was de enige beperking die van de leerplicht: de vrijheid ‘eigen’ onderwijs te organiseren of te volgen, omvatte – minstens vanaf de invoering van de leerplicht in 1914 – geen vrijheid om *niet* te leren. Toch bleef die verplichting gedurende de volledige twintigste eeuw dode letter: op de concretisering en afdwinging van de leerplicht ten aanzien van wie geen schools onderwijs verkoos bleef het immers lange tijd wachten.

336. Aan het eind van de jaren 1990 werden zowel in de Vlaamse als in de Franse Gemeenschap pogingen ondernomen het huisonderwijs te reguleren. Die eerste pogingen botsten evenwel op bezwaren van de afdeling Wetgeving van de Raad van State en – voor de Franse Gemeenschap – een vernietiging door de afdeling Bestuursrechtspraak van een eerste regeringsbesluit. Vanwege het legaliteitsbeginsel kwam het niet de uitvoerende macht maar de decreetgever toe een controleregeling voor het huisonderwijs uit te werken.

Een eerste decreetale stap werd gezet in 2003 toen de Vlaamse onderwijsinspectie de bevoegdheid verkreeg na te gaan of het huisonderwijs in overeenstemming was met enkele decretaal bepaalde doelstellingen, te weten “de ontplooiing van de volledige persoonlijkheid en de talenten van het kind”, “de voorbereiding van het kind op een actief leven als volwassene” en “het respect voor de grondrechten van de mens en voor de culturele waarden van het kind zelf en van anderen”.¹⁷⁵²

In 2008 volgde de Franse Gemeenschap met een decretaal kader dat een stuk ingrijpender was en – na de test van het Grondwettelijk Hof met beperkte schade te zijn doorgekomen – als voorbeeld diende voor een quasi-identieke Vlaamse regeling in 2013. Die regeling draaide de duimschroeven als het ware op twee fronten aan. Enerzijds is in een bijkomend controletraject voorzien middels de examencommissie. Anderzijds, en mogelijk zelfs problematischer, is het bestaande traject van controle vanuit de onderwijsinspectie aangescherpt.¹⁷⁵³ Wie tweemaal faalt, wordt verplicht zich in te schrijven in een instelling

¹⁷⁵¹ P. VANDERNOOT en J. SOHIER, "Le décret 'missions' de la Communauté française du 24 juillet 1997: de la liberté de l'enseignement à la liberté *dans* l'enseignement?" in H. DUMONT en M. COLLIN (eds.), *Le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement: approche interdisciplinaire*, Bruxelles, FUSL, 1999, (131) 140; M. EL BERHOUMI, "L'enseignement à domicile perquisitionné", *JT* 2009, vol. 128, nr. 37, (701).

¹⁷⁵² Art. 26bis DBO en art. 1, §6, derde lid wet 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, zoals ingevoegd resp. gewijzigd bij artt. II.6 en III.2 Onderwijsdecreet XIV van 14 februari 2003.

¹⁷⁵³ Zo werd ons gesuggereerd door Maaïke Eggermont, stafid en oprichter van de Gentse Sudburyschool, bij een bezoek aan de school op 25 april 2017. Ook voor de Joodse scholen zou de manier waarop de inspectie de regelgeving opvolgt problematischer

(naar keuze) van regulier onderwijs. Hoewel die regeling op protest werd onthaald bij zowel verstrekkers van individueel huisonderwijs als privéscholen, was het idee van een verplicht examen niet nieuw. Al in 1914 werd door de minister van Kunsten en Wetenschap, weliswaar om de nood van een specifieke inspectiecontrole op het huisonderwijs te *ontkennen*, gesteld dat “[l]e controle ne pourrait résulter que d’un examen annuel, et devrait être sanctionnée, en cas d’insuffisance de l’épreuve, par l’envoi obligatoire de l’enfant dans une école.”¹⁷⁵⁴

In hetzelfde pleidooi wees de minister de idee de huisvader die in gebrekkig onderwijs voorzag bijkomend te bestraffen af met de vraag: “*Pouvez-vous punir le père de famille, parce que son fils, mal donné ou paresseux, échoue à l’examen?*”¹⁷⁵⁵ Kan diezelfde vraag niet worden opgeworpen ten aanzien van de (met een vertraging van bijna 100 jaar) ingevoerde sanctie van de verplichte inschrijving in het reguliere onderwijs? Kunnen we uit het niet-slagen bij de centrale examencommissie wel conclusies trekken over de kwaliteit van het verstrekte huisonderwijs, zonder bijvoorbeeld rekening te houden met de eventuele “zwakbegaafdheid” of luiheid van de leerling?

Die vraag werd uiteindelijk ook voor het Grondwettelijk Hof opgeworpen, dat zich in vier opeenvolgende arresten – twee met betrekking tot de decreten van de Franse Gemeenschap, twee met betrekking tot de Vlaamse Gemeenschap – zou uitspreken over een batterij aan middelen die tegen de verscherpte controle op het huisonderwijs in stelling was gebracht.

337. De beroepen tot vernietiging bij het Grondwettelijk Hof waren slechts beperkt succesvol. Zo stelde het Hof slechts een schending van het gelijkheidsbeginsel vast met betrekking tot enkele technische aspecten, waaraan middels nieuwe decreetgeving eenvoudig kon worden verholpen. Enkel voor in Brussel gedomicilieerde leerplichtigen is het effect van de beroepen blijvend succesvol: het Grondwettelijk Hof bevestigde dat ten aanzien van die leerlingen slechts de federale overheid bevoegd is in een controle op het huisonderwijs te voorzien en dat bijgevolg noch de decreten van de Vlaamse Gemeenschap, noch die van de Franse Gemeenschap er toepassing kunnen vinden.

De verzoekende partijen werden niet gevolgd door het Grondwettelijk Hof in hun meest principiële bezwaren. Die bezwaren waren gebaseerd op een vermeende schending van de vrijheid van onderwijs, van gerelateerde vrijheden en/of van het gelijkheidsbeginsel. Hoewel het Hof bevestigde dat de vrijheid van

ervaren worden dan de regelgeving zelf. Zie: L. PERRY-HAZAN, "Curricular choices of ultra-Orthodox Jewish communities: translating international human rights law into education policy", *Oxford Review of Education* 2015, vol. 41, nr. 5, (628) 636.

¹⁷⁵⁴ *Handeling*, Senaat, Zitting van 10 april 1914; zoals weergegeven in J. DE GROOF, *Vrijheid van en recht op onderwijs. Het regime van de vrije keuze van de confessionele en niet-confessionele school*, Leuven, Doctoraatsproefschrift KULeuven Bijzondere faculteit Kerkelijk recht, 1984, 998, vn. 144.

¹⁷⁵⁵ *Handeling*, Senaat, Zitting van 10 april 1914; zoals weergegeven in J. DE GROOF, *Vrijheid van en recht op onderwijs. Het regime van de vrije keuze van de confessionele en niet-confessionele school*, Leuven, Doctoraatsproefschrift KULeuven Bijzondere faculteit Kerkelijk recht, 1984, 998, vn. 144.

onderwijs eveneens de passieve keuze voor het volgen van en het actief verstrekken van huisonderwijs omvat, toonde het zich opvallend mild voor de decreetgever.¹⁷⁵⁶

338. De arresten inzake huisonderwijs zijn om twee redenen belangrijk. Allereerst was de relatie tussen de onderwijsvrijheid en het huisonderwijs tot dan toe slechts in beperkte mate voorwerp van debat geweest. De huisonderwijsarresten bieden ons **een eerste gezaghebbende beoordeling van de verhouding van het huisonderwijs tot de Belgische Grondwet, in het bijzonder wat de vrijheid van onderwijs betreft**. Dat grondwettelijk kader lijkt zelf ook te zijn geëvolueerd zonder zich daadwerkelijk rekenschap te geven van het bestaan van huisonderwijs. Zowel ten tijde van het Schoolpact als bij de wijziging van de grondwet in 1988 lijkt een bewustzijn van het bestaan van huisonderwijs nagenoeg totaal afwezig te zijn geweest.¹⁷⁵⁷ Het Grondwettelijk Hof maakt nu duidelijk dat de vrijheid van onderwijs, zoals ze doorheen de Belgische onderwijsgeschiedenis is gegroeid, ook op het huisonderwijs kan worden toegepast.

Ten tweede hebben de huisonderwijszaken het potentieel dat grondwettelijk raamwerk stevig door elkaar te schudden. Hoewel de controle op het huisonderwijs slechts een uitermate beperkte (zij het groeiende) groep leerlingen betreft, herbergt de goedkeuring ervan door het Grondwettelijk Hof een **drastische ommekeer wat de betekenis van de vrijheid van onderwijs** – haar draagwijdte en haar grenzen – betreft.¹⁷⁵⁸ Om een controle op het huisonderwijs – en dus een inperking van de vrijheid van het niet-gesubsidieerd onderwijs – te verantwoorden, stelde het Hof het recht op onderwijs en het belang van het kind centraal. Deze werden daarbij tot een zelfstandige verantwoordingsgrond, los van subsidiëring, voor de inperking van de onderwijsvrijheid. De aanneming van een bijkomende zelfstandige verantwoording leidt ontegensprekelijk tot een (verdere) afkalving van de vrijheid van onderwijs.

Het ontbreekt in de arresten evenwel aan een systematische analyse, waarin de (bijgestuurde) betekenis van de vrijheid van onderwijs helder naar voren komt. Het Hof beperkte zich op meerdere punten tot boude stellingen, die inhoudelijk in vraag gesteld kunnen worden, of tot een overdreven formalisme, waarbij een eventuele ongrondwettigheid niet aan de bestreden decreten zou kunnen worden toegemeten, maar slechts aan de examenregeling waarnaar die decreten verwijzen. Ook El Berhoumi stelt, ons inziens niet geheel onterecht, dat het Hof zich lijkt te verschuilen achter een zeker formalisme: *“Il semble ainsi que, pour la Cour, quelle que soit la mesure adoptée, pour autant que le législateur soit assez prudent dans le choix des mots dont il fait usage, il est satisfait à la liberté d’enseignement.”*¹⁷⁵⁹ Nog volgens El Berhoumi zou het Hof op die manier hebben

¹⁷⁵⁶ P. POPELIER en W. MARNEFFE, "De reguleringssimpactanalyse en de bescherming van grondrechten: een verantwoordelijkheid van wetgever en rechter. Een toepassing op het huisonderwijs", *TVW* 2014, nr. 3, (202) 202.

¹⁷⁵⁷ M. EL BERHOUMI, "L'enseignement à domicile perquisitionné", *JT* 2009, vol. 128, nr. 37, (701) 703.

¹⁷⁵⁸ M. EL BERHOUMI, "L'enseignement à domicile perquisitionné", *JT* 2009, vol. 128, nr. 37, (701) 702 en 703.

¹⁷⁵⁹ M. EL BERHOUMI, "L'enseignement à domicile perquisitionné", *JT* 2009, vol. 128, nr. 37, (701) 704.

vermeden uitdrukkelijk te moeten erkennen dat het belang van het kind voortaan primeert op de onderwijsvrijheid, evenals welke vrijheid het huisonderwijs nog rest.¹⁷⁶⁰

In die lezing is het Grondwettelijk Hof zelf actor: het is in de *interpretatie* van de onderwijsvrijheid door het Hof dat die opnieuw betekenis krijgt. In een tijdperk en een context die in weinig overeenkomt met 1831 of zelfs 1988 (toen, zoals gezegd, het huisonderwijs niet aan de orde was) hertaalt het Hof de betekenis van de onderwijsvrijheid *teleologisch*, dan wel *neutraliserend*.

In een andere lezing *ageert* het Hof niet, maar *akteert* het slechts (of ook). De hier besproken zaken zijn niet alleen de eerste waarin de regulering van het huisonderwijs aan de onderwijsvrijheid kon worden getoetst, het zijn eveneens de eerste zaken waarin het Hof zich over de vrijheid van onderwijs diende uit te spreken sinds de wijziging van artikel 22*bis* van de Grondwet in 2008. In de mate dat het Grondwettelijk Hof het belang van het kind doet primeren op de onderwijsvrijheid geeft het slechts gevolg aan de bepaling van het vierde lid van artikel 22*bis* van de Grondwet dat stelt dat het belang van het kind de eerste overweging is bij elke beslissing die het kind aangaat; lees: ook wanneer dit ten koste gaat van de onderwijsvrijheid. In deze tweede lezing kan de wijziging van artikel 22*bis* van de Grondwet gelezen worden als een *impliciete wijziging* van artikel 24 van de Grondwet.

De vraag rijst wat de vrijheid van onderwijs dan nog betekent. Slaat het Grondwettelijk Hof hier – of slaat artikel 22*bis* – de bodem uit het vat? Rest er nog iets van het eerste en aanvankelijk unieke grondrecht in verband met onderwijs? Zo'n vaart hoeft het niet te lopen. Ten eerste levert het belang van het kind als leidraad niet steeds een eenduidig resultaat: bijvoorbeeld in geval van een aangescherpte inschrijvings- of voorrangregeling zou het belang van het ene kind (dat bij voorrang kan ingeschreven worden) ten koste kunnen gaan van het belang van een ander kind (dat geen plaats meer heeft in de school van eigen keuze). Ten tweede blijft debat mogelijk over wat precies in het belang van het kind is. Ook door de verzoekende partijen is – zij het zonder succes – opgeworpen dat de verplichte inschrijving in het reguliere onderwijs het belang van de betrokken kinderen en hun recht op onderwijs net zou schaden, vanwege persoonlijke, pedagogische culturele of religieuze eigenschappen of overtuigingen. Het Hof verzaakte evenwel aan een nader onderzoek van hoe het belang van het kind (en het recht op onderwijs) moet worden ingevuld.¹⁷⁶¹ Door de aangenomen decreten met weinig poespas goed te keuren, bevestigt het Grondwettelijk Hof dat het aan de overheid – en niet langer aan de ouders – toekomt invulling te geven aan wat in het belang is van

¹⁷⁶⁰ M. EL BERHOUMI, "L'enseignement à domicile perquisitionné", *JT* 2009, vol. 128, nr. 37, (701) 704.

¹⁷⁶¹ Nochtans kan worden geargumenteed dat een debat over 'wat werkt' om het recht op onderwijs te realiseren en het belang van het kind te dienen, moet volgen op een grondige reflectie over waartoe onderwijs precies moet leiden, wat het doel van het verplichte onderwijs precies is (cf. D. LABAREE, "Public goods, private goods: the American struggle over educational goals", *American Educational Research Journal* 1997, vol. 34, nr. 1, (39) 41; P. GRAHAM, "Schools: Cacaphony about practice, silence about purpose", *Daedalus* 1984, vol. 113, nr. 4, 29-57).

het kind.¹⁷⁶² Het schijnt ons toe dat het Hof in deze verzaakt heeft aan zijn rol als bewaker van de Grondwet.¹⁷⁶³ Een radicale betekenisverschuiving vergt een breder, “constitutief” debat zoals dat wel aanwezig was in aanloop naar het Schoolpact en de grondwetswijziging van 1988.

339. Niet alleen wat de verhouding tussen de onderwijsvrijheid enerzijds en het recht op onderwijs en het belang van het kind anderzijds betreft, is de casus van het huisonderwijs interessant. Ook komt in de controle op het huisonderwijs een spanning aan de oppervlakte tussen het **legaliteitsbeginsel** en de onderwijsvrijheid. Zo stuurde de Raad van State vanwege het legaliteitsbeginsel meermaals aan op een specificering van de controlemechanismen. Hoewel gericht op het beperken van de discretionaire macht van inspectie of uitvoerende macht riskeert een specificering van de controle in een context als deze ook een verscherping ervan met zich mee te brengen, en dus een inperking van de onderwijsvrijheid. Ook de verzoekende partijen voerden bv. ten aanzien van de taal van de centrale proeven aan dat het legaliteitsbeginsel zou geschonden zijn doordat de inspectie een discretionaire marge was gelaten om voor het Frans te opteren. Hoewel het Hof dat argument afwees, zou het tegendeel de zaak niet ten goede zijn gekomen, aangezien de decreetgever dan enkel (nog) gedetailleerder had kunnen decreteren dat het in het Frans zou gebeuren.¹⁷⁶⁴ In de arresten van het Grondwettelijk Hof komt die spanning wat minder tot uiting. Integendeel, de begrippen lijken er enigszins in elkaar over te lopen. Zo ging het Hof bij de beoordeling van de specifieke modaliteiten van de inspectiecontrole van de Franse Gemeenschap volledig voorbij aan de tegenstelling door het voldaan zijn aan het legaliteitsbeginsel gelijk te stellen met het voldaan zijn aan de onderwijsvrijheid. De klacht dat de voor te leggen documenten een aanzienlijke inperking van de vrijheid van onderwijs betrof, werd door het Hof nergens nadrukkelijk besproken. Het Hof beperkte zich tot de bespreking van die documenten in het licht van het legaliteitsbeginsel. Hoewel de verzoekende partijen de verplichting een “individueel opleidingsplan” voor te leggen inderdaad als een voorbeeld hadden aangevoerd van het “vage karakter van verschillende bewoordingen in het decreet”, hadden zij evenwel eveneens de strijdigheid met de onderwijsvrijheid opgeworpen van de ruime set aan voor te leggen documenten.¹⁷⁶⁵ Ook het Grondwettelijk Hof gaat zo mee in de redenering van de Raad van State dat duidelijkere criteria een goede zaak zijn. Hoewel zulks vanuit het legaliteitsbeginsel zonder twijfel kan worden verdedigd, is het perspectief vanuit de vrijheid van onderwijs somberder: net door die specificiteit wordt de onderwijsverstrekker immers geconfronteerd met een aanzienlijke inperking van zijn onderwijsvrijheid.

¹⁷⁶² Vandernoot en Sohier schetsen een hieraan te connecteren evolutie waarbij de focus op de ouders als primair rechtssubject inzake onderwijs verschuift naar de leerling als houder van een eigen recht op onderwijs (P. VANDERNOOT en J. SOHIER, "Le décret 'missions' de la Communauté française du 24 juillet 1997: de la liberté de l'enseignement à la liberté dans l'enseignement?" in H. DUMONT en M. COLLIN (eds.), *Le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement: approche interdisciplinaire*, Bruxelles, FUSL, 1999, (131) 202-209).

¹⁷⁶³ In 1994 merkte Delgrange, over de toen nog voorzichtige rechtspraak van het Arbitragehof met betrekking tot het gelijkheidsbeginsel van artikel 24, §4 Grondwet, nog goedkeurend op: “*Un juge seul, fut-il le juge constitutionnel, ne peut s'en prendre aux fragiles équilibres sur lesquels repose la société.*” (X. DELGRANGE, "L'égalité dans l'enseignement à la lecture de la jurisprudence de la Cour d'Arbitrage" in B. SCHEPENS (ed.), *Quels droits dans l'enseignement? Enseignants, parents, élèves*, Brugge, la Chartre, 1994, (51) 91).

¹⁷⁶⁴ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.41.1; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.21.2, *in fine*.

¹⁷⁶⁵ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, A.2-A.3.

Meer algemeen kunnen we concluderen dat niet enkel het recht op onderwijs en de passieve onderwijsvrijheid de actieve vrijheid steeds meer onder druk zetten, maar dat hetzelfde geldt voor het legaliteitsbeginsel.¹⁷⁶⁶ Het recente advies van de Raad van State bij het voorstel van decreet betreffende de onderwijsdoelen lijkt die tendens enkel te bevestigen: net als in zijn adviezen bij het huisonderwijs lijkt de grootste bezorgdheid van de Raad van State uit te gaan naar een eventuele schending van het legaliteitsbeginsel.¹⁷⁶⁷ Bij het huisonderwijs maakte de Raad van State zelfs geen opmerkingen met betrekking tot de mogelijke schending van de onderwijsvrijheid.¹⁷⁶⁸ Ook het gelijkheidsbeginsel – in de specifieke lezing dat alle leerlingen een zo “gelijk” mogelijk onderwijsaanbod zouden moeten krijgen – lijkt de onderwijsvrijheid te verdringen. Op die reflecties wordt teruggekomen in de Conclusie.

¹⁷⁶⁶ Zie in dezelfde zin: J. DE GROOF en K. WILLEMS, "Onderwijsvrijheid en het artikel 24 § 1, al. 1 Belgische Grondwet. 30 jaar interpretatie door het Grondwettelijk Hof en de Raad van State", *TORB* 2017-2018, nr. 1-2, (5) 22-23. *Contra*: B. STEEN en L. VANCRAVEBECK, "L'exigence de légalité" in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (651) 670-676.

¹⁷⁶⁷ Zie *supra* nr. 268 (huisonderwijs) en *infra* nrs. 350 en 368 (onderwijsdoelen).

¹⁷⁶⁸ Adv.RvS 17 december 2007, nr. 43.832/2, *Parl.St.* Fr.Parl. 2007-2008, nr. 521/1. El Berhoumi wijst erop dat die houding van de Raad van State enigszins verrast, nu de Raad zich in het verleden wel kritisch toonde met betrekking tot maatregelen die de vrijheid van private onderwijsinstellingen dreigden in te perken (M. EL BERHOUMI, "L'enseignement à domicile perquisitionné", *JIT* 2009, vol. 128, nr. 37, (701) 704, met verwijzing naar Adv.RvS 2 december 1998, nr. 28.401/2 *sur une proposition de décret relatif à l'accueil de l'enfant dans l'enseignement fondamental*, *Parl.St.* Fr.Parl. 1995-1996, nr. 84/2, 2).

DEEL 3. CASE STUDIES

340. In het laatste deel van dit proefschrift staan we stil bij drie actuele kwesties waarin de inhoudelijke vrijheid van onderwijs – de vrijheid van richting – (opnieuw) voorwerp van debat is. De centrale vraag van dit proefschrift – hoe ver de overheid mag (en moet) gaan in het reguleren van de inhoud en methode van het onderwijs – wordt daarbij besproken in het licht van drie *case studies*. De ambitie is de, soms louter theoretische, reflecties uit het vorige deel te duiden aan de hand van enkele *concrete* voorstellen en evoluties. Dit proefschrift wil immers niet alleen kritisch graven in de evoluties, in het bijzonder in de rechtspraak, van het verleden – een rol waartoe ook Maes ons aanmoedigt¹⁷⁶⁹; het wil ook een houvast bieden bij discussies uit het heden en de toekomst waarin het juridische en grondrechtelijke discours een meerwaarde kan bieden om de grenzen van het mogelijke aan te geven.

De drie *case studies* waarop met die ambitie in het achterhoofd wordt ingegaan zijn (1) de hervorming van het secundair onderwijs en een nieuwe generatie onderwijsdoelen, zoals decretaal gerealiseerd in 2018, (2) de mogelijke invoering van centrale examens, en (3) de inperking van de vrijheid van het levensbeschouwelijk onderricht.

HOOFDSTUK 9: MODERNISERING SECUNDAIR ONDERWIJS EN NIEUWE ONDERWIJSDOELEN

341. De eerste kwestie waar we op inzoomen betreft de onderwijsdoelen en de hervorming van het secundair onderwijs. Na diverse aanpassingen aan het raamwerk van de eindtermen tijdens de jaren 1990 – middels de verschillende “wijzigingsdecreten” waarop hoger is ingegaan – zijn het concept en de totstandkomingsprocedure van de eindtermen de afgelopen twintig jaar in wezen onveranderd gebleven. Op enkele thematische of specifieke aanpassingen na zijn ook de eigenlijke eindtermen – aangenomen in de verschillende “bekrachtigingsdecreten” – in die periode nooit het voorwerp geweest van een globale evaluatie. In politieke middens rees dan ook de idee, mede aangewakkerd door signalen dat de kwaliteit van het Vlaamse onderwijs stagneert of zelfs achteruitboert, dat een evaluatie en een optimalisatie zich opdroeg.

¹⁷⁶⁹ E. MAES, *Een grondwettelijk hof in een rechtsstaat*, Mechelen, Kluwer, 2018, 880: “*Quis custodiet custodes?* – De Belgische rechtsleer is soms onvoldoende kritisch ten aanzien van (de rechtspraak van) het Grondwettelijk Hof. Omwille van zijn belang in de rechtsstaat en het gebrek aan (rechtstreeks) toezicht op het Grondwettelijk Hof is een kritische blik vanuit de rechtsleer echter noodzakelijk. De rechtsgeleerden moeten op een grondwettelijk hof toezicht houden.”

Die oefening – de creatie van een eindtermenconcept 2.0 – stond niet op zichzelf. Ze heeft zich parallel aan andere hervormingen ontwikkeld, waaraan ze ook inhoudelijk verbonden is. De belangrijkste hervorming betreft de hervorming – door de decreetgever ‘Modernisering’ gedoopt – van het secundair onderwijs, waarin de structuur van het secundair onderwijs op een aantal punten is bijgestuurd, een bijsturing die ook een invloed heeft op de conceptualisering van de onderwijsdoelen. Hieronder gaan we eerst in op die “moderniseringsoperatie” (1), waarbij we ook enkele evaluatieve bedenkingen formuleren (2); alvorens we de onderwijsdoelen bespreken (3) en aan een evaluatie onderwerpen (4).

Naast de onderwijsdoelen en de hervorming van het secundair onderwijs zijn ook grondige wijzigingen doorgevoerd met betrekking tot onder meer de onderwijsinspectie en het duaal leren, die we buiten de focus van dit proefschrift houden.¹⁷⁷⁰

1. MODERNISERING SECUNDAIR ONDERWIJS: VOORNAAMSTE WIJZIGINGEN

342. Met het decreet van 20 april 2018 op de modernisering van het secundair onderwijs en het decreet onderwijsdoelen van 26 januari 2018 werd finaal vorm gegeven aan de lang aangekondigde hervorming – gaandeweg herdoopt tot ‘modernisering’ – van het secundair onderwijs.¹⁷⁷¹ Beide decreten bouwen verder op een hele reeks voorbereidende teksten: het voorstel van de Commissie Monard uit 2009, het “Masterplan hervorming S.O.” dat de Vlaamse regering in 2013 aannam, twee conceptnota’s uit het voorjaar van 2016, waaraan de regering in januari 2017 een addendum toevoegde, waarna in maart 2017 nog een mededeling van de minister van Onderwijs volgde met betrekking tot het geplande studieaanbod.¹⁷⁷²

¹⁷⁷⁰ Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/2, 4. Zie over de Inspectie 2.0 en het nieuwe Referentiekader Onderwijskwaliteit (OK), waarmee een nieuwe inspectiemethodiek wordt uitgerold: decreet 23 maart 2018 betreffende onderwijsinspectie 2.0 (*BS* 16 april 2018); *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nrs. 1456/1-3; L. HELSEN, "Onderwijsvrijheid waarmaken in dialoog" in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (124) 124-135; J. LIEVENS, "Kroniek onderwijsrecht (1): kwaliteitszorg 2.0", *TBP* 2018, te verschijnen. Zie over duaal leren: decreet 30 maart 2018 betreffende duaal leren en de aanloopfase (*BS* 23 mei 2018); *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nrs. 1478/1-3; J. LIEVENS, "Kroniek onderwijsrecht (2): het onderwijs uit de steigers", *TBP* 2018, te verschijnen.

¹⁷⁷¹ Voluit: Decreet 20 april 2018 tot wijziging van de codex secundair onderwijs van 17 december 2010, wat betreft de modernisering van de structuur en de organisatie van het secundair onderwijs, *BS* 7 juni 2018; en Decreet 26 januari 2018 tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 en de codex secundair onderwijs, wat onderwijsdoelen betreft, en tot wijziging van de decreten Rechtspositie onderwijspersoneel, *BS* 9 maart 2018.

¹⁷⁷² COMMISSIE MONARD, *Kwaliteit en kansen voor elke leerling. Een visie op de vernieuwing van het secundair onderwijs*, 20 april 2009, 84 p., <https://onderwijs.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/0424-visienota-secundair.pdf> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018); Masterplan hervorming secundair onderwijs, <https://www.vlaamsparlement.be/bestanden/Documenten/Masterplan-Hervorming-SO.pdf> (hierna: “Masterplan secundair onderwijs”; laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018); Nota van de Vlaamse regering over de modernisering van het secundair onderwijs: maatregelen basisonderwijs en eerste graad, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-2016, nr. 797/1 (hierna: “Nota basisonderwijs en eerste graad”); Nota van de Vlaamse regering over de modernisering van het secundair onderwijs: maatregelen tweede en derde graad, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-2016, nr. 798/1 (hierna: “Nota tweede en derde graad”); Conceptnota ‘Addendum bij conceptnota’s eerste, tweede en derde graad SO’, 13 januari 2017, https://onderwijs.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/Conceptnota-secundair-onderwijs-13-januari-2017_0.pdf (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018); VICEMINISTER-PRESIDENT VAN DE VLAAMSE REGERING EN VLAAMS MINISTER VAN ONDERWIJS, *Mededeling aan de Vlaamse regering betreffende Basisopties en pakketten in de 1ste graad, ordening Se-n-Se, detaillering studierichtingen arbeidsmarktgerichte finaliteit, actualisering van het studieaanbod 2de en 3de graad SO*, https://onderwijs.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/VR_2017_2403_MED.0136_1_0.pdf (laatst geconsulteerd op: 1

In wat volgt wordt kort stilgestaan bij de voornaamste krachtlijnen van deze “Modernisering”. Achtereenvolgens wordt ingegaan op maatregelen met betrekking tot het basisonderwijs (1.1), de eerste graad van het secundair onderwijs (1.2) en de tweede en derde graad van het secundair onderwijs (1.3), waarna een korte evaluatieve beschouwing volgt (2).

1.1 BASISONDERWIJS

343. De centrale doelstelling van de hervorming van het secundair onderwijs is “om met zoveel mogelijk jongeren voor zoveel mogelijk sleutelcompetenties een zo hoog mogelijk niveau te behalen, zodat elke jongere op zijn niveau uitgedaagd wordt.”¹⁷⁷³ Om die doelstelling te bereiken, zijn – naast de maatregelen met betrekking tot het secundair onderwijs zelf – ook voor het basisonderwijs een aantal hervormingen doorgevoerd met betrekking tot de aanwezigheid op school in het kleuteronderwijs, een taalscreening aan het eind van het basisonderwijs, het getuigschrift basisonderwijs, gevalideerde toetsen en enkele specifieke maatregelen om het eind van het basisonderwijs beter te doen aansluiten bij de structuur van het secundair onderwijs.¹⁷⁷⁴ Op deze maatregelen wordt hieronder kort ingegaan.

Ten eerste is, vanuit de redenering dat een taalachterstand bij de start van de basisschool een zware tol eist en onmiddellijk de ontwikkelingskansen verlaagt, ingezet op het verhogen van de **kleuterparticipatie**. Om de aanwezigheid van kleuters in het kleuteronderwijs te bevorderen, werden twee aanmoedigingsmaatregelen gepland. Onderwijsdecreet XXVII (2017)¹⁷⁷⁵ wijzigde het aantal halve dagen dat kleuters aanwezig moeten zijn om rechtstreeks toegelaten te worden tot het lager onderwijs van 220 naar 250 halve dagen.¹⁷⁷⁶ Daarnaast voorziet het nieuwe decreet tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid in een “kleuertoslag”, een aanvulling van 130 euro op de klassieke kinderbijslag om de deelname aan het kleuteronderwijs te stimuleren.¹⁷⁷⁷ De premie is gericht op de kleuterparticipatie van drie- en vierjarigen en afhankelijk van een bewijs van voldoende aanwezigheid in het betrokken schooljaar.¹⁷⁷⁸

juli 2018). Zie voor eerdere voorstellen en maatregelen met betrekking tot het secundair onderwijs ook: G. HOSTENS, H. LESAGE en N. SPELEERS, "De hervorming secundair onderwijs: een onvoldoende symfonie?", *TORB* 1999-2000, nr. 3, (184) 184-192. Zie voor een overzicht ook Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/2, 4 en <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/tijdlijn> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

¹⁷⁷³ Nota tweede en derde graad, 8. Zie voor een alternatieve formulering van de doelstellingen door minister Crevits bv.: Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/2, 5.

¹⁷⁷⁴ De Vlor merkte daarover kritisch op dat de aandacht voor doorstroming naar het secundair onderwijs niet mag leiden tot een eenzijdige hervorming van het basisonderwijs, louter in functie van die doorstroming, zonder te kijken naar de noden van het basisonderwijs zelf (Vlor, *Advies over de conceptnota modernisering secundair onderwijs – maatregelen basisonderwijs en eerste graad*, 15 september 2016, <https://assets.vlor.be/www.vlor.be/import/ar-ar-adv-1617-001.pdf>, 5-6 (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018)).

¹⁷⁷⁵ Decreet van 16 juni 2017 betreffende het Onderwijs XXVII, *BS* 18 augustus 2017

¹⁷⁷⁶ Art. 13, §1, 1° DBO gewijzigd bij art. II.2 OD XXVII.

¹⁷⁷⁷ Artt. 3, 23° en 53-56 Decreet 10 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid, *BS* 18 april 2018.

¹⁷⁷⁸ Daartoe wordt gebruik gemaakt van de bepalingen inzake voldoende aanwezigheid met betrekking tot de schooltoelage kleuteronderwijs uit artikel 13 van het decreet van 8 juni 2007 betreffende de studiefinanciering van de Vlaamse Gemeenschap (*BS* 19 juli 2007). Om voldoende aanwezig te worden geacht, geldt voor driejarigen in principe een minimum van 150 halve schooldagen (voor wie pas na 31 december drie wordt, is dat 100 halve schooldagen); voor vierjarigen worden 185 halve schooldagen vereist.

Dat voor deze ‘onrechtstreekse’ aanmoedigingen van de kleuterparticipatie werd gekozen, heeft veel te maken met de bevoegdheid voor het bepalen van de leerplicht, die voorbehouden is aan de federale overheid. Voor de meest rechtstreekse ‘aanmoediging’ inzake kleuterparticipatie – het verlagen van de leerplicht – is de Vlaamse Gemeenschap onbevoegd.¹⁷⁷⁹ Tegelijkertijd straft de regeling de keuze voor huisonderwijs wel af, wat een verlaging van de leerplicht niet zou doen.¹⁷⁸⁰

Daarnaast zijn een hele reeks maatregelen genomen om de overgang van het lager naar het secundair onderwijs te faciliteren. Dat dat overgangsmoment een cruciaal scharnierpunt vormt in de loopbaan van een leerling lijkt immers geen twijfel.¹⁷⁸¹ Al in 2013 werd daarom een **taalscreening** ingevoerd bij de overgang van het basis- naar het secundair onderwijs, op basis waarvan de school “maatregelen [treft] die aansluiten bij de beginsituatie en de specifieke noden van de betrokken leerling inzake de onderwijstaal.”¹⁷⁸² Een tweede verandering, aangenomen met Onderwijsdecreet XXIV (2014)¹⁷⁸³, streefde ernaar grotere uniformiteit te bereiken in de criteria voor toekenning van het **getuigschrift basisonderwijs**.¹⁷⁸⁴ De klassenraad kende dit voordien toe wanneer hij vaststelde dat de leerling de doelen bereikt had die in het leerplan waren opgenomen. Leerplannen verschillen evenwel van school tot school omdat zij naast een neerslag van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen ook nog andere elementen (kunnen) bevatten. Aldus kon ook het criterium voor toekenning van het getuigschrift basisonderwijs verschillen van school tot school. Voortaan wordt de uitreiking van het getuigschrift basisonderwijs daarom enkel nog gekoppeld aan het bereiken van de specifieke doelen uit het leerplan die het bereiken van de eindtermen beogen.¹⁷⁸⁵ Bijkomend heeft OD XXVII (2017) het ook mogelijk gemaakt een “partieel” getuigschrift basisonderwijs toe te kennen. Daarmee is de toegang tot de B-stroom van het secundair onderwijs aangepast. Wie niet toegelaten werd tot de A-stroom van het secundair onderwijs kreeg voordien enkel een verklaring met de vermelding van het aantal en de soort van gevolgde schooljaren lager onderwijs, maar geen volwaardig getuigschrift basisonderwijs.¹⁷⁸⁶ Voortaan krijgen ook leerlingen die enkel toegang tot de B-stroom van het secundair onderwijs krijgen een getuigschrift basisonderwijs, waarbij de school aangeeft welke doelen de

¹⁷⁷⁹ Zie *supra* nr. 111.

¹⁷⁸⁰ H. TIMMERMANS, "Doet huisonderwijs kinderen a priori tekort?", *TJK* 2017, nr. 2, (160) 163; H. TIMMERMANS, "Geen 'plaats' op school ... huisonderwijs als gedwongen alternatief?", *TJK e-zine* 2016; Vlor, *Advies over de integratie van de schooltoelagen in een groeipakket n.a.v. de conceptnota Voor elk kind en elk gezin een groeipakket op maat*, 15 september 2016, <https://assets.vlor.be/www.vlor.be/import/ar-ar-adv-1617-003.pdf>, 5 (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

¹⁷⁸¹ Zie bv. K. GOOSEN en S. BOONE, *Is dat iets voor mij, juf? Leerlingen versterken in het keuzeproces van basis naar secundair*, Leuven, LannooCampus, 2017, 176 p.

¹⁷⁸² Art. 256/11 CSO. In het verleden – van 2009-2010 tot en met 2012-2013 – is ook geëxperimenteerd met een taaltest aan het begin van het lager onderwijs. Wie geen Nederlandstalig kleuteronderwijs had gevolgd, werd verplicht deel te nemen én te voldoen aan een proef die de kennis van het Nederlands peilde (art. 13, §1, 2° DBO, zoals ingevoegd bij art. II.2 Decreet 20 maart 2009, *BS* 9 april 2009; en opnieuw gewijzigd bij art. II.2 Onderwijsdecreet XXIV van 25 april 2014, *BS* 25 september 2014). Zie daarover kritisch: K. LEMMENS, "Taaltest kleuters botst op juridische bezwaren", *De Juristenkrant* 26 mei 2010, nr. 210, (12) 12-13.

¹⁷⁸³ Decreet van 25 april 2014 betreffende het Onderwijs XXIV, *BS* 25 september 2014.

¹⁷⁸⁴ Zie: Masterplan secundair onderwijs, 15 en 16.

¹⁷⁸⁵ Art. 53, tweede lid DBO, zoals gewijzigd bij art. II.21 OD XXIV. Inmiddels geïntegreerd in art. 53, eerste lid, 1° DBO.

¹⁷⁸⁶ Art. 55 DBO (oud).

leerling in het basisonderwijs heeft bereikt.¹⁷⁸⁷ In de Memorie van Toelichting bij deze wijziging is benadrukt dat deze maatregel de autonomie van de klassenraad geenszins inperkt.¹⁷⁸⁸

Bijkomend is in 2017 een systeem van **gevalideerde toetsen** ingevoerd om de interne kwaliteitszorg van de basisscholen te vergroten. Scholen zijn voortaan verplicht aan het einde van het lager onderwijs voor ten minste drie leergebieden een gevalideerde toets af te nemen.¹⁷⁸⁹ Hoewel het resultaat van een gevalideerde toets één van de elementen is waarmee de klassenraad mag rekening 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.¹⁷⁹⁰ 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.¹⁷⁹¹ Opvallend is dat de Memorie van Toelichting het nog had over de mate waarin “de leerplandoelen en de eindtermen” zijn bereikt, terwijl in het uiteindelijke artikel 44*ter* DBO slechts sprake is van het bereiken van de eindtermen.¹⁷⁹² Op de gevalideerde toets wordt nader ingegaan bij de bespreking van de derde actuele casus, de mogelijkheid een centrale toets in te voeren in het Vlaams onderwijs (zie Hoofdstuk 10).

Om de **bruuske overgang tussen het basis- en secundair onderwijs te verzachten**, wil de Vlaamse regering tot slot de vakkenstructuur van de eerste graad van het secundair onderwijs afstemmen op die van het basisonderwijs.¹⁷⁹³ Omgekeerd werd in 2014 het leergebied wereldoriëntatie (W.O.) uit het basisonderwijs in twee afzonderlijke leergebieden opgesplitst, enerzijds wetenschappen en techniek, anderzijds mens en maatschappij.¹⁷⁹⁴ Doel was de zicht- en ‘tastbaarheid’ van wetenschappen en techniek te bevorderen om in combinatie met andere maatregelen, zoals het verhogen van het inzicht van de leraren in de inhoudelijke en didactische componenten van het leergebied het niveau van wetenschappen en techniek op te krikken.¹⁷⁹⁵ Op die manier zouden ook in het secundair en in het hoger onderwijs zogenaamde STEM-richtingen (Science – Technology – Engineering – Mathematics) aan aantrekkingskracht kunnen winnen. De implementatie van die maatregel zou evenwel worden doorkruist door bepaalde onderwijsverstreckers die in de klaspraktijk en/of de leerplannen beide domeinen samen zouden blijven aanbieden.¹⁷⁹⁶ Ook wilde men, naar het model van de vakleerkrachten in het secundair onderwijs, de inzet van “bijzondere leermeesters” in het basisonderwijs mogelijk maken voor techniek en wetenschappen, Frans

¹⁷⁸⁷ Art. 53, eerste lid, 2° DBO, zoals ingevoegd bij art. II.8 OD XXVII.

¹⁷⁸⁸ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-2017, nr. 1146/1, 20.

¹⁷⁸⁹ Voor het schooljaar 2017-2018 volstond een gevalideerde toets voor ten minste twee leergebieden.

¹⁷⁹⁰ Art. 44*ter* DBO, zoals ingevoegd bij art. II.7 OD XXVII.

¹⁷⁹¹ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-2017, nr. 1146/1, 4 en 19.

¹⁷⁹² Vgl. MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-2017, nr. 1146/1, 4 en 18-19.

¹⁷⁹³ Nota basisonderwijs en eerste graad, 7.

¹⁷⁹⁴ Nieuwe artt. 39 en 40 DBO.

¹⁷⁹⁵ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2422/1, 7 en 15.

¹⁷⁹⁶ Zie in die zin: Verslag (DANIELS), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/2, 16.

en Muzische Vorming.¹⁷⁹⁷ Sinds het schooljaar 2017-2018 zijn daarenboven gerichte projecten – “proeftuinen” – voorzien om na te gaan in welke mate reeds in de derde graad van het basisonderwijs gedifferentieerd kan worden.¹⁷⁹⁸ Door scholen te selecteren waar veel leerlingen de eindtermen niet halen¹⁷⁹⁹, ligt de nadruk van deze differentiatie op remediëring (en niet op verdieping of verkenning).

1.2 EERSTE GRAAD SECUNDAIR ONDERWIJS

344. Wat het secundair onderwijs zelf betreft, stonden twee discussies centraal in de debatten over de hervorming (of ‘modernisering’) van het secundair onderwijs: de conceptualisering van de eerste graad enerzijds en die van de tweede en derde graad, waarop verder wordt ingegaan, anderzijds. Het debat over de eerste graad draaide rond de vraag of die voortaan ‘breed’ zou moeten zijn. In zo’n brede eerste graad zouden leerlingen met diverse achtergronden en capaciteiten samengehouden worden in een gemeenschappelijk programma en zou de studiekeuze worden uitgesteld tot 14 jaar.¹⁸⁰⁰ Terwijl voorstanders argumenteerden dat een te vroege oriëntatie leidt tot gedemotiveerde leerlingen en schooluitval¹⁸⁰¹, technische en beroepsrichtingen zou stigmatiseren, sociale ongelijkheid zou vergroten¹⁸⁰² en het zogenaamde ‘watervalstelsel’¹⁸⁰³ in stand zou houden, stelden tegenstanders dat het langer samenhouden van leerlingen met verschillende competenties tot neerwaartse nivellering zou leiden.¹⁸⁰⁴ De “zwakken” zouden er misschien wel bij winnen, maar slechts ten koste van de “sterken”.¹⁸⁰⁵ Ook in de hervorming van de tweede en derde graad – het tweede centrale debat – maakten de opwaardering van het technisch en beroepsonderwijs, het tegengaan van schooluitval en het ‘watervalstelsel’ deel uit van de discussie.¹⁸⁰⁶

345. Een verplicht brede eerste graad kwam er uiteindelijk niet. Toch benadrukte de Vlaamse regering de ambitie om de oriënterende functie van de eerste graad te versterken.¹⁸⁰⁷ Om leerlingen voor te bereiden

¹⁷⁹⁷ Nota basisonderwijs en eerste graad, 7.

¹⁷⁹⁸ Nota basisonderwijs en eerste graad, 6.

¹⁷⁹⁹ Nota basisonderwijs en eerste graad, 6.

¹⁸⁰⁰ Zie bv. Verslag (GENNEZ), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/2, 13. Vlaanderen zou een van de weinige systemen in de wereld zijn – samen met Duitsland, Oostenrijk en de Duitstalige kantons in Zwitserland – waar al zo vroeg geïntendeerd wordt (R. STANDAERT, "De queeste naar een gedragen curriculum" in L. DE MAN en K. DENYS (eds.), *De toekomst van de eindtermen*, Brussel, Politeia, 2016, (35) 60).

¹⁸⁰¹ Maar liefst één op tien jongeren haalt in Vlaanderen geen diploma secundair onderwijs (Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/2, 4).

¹⁸⁰² Zie bv. Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/2, 5: “Sociale afkomst bepaalt ook nog te veel de school- en studiekeuze, de slaagkansen en studieresultaten van jongeren.”

¹⁸⁰³ “[H]eel wat jongeren [komen] in een studierichting terecht die niet aansluit bij hun belangstelling en hun capaciteiten of die geen kansen biedt op de arbeidsmarkt. Telkens ze mislukken, zakken ze af naar een studierichting met minder status, om uiteindelijk te belanden in een onderwijsvorm met minder maatschappelijke appreciatie in een andere school en op een andere plaats” (Masterplan secundair onderwijs, 8). Zie daarover ook het themanummer van TORB, 2001-2002, nr. 2, 99-158.

¹⁸⁰⁴ Zie I. NICAISE, B. SPRUYT, M. VAN HOUTTE, *e.a.*, *Het onderwijsdebat: waarom de hervorming van het secundair broodnodig is*, Berchem, EPO, 2014, 256 p.

¹⁸⁰⁵ Zie bv. W. DUYCK in B. MOENS, "Leidt een brede eerste graad tot beter onderwijs?", *De Tijd* 4 september 2012, (5) 5.

¹⁸⁰⁶ Zie bijvoorbeeld Masterplan secundair onderwijs 2013, 8; Verslag (GENNEZ), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/2, 13.

¹⁸⁰⁷ VLAAMSE REGERING, “Modernisering Secundair Onderwijs: versterken, verdiepen & verkennen”, PowerPoint met een visuele voorstelling en voorbeelden, dia 3, <http://www.onderwijs.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/modernisering%20SO%20def.pdf> (laatst geconsulteerd op: 1

op “een meer bewuste en gerichte studiekeuze in de tweede graad” moet de eerste graad enerzijds **een goede basisvorming** aanbieden en leerlingen anderzijds de kans bieden verder te ontdekken waar hun interesses en talenten liggen en die te ontplooien.¹⁸⁰⁸

In het eerste jaar wordt in de lessentabellen daarom 27 uur (per lesweek van 32 uur) gereserveerd voor basisvorming; voor het tweede jaar gaat het om 25 uur in de A-stroom en 20 uur in de B-stroom.¹⁸⁰⁹ Ter vergelijking: voordien ging het eveneens om 27 uur in het eerste jaar en om 24 respectievelijk 16 uur in het tweede jaar.¹⁸¹⁰ Binnen deze basisvorming zal gewerkt worden met “een gelaagd systeem van doelstellingen”, waarin naast minimale eindtermen, ook eindtermen basisgeletterdheid en uitbreidingsdoelen voorkomen.¹⁸¹¹ Omdat deze doelstellingen conceptueel vorm kregen in het afzonderlijke decreet met betrekking tot de onderwijsdoelen wordt op dit gelaagd systeem pas nader ingegaan bij de bespreking van dit decreet (*infra* nrs. 353 e.v.).

346. Naast de basisvorming wordt in de lessentabellen – net als vandaag – in **een complementair gedeelte** voorzien met een drievoudige doelstelling: remediëren wanneer de basisgeletterdheids- en minimumdoelen uit de basisvorming nog niet bereikt zijn, verdiepend en uitdagend werken om meer kennis op te bouwen over specifieke sleutelcompetenties, en het aanscherpen van de keuzevaardigheid van de leerlingen door hen de mogelijkheid te geven eigen keuzes te maken.¹⁸¹²

Het complementair gedeelte bestaat wat het eerste jaar betreft uit 5 uur. Het staat de scholen in principe volledig vrij om binnen dat tijdsbestek “een concreet aanbod vorm te geven dat het mogelijk maakt dat leerlingen waar nodig geremedieerd worden of verdiepende pakketten kunnen kiezen.”¹⁸¹³ Voor het tweede jaar gaat het om 7 uur in de A-stroom en 12 uur in de B-stroom. Daarbinnen kiezen leerlingen uit de A-stroom voor een basisoptie of een pakket (een onderdeel van een basisoptie) van 5 uren; leerlingen uit de B-stroom kiezen tot maximaal drie basisopties en/of pakketten en vullen daar 10 uren mee.¹⁸¹⁴ In het tweede leerjaar blijft zo 2 uur over om volledig vrij in te vullen. De omschrijving van een basisoptie als “een groep leervakken die in de eerste graad een bredere observatie en differentiatie van de leerling mogelijk

juli 2018); Masterplan secundair onderwijs 2013, 7 en 18-19; Nota basisonderwijs en eerste graad, 8; Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/2, 6-7.

¹⁸⁰⁸ Nota basisonderwijs en eerste graad, 8; Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/2, 7.

¹⁸⁰⁹ Art. 157/5 CSO, zoals ingevoegd bij art. 26 Decreet modernisering. Het Decreet modernisering wijzigde ook de benaming van het ‘beroepsvoorbereidend leerjaar’ naar ‘tweede leerjaar B’ (bv. in art. 54, 1° CSO, zoals gewijzigd bij art. 3 Decreet modernisering. Zie ook: art. 124 CSO en art. 133/2 CSO, zoals ingevoegd bij art. 10 Decreet modernisering).

¹⁸¹⁰ Artt. 153 en 154 CSO.

¹⁸¹¹ Nota basisonderwijs en eerste graad, 9.

¹⁸¹² Nota basisonderwijs en eerste graad, 10.

¹⁸¹³ Nota basisonderwijs en eerste graad, 13.

¹⁸¹⁴ Artt. 133/3 en 157/6 CSO, zoals ingevoegd bij artt. 11 en 27 Decreet modernisering. Wat de B-stroom betreft, gaat het om een verruiming van het begrip ‘basisoptie’. Voordien sprak de regelgeving over basisopties *en beroepenelden*. Om ook in de B-stroom jongeren afdoende keuzemogelijkheden te geven, is evenwel geopteerd de ruimere term ‘basisoptie’ te veralgemenen (Nota basisonderwijs en eerste graad, 16, vn. 4).

maakt” is behouden¹⁸¹⁵ en het blijft het de bedoeling differentiatie aan te moedigen, onder meer in de vrije ruimte.¹⁸¹⁶ Aan de Vlaamse regering wordt opgedragen de mogelijke basisopties en pakketten op te lijsten, evenals die ‘niche-basisopties’ en ‘niche-pakketten’ die slechts in een beperkt aantal scholen mogen worden aangeboden.¹⁸¹⁷ Om het kluwen aan basisopties te vereenvoudigen, voorzag het Masterplan Secundair Onderwijs in een screening, update en actualisering van het aanbod, wat uiteindelijk resulteerde in een relatief slanke lijst.¹⁸¹⁸

1.3 TWEEDE EN DERDE GRAAD SECUNDAIR ONDERWIJS

347. Voor de tweede en derde graad voorziet de hervorming van het secundair onderwijs in een actualisering van het aanbod aan studierichtingen, waarbij het aantal studierichtingen vermindert met het oog op transparantie en rationalisering van het aanbod en het breed programmeerbaar maken van de studierichtingen.¹⁸¹⁹ Daarbij is een nieuwe ordening van de studierichtingen ingevoerd in de vorm van een matrix (zie: figuur 8).¹⁸²⁰ Studierichtingen worden verticaal – in kolommen – ingedeeld in functie van hun finaliteit: doorstroomstudierichtingen, studierichtingen met een dubbele finaliteit en arbeidsmarktgerichte studierichtingen.¹⁸²¹ Horizontaal worden de verschillende studierichtingen ingedeeld in acht studiedomeinen, inhoudelijk samenhangende thematische gehelen waarbinnen zowel abstracte als meer praktische studierichtingen geplaatst kunnen worden: 1° taal en cultuur, 2° STEM, 3° kunst en creatie, 4° land- en tuinbouw, 5° economie en organisatie, 6° maatschappij en welzijn, 7° sport, en 8° voeding en horeca.¹⁸²²

In het Masterplan van 2013 werd ook in de afschaffing van de begrippen algemeen secundair onderwijs (aso), beroepssecundair onderwijs (bso) kunstsecundair onderwijs (kso) en technisch secundair onderwijs (tso) voorzien.¹⁸²³ De idee was dat scholen niet langer één onderwijsvorm zouden aanbieden, maar zich zouden organiseren op een andere basis, met name inhoudelijk verwante domeinen. Door een einde te maken aan de fysieke segregatie van leerlingengroepen wilde men de sociale segregatie die daaruit zou voortvloeien (of daarmee zou worden bestendigd) een halt toeroepen.¹⁸²⁴ Tot een afschaffing van de

¹⁸¹⁵ Art. 3, 3° CSO.

¹⁸¹⁶ Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/2, 5.

¹⁸¹⁷ Art. 133/3, vierde lid, zoals ingevoegd bij art. 11 Decreet modernisering. Zie art. 1, §1 B.VI.Reg houdende sommige maatregelen betreffende de modernisering van het secundair onderwijs.

¹⁸¹⁸ Zie art. 1, §1 c) en d) B.VI.Reg. houdende sommige maatregelen betreffende de modernisering van het secundair onderwijs. Zie ook: Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/2, 4-5.

¹⁸¹⁹ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/1, 3; Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/2, 9.

¹⁸²⁰ Art. 133/4 CSO, zoals ingevoegd bij art. 12 Decreet modernisering.

¹⁸²¹ Anders dan de naam van de kolom suggereert, zouden studierichtingen met “dubbele finaliteit” ‘slechts’ het potentieel hebben “om leerlingen succesvol te laten doorstromen naar gerichte professionele bacheloropleidingen en hbo5-opleidingen. Doorstroomrichtingen daarentegen hebben het potentieel “om leerlingen succesvol te laten doorstromen naar academische en professionele bacheloropleidingen” (Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/2, 9-10).

¹⁸²² In de eerste versie van de matrix was geen afzonderlijk domein “taal en cultuur” voorzien. Zie daarover kritisch: J. LIEVENS, “Kroniek onderwijsrecht”, *TBP* 2016, nr. 7, (401) 403-405.

¹⁸²³ Masterplan secundair onderwijs 2013, 21. Zie over dat debat ook: Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/2, 10-11.

¹⁸²⁴ Masterplan secundair onderwijs 2013, 8.

verschillende onderwijsvormen – aso, bso, kso en tso – kwam het uiteindelijk niet. De onderwijsvormen zijn “omwille van de herkenbaarheid” behouden als “derde dimensie van de matrix”, naast finaliteiten en studiedomeinen.¹⁸²⁵ Eveneens in afwijking van het Masterplan zijn alle aso-studierichtingen bovendien “domeinoverschrijdend”, wat zoveel betekent als dat ze in elk domein te situeren zijn.¹⁸²⁶

	FINALITEIT DOORSTROOM		DUBBELE FINALITEIT	FINALITEIT ARBEIDSMARKT	
	DOMEIN- OVERSCHRIJDEND ASO	DOMEIN- GEBONDEN TSO/KSO	TSO/KSO	(D)BSO	BUSO (ov 3)
TAAL & CULTUUR					
STEM					
KUNST & CREATIE					
LAND- & TUINBOUW					
ECONOMIE & ORGANISATIE					
MAATSCHAPPIJ & WELZIJN					
SPORT					
VOEDING & HORECA					

Figuur 8: de matrix van de tweede en derde graad secundair onderwijs¹⁸²⁷

Op basis van deze matrix zullen voortaan drie soorten scholen kunnen worden onderscheiden op basis van hun studieaanbod: domeinscholen, campusscholen en verticale scholen.¹⁸²⁸ Een school wordt als *domeinschool* beschouwd als ze in elk ingericht studiedomein van elke graad (met uitzondering van de eerste graad) ten minste één studierichting uit elke finaliteit organiseert. Zo’n school vult in bovenstaande matrix dus een hele rij (horizontaal), met minstens één richting uit elke kolom. Een school wordt als een *campusschool* beschouwd als ze in ten minste twee studiedomeinen samen per graad (opnieuw: met uitzondering van de eerste graad), ten minste één studierichting uit elke finaliteit organiseert. Zo’n school omvat in bovenstaande matrix dus meerdere volledige rijen. Een school geldt tot slot als *verticale school* als ze studierichtingen organiseert binnen eenzelfde finaliteit én onderwijsvorm in zowel tweede als derde graad. Zo’n school overlapt met een kolom.

¹⁸²⁵ Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/2, 9; MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/1, 3.

¹⁸²⁶ In de eerste versie van de matrix werden ook de aso-studierichtingen nog onderverdeeld in domeinen. Een aantal aso-studierichtingen kwamen ook toen evenwel al in (bijna) alle domeinen terug, waardoor ze *de facto* reeds als ‘domeinoverschrijdend’ leken te zijn opgevat. Zie daarover kritisch: J. LIEVENS, "Kroniek onderwijsrecht", *TBP* 2016, nr. 7, (401) 403-405.

¹⁸²⁷ Dbso staat voor deeltijds beroepssecundair onderwijs, buso ov 3 voor buitengewoonsecundair onderwijs, opleidingsvorm 3. De hier weergegeven matrix-structuur is op twee punten onvolledig. Rechts kan nog een bijkomende kolom worden toegevoegd voor het Buitengewoon Secundair Onderwijs “beschermde werkomgeving / dagbesteding”. De studierichtingen uit aso, tso, bso en kso kunnen ook worden aangeboden in Opleidingsvorm 4 van het Buitengewoon Secundair Onderwijs. Zie: MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/1, 13.

¹⁸²⁸ Art. 134/1, §2 CSO, zoals ingevoegd bij art. 17 Decreet modernisering.

Belangrijk is dat de domeinoverschrijdende studierichtingen bij het bepalen of een school als domeinschool of campusschool opereert in aanmerking komen voor *elk* domein, als een soort joker.

Schoolbesturen behouden in beginsel de autonomie om zelf te kiezen volgens welk organisatiemodel ze hun scholen willen uitbouwen, zij het dat elk schoolconcept gebaseerd dient te zijn op de matrix.¹⁸²⁹ Dat wil zeggen: scholen mogen enkel studierichtingen verticaal groeperen, horizontaal groeperen, of een combinatie van verticaal en horizontaal gegroepeerde studierichtingen aanbieden. Een *à la carte school* die bijvoorbeeld zowel dans (kunst en creatie, doorstroom kso), als bakkerijtechnieken (voeding en horeca, dubbel tso) en schrijn- en timmerwerk (STEM, arbeidsmarkt bso) zou aanbieden, behoort niet tot de mogelijkheden. In lijn met het Masterplan van 2013 – dat komaf wilde maken met de fysieke segregatie van leerlingen in afzonderlijke (verticale) aso-, tso- en bso-scholen – is voorzien in de mogelijkheid bij decreet of besluit voordelen toe te kennen aan domeinscholen of campusscholen.¹⁸³⁰

2. MODERNISERING SECUNDAIR ONDERWIJS: EVALUATIE

348. Verschillende elementen uit de hervorming van het secundair onderwijs nodigen uit tot een kritische reflectie. Veelal is daarbij niet de inhoudelijke en pedagogische vrijheid van onderwijs – de vrijheid van richting – in het geding, maar spelen andere elementen, waardoor de analyse in het bestek van dit proefschrift slechts beperkt relevant is.

349. Dat geldt bijvoorbeeld voor de genomen maatregel om de **kleuterparticipatie** te verhogen. Het verlagen van de leerplicht oogt als een effectiever instrument om de kleuterparticipatie te verhogen, dat – minstens qua legistische vormgeving – transparanter en eenvoudiger zou zijn dan de maatregel die het aantal halve dagen dat kleuteronderwijs moet zijn gevolgd om automatisch toegang te krijgen tot het lager onderwijs verhoogt.¹⁸³¹ Bovendien, zo merkte de Vlor kritisch op, zou “kleuters de laatste kleuterklas laten overzitten omdat ze onvoldoende aanwezig waren, [haaks] staan [...] op het streven om zittenblijven te beperken.”¹⁸³² De vereiste 250 halve dagen kleuteronderwijs te hebben genoten, betreft bovendien enkel “het voorgaande schooljaar”, terwijl een verlaging van de leerplicht makkelijker het gehele kleuteronderwijs zou kunnen omvatten. Achter de gemaakte keuze schuilt evenwel een dubbele moeilijkheid, die de ‘onrechtstreekse’ aanmoediging van de kleuterparticipatie als een realistisch alternatief doen verschijnen. Ten eerste is, zoals hoger aangestipt, de bepaling van de leerplicht, een van de drie door de Grondwet zelf aan de federale overheid voorbehouden aangelegenheden inzake onderwijs. De vraag is waarom er nog geen

¹⁸²⁹ Art 134/1, §1 CSO, zoals ingevoegd bij art. 17 Decreet modernisering.

¹⁸³⁰ Art 134/1, §2, vijfde lid CSO, zoals ingevoegd bij art. 17 Decreet modernisering. Zie ook: MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/1, 14.

¹⁸³¹ Al zou een verlaging van de leerplicht er ook in kunnen resulteren dat wie nu niet aan het kleuteronderwijs participeert, dan voor “huiskleuteronderwijs” zou opteren.

¹⁸³² Vlor, *Advies over de conceptnota modernisering secundair onderwijs – maatregelen basisonderwijs en eerste graad*, 15 september 2016, 5-6.

succesvol federaal wetgevend initiatief om de leerplichtleeftijd te verlagen is verschenen, nu ook uit de Franse Gemeenschap geregeld voorstellen in die richting worden gelanceerd.¹⁸³³ Een tweede, daarbij beslissender element, betreft de aan de leerplicht gekoppelde verplichting levensbeschouwelijk onderwijs aan te bieden en te subsidiëren (cf. artikel 24, §1, vierde lid en §3, tweede lid Grondwet). De verlaging van de leerplicht zou, tenzij artikel 24 van de Grondwet ter zake zou worden gewijzigd, een duur neveneffect hebben door de uitbreiding van het levensbeschouwelijk onderwijs (zie *infra* nr. 436).

In zijn verwevenheid met de bepalingen van artikel 24 van de Grondwet die het levensbeschouwelijk onderwijs omkaderen, komt een eerste link met de onderwijsvrijheid tot uiting. Ook de onderwijsvrijheid is, zo getuige de eerder beschreven geschiedenis van dit grondrecht en hun nevenschikking in artikel 24 van de Grondwet, intens verweven met het levensbeschouwelijk onderricht (zie uitgebreider: Hoofdstuk 11, *infra* nrs. 413-441).

De gekozen aanpak kan daarnaast ook vanuit de passieve vrijheid van onderwijs worden geëvalueerd, of – als we de situatie van thuisblijvende kleuters als ‘huisonderwijs’ beschouwen – vanuit de vrijheid van oprichting. Ouders die hun kind minder kleuteronderwijs willen laten volgen dan door de decreetgever als aangewezen minimum aangeduid, worden in die ‘keuzevrijheid’ immers ontmoedigd. De gekozen aanpak lijkt ons evenwel proportioneel. De decreetgever streeft ernaar de ontwikkeling van *alle* kleuters te stimuleren opdat zij hun schoolloopbaan in het lager onderwijs succesvol kunnen aanvatten. Ouders worden daarbij weliswaar ‘gestuurd’ (al betreft het een beperkte verstrenging, van 220 halve dagen naar 250, en een beperkte financiële stimulus van 130 euro), maar zonder ergens toe verplicht te worden. Voor wie niet aan de voorwaarden beantwoordt blijft de toegang tot het lager onderwijs mogelijk; ofwel mits toelating wordt verkregen van de klassenraad, die kan nagaan of de leerling voldoende voorbereid is, ofwel omdat de leerling de leeftijd van zeven jaar bereikt heeft (voor 1 januari van het lopende schooljaar).¹⁸³⁴

Ook de overige wijzigingen in het basisonderwijs – of het nu om de invoering van een taalscreening, de hervorming van het getuigschrift basisonderwijs of de verzachting van de overgang naar het secundair onderwijs gaat – lijken niet van die aard dat zij de vrijheid van onderwijs werkelijk zouden aantasten.

¹⁸³³ Zie nochtans verschillende recente voorstellen: Voorstel van wet ‘tot wijziging van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, teneinde de kinderen schoolplichtig te maken vanaf de leeftijd van 5 jaar’, *Parl.St.* Kamer 2014-2015, nr. 1075/001; Voorstel van wet ‘tot wijziging van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, teneinde die in te stellen vanaf de leeftijd van vijf jaar’, *Parl.St.* Kamer BZ 2014, nr. 51/001; Voorstel van wet ‘tot wijziging van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, ter verlaging van de beginleeftijd waarop de verplichting geldt de eerste schoolervaring op te doen’, *Parl.St.* Kamer BZ 2014, nr. 150/001; Voorstel van wet ‘tot wijziging van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, wat de aanvang van de leerplicht betreft’ *Parl.St.* Kamer 2014-2015, nr. 1061/001; Voorstel van wet ‘tot wijziging van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht teneinde de leerplicht op vijfjarige leeftijd te laten aanvangen’, *Parl.St.* Kamer 2014-2015, nr. 54-1086/001.

¹⁸³⁴ Art. 13, §1 DBO.

350. Ook de **hervorming van de eerste graad van het secundair onderwijs** leent zich niet automatisch tot een evaluatie vanuit de onderwijsvrijheid. Wie de ‘nieuwe’ decreettekst naast de oude legt, komt – de debatten over de zin of onzin van een brede eerste graad indachtig – in wezen tot twee opmerkelijke vaststellingen. Ten eerste zijn de wijzigingen – zeker wat de A-stroom betreft – dusdanig beperkt, dat het wat overroepen lijkt ter zake van een “hervorming” te spreken.¹⁸³⁵ In het tweede jaar komen er respectievelijk één en vier uur basisvorming bij in de A-, dan wel de B-stroom, en het concept “basisoptie” zal veralgemeend worden naar de B-stroom waar voorheen met “beroepenvelden” werd gewerkt. Ten tweede blijkt dat het creëren van een brede eerste graad eigenlijk reeds mogelijk was en dat die mogelijkheid in zekere zin behouden blijft. In het eerste jaar was en blijft daartoe een complementair gedeelte van vijf volledig vrij in te vullen lessen beschikbaar. In het tweede jaar vermindert die vrije ruimte naar twee uur, waarnaast vijf uur (voor de A-stroom) aan een concrete basisoptie moet worden besteed, waardoor de mogelijkheden om een bredere verkenning van interessedomains te ontwikkelen wat beperkter zijn, tenzij voor een ‘brede’ basisoptie zou worden gekozen.¹⁸³⁶ Momenteel lijkt enkel de basisoptie “Rudolf Steinerpedagogie” zich daartoe te lenen, al is het niet onwaarschijnlijk dat ook het freinetonderwijs om een eigen basisoptie zou vragen, die vervolgens ook voor niet-steiner- en niet-freinet scholen beschikbaar zou zijn. Naast het complementair gedeelte van de eerste graad – “vrije uren” en “basisopties” – versterkt de tweede hervorming, die van de onderwijsdoelen, de mogelijkheden tot het creëren van een brede eerste graad enigszins door de decretale koppeling van eindtermen aan specifieke vakken los te laten en de scholen ter zake een grotere autonomie te gunnen.¹⁸³⁷

Dat de keuze voor basisopties beperkt is tot een bij regeringsbesluit vastgelegde lijst en dat die lijst met het oog op rationalisering is ingeperkt, is niet noodzakelijk strijdig met de vrijheid van onderwijs. Belangrijk daarbij lijkt dat onderwijsverstrekkers met een specifiek pedagogisch project de ruimte behouden eigen basisopties in de lijst te laten opnemen, zoals dat voor het steineronderwijs en de joodse jesjivascholen is gebeurd.¹⁸³⁸ Wel maakte de Raad van State, ons inziens terecht, een voorbehoud wat de machtiging aan de Vlaamse regering betreft om niche-basisopties, niche-pakketten en – wat de tweede en derde graad betreft – niche-studierichtingen te bepalen. De Raad van State zag daarin een potentiële schending van het legaliteitsbeginsel en de onderwijsvrijheid en stelde dat de nadere omschrijving van de voorwaarden voor en de doelstelling van het “niche-karakter” “daarbij van die aard [moet] zijn dat de vrijheid van onderwijs

¹⁸³⁵ Ook de minister zelf gaf bij de parlementaire bespreking aan dat het “geen ‘big bang’” is geworden (Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/2, 4).

¹⁸³⁶ In Leuven opent in september 2018 Stroom de deuren, een nieuwe eerstegraadschool van het katholiek onderwijs die er bewust naar streeft een brede vorming aan te bieden. Het is niet geheel duidelijk of hun invulling van het tweede jaar wel in lijn is met de decretale verplichtingen (cf. K. DANIELS, “Eigenlijk zeer erg dat dit gebeurt. Staat NIET in het decreet. Een leerling moet 1 basisoptie kiezen en dus niet ‘vanalles (sic) een beetje’ [...]”, <https://twitter.com/koendaniels/status/973324132002738179>, 12 maart 2018 en K. DANIELS, “Ik heb het concrete project opgevraagd, want basisopties zijn gedefinieerd en dat er een keuze moet gemaakt worden uit die basisopties die vastliggen.”, <https://twitter.com/koendaniels/status/973469866224181249>, 13 maart 2018).

¹⁸³⁷ Zie in die zin: Verslag (DE RO), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/2, 17.

¹⁸³⁸ Art. 1, §1, 1° Besl.VI.Reg. houdende sommige maatregelen betreffende de modernisering van het secundair onderwijs.

wordt geëerbiedigd, zowel de actieve onderwijsvrijheid in hoofde van de scholen [die een bepaalde niche-richting zouden willen aanbieden] als de passieve onderwijsvrijheid in hoofde van de ouders en leerlingen [die toegang tot een bepaalde niche zouden willen verwerven]”.¹⁸³⁹ Tegelijkertijd lijkt het niet onzinnig – en geen disproportionele inperking van de onderwijsvrijheid – niche-richtingen afhankelijk te maken van een specifieke goedkeuring door de Vlaamse regering, nu deze de uitgaven ter zake onder controle moet houden.¹⁸⁴⁰

Bovendien is er nog een andere mogelijkheid voor scholen om een ‘brede’ eerste graad aan te bieden. Kon men vroeger slechts tot 15 januari van het lopende schooljaar van basisoptie veranderen, dan is de verandering van basisoptie voortaan tijdens het hele schooljaar toegestaan.¹⁸⁴¹ Enige voorwaarde is een gunstige beslissing van de toelatingsklassenraad.¹⁸⁴² Niets lijkt een school te beletten leerlingen actief te stimuleren in het ‘shoppen’ tussen basisopties om aldus van verschillende keuzepakketten te proeven.

De vraag of er scholen met een brede eerste graad zullen komen, is slechts in beperkte mate een juridische. Ons schijnt het toe dat zowel de oude bepalingen van de codex secundair onderwijs als de nieuwe zich daar in zekere mate toe lenen en de vrijheid ter zake overlaten aan de inrichtende machten zelf.¹⁸⁴³ In zekere zin is de hete aardappel daarmee naar de onderwijsverstrekkers doorgeschoven.¹⁸⁴⁴ Zowel het Katholiek Onderwijs Vlaanderen als het GO! toonden zich als grootste koepels voorstander van een decretaal verankerde – en dus verplichte – brede eerste graad.¹⁸⁴⁵ Die kwam er niet. Dat de twee grootste koepels zich voorstander toonden van het concept van de brede eerste graad zou ertoe kunnen leiden dat ‘hun’ scholen alsnog massaal tot het creëren van scholen met een brede eerste graad zullen overgaan. Tegelijkertijd kan

¹⁸³⁹ Adv.RvS 24 januari 2018, nr. 60.607/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/1, (121) 125.

¹⁸⁴⁰ Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/2, 20. In het decreet zelf is sprake van “macrodoelmatigheid” (artt. 133/3, tweede lid, 2°, derde lid, 2°; 133/4, §1, zesde lid CSO, zoals ingevoegd bij artt. 11-12 Decreet modernisering).

¹⁸⁴¹ Artt. 8-9, tweede lid B.VI.Reg. 19 juli 2002 betreffende de organisatie van het voltijds secundair onderwijs, zoals gewijzigd bij artt. 9-10 B.VI.Reg houdende sommige maatregelen betreffende de modernisering van het secundair onderwijs.

¹⁸⁴² Al kunnen voor specifieke basisopties, zoals “topsport”, ook specifieke voorwaarden gelden, zoals het beschikken over een topsportstatuut (zie art. 31 B.VI.Reg. 19 juli 2002).

¹⁸⁴³ Hetzelfde geldt overigens ook voor de tweede en derde graad. Daarover merkte de minister van onderwijs bij de parlementaire bespreking immers op hoe ook voor de goedkeuring van het nieuwe decreet “al samenzittingen van leerlingen mogelijk [waren], ook over de onderwijsvormen heen” (Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/2, 11). Zie in dezelfde zin: Verslag (CREVITS) en (GENNEZ), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/2, 14, GENNEZ: “Zo kan de ene concluderen dat de studiekeuze niet vervroegt en de andere dat ze niet verlaat, hetgeen in de praktijk betekent dat er niets veranderd is.”

¹⁸⁴⁴ Zo ook expliciet wat de kritiek betreft dat studierichtingen (*in casu* ‘basisopties’) in een hiërarchische ordening zouden worden geplaatst: “Maar nergens in dit ontwerp van decreet is opgenomen dat er een hiërarchie tussen basisopties zou bestaan. Meer zelfs, in het decreet Onderwijsdoelen is net voorzien dat het de onderwijsverstrekkers zelf zijn die de doelstelling van de basisopties definiëren in het curriculum dossier. Men kan er dus zelf voor zorgen dat er geen hiërarchie ontstaat.” (Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/2, 10).

¹⁸⁴⁵ Zie bv. S. COOLS, “‘Wij eisen onze vrijheid op’. De onderwijshervorming ligt het katholieke net zwaar op de maag”, *De Standaard* 2017, https://www.standaard.be/cnt/dmf20170119_02684811 (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018); X, *Uitbouw toekomstige eerste graad secundair onderwijs*, GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap, 8 december 2017, 11 p.; X, *Het GO! en het secundair onderwijs van de toekomst*, GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap, oktober 2013, 9. Ook de Vlor en de SERV drongen aan op een eerste graad die sterker oriënterend en breed zou zijn dan voorzien in de plannen van de Vlaamse regering (Vlor, *Advies over de conceptnota modernisering secundair onderwijs – maatregelen basisonderwijs en eerste graad*, 15 september 2016, 12-17 (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018); SERV, *Advies. Modernisering secundair onderwijs: maatregelen basisonderwijs en eerste graad*, 21 september 2016, http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20160921_moderniseringSO_BOen1stegraad_ADV.pdf, 3-4 (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

het aandringen van het centrale bestuur van de koepels op een decretale verankering net worden gezien als een verzoek om de eigen, mogelijk weerbarstige, scholen met een decreet te kunnen verplichten brede eerste graden te introduceren.¹⁸⁴⁶

351. Ook voor **de tweede en derde graad van het secundair onderwijs** lijkt de hervorming al bij al beperkt. Zo blijft het onderscheid tussen de onderwijsvormen ondanks de nieuwe matrixstructuur behouden. Wel wordt stevig gesnoeid in het aantal (niet-aso-)richtingen.

Het grootste potentieel om de ambities van het Masterplan Secundair Onderwijs waar te maken, zit vermoedelijk in de bepaling dat aan domeinscholen en campuscholen bij decreet of besluit voordelen kunnen worden toegekend.¹⁸⁴⁷ Daarin schuilt eveneens het grootste risico wat de vrijheid van onderwijs betreft. Hoewel, in lijn met vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, het gesubsidieerd of gefinancierd onderwijs bepaalde voorwaarden kunnen worden opgelegd, merkte de Raad van State in het verleden al op dat de onderwijsvrijheid niet zonder meer kan worden afgekocht. Zo zou de invoering van een bijkomende betere financiering of subsidiëring voor hogescholen die het resultaat zijn van een fusie tussen hogescholen met een verschillende levensbeschouwelijke of pedagogische eigenheid neerkomen op “een aanbod vanwege de overheid om tegen vergoeding afstand te doen van een recht dat de Grondwet aan de onderwijsinrichtende machten toekent”, met name de grondwettelijke vrijheid een eigen levensbeschouwelijk of pedagogisch onderwijsproject uit te werken.¹⁸⁴⁸ De Raad van State was van oordeel dat een aanbod van die aard “door de overheid aan de inrichtende machten in redelijkheid niet [kon] worden gedaan.”¹⁸⁴⁹ Ook ten aanzien van de *incentives* (betere financierings- of subsidiëringvoorwaarden of gunstigere programmatie- of rationalisatienormen) met het oog op het creëren van zogenaamde “Vlaamse autonome hogescholen” was de Raad van mening dat deze het vrije toetredingsrecht van de inrichtende machten ter zake “in feite zou uithollen”.¹⁸⁵⁰

Niet geheel onverwacht, adviseerde de Raad van State, afdeling Wetgeving ook ten aanzien van de hervorming van het secundair onderwijs dat “de vrijheid [...] in het gedrang [zou] kunnen komen wanneer de beoogde voordelen (zoals financiële tegemoetkomingen) van die aard zouden zijn dat ze de schoolbesturen geen vrije keuze zouden laten, indien ze gedwongen zouden worden om zich als domein-

¹⁸⁴⁶ Zo was er bijvoorbeeld in Neerpelt heel wat weerstand tegen de plannen om van het Sint-Hubertuscollege een eerstegraadsschool te maken (S. COOLS, "De strijd om de ziel van het college", *De Standaard* 20 februari 2018, http://www.standaard.be/cnt/dmf20180219_03366753 (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018)). Ook in Leuven deden de plannen om de verschillende katholieke scholen om te vormen tot eerstegraads- en domeinscholen heel wat stof opwaaien (B. MERTENS, "KSLeuven: 'Nog niets beslist'. Ongerustheid over grondige hervorming Katholiek secundair onderwijs", *HLN.be* 2018, <https://www.hln.be/regio/leuven/ksleuven-nog-niets-beslist~adf6b5f0/> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018)).

¹⁸⁴⁷ Art. 17, §2, vijfde lid Decreet modernisering

¹⁸⁴⁸ Adv.RvS 30 november 1993, nr. L.22.943/1, 17.

¹⁸⁴⁹ Adv.RvS 30 november 1993, nr. L.22.943/1, 17.

¹⁸⁵⁰ Adv.RvS 26 mei 1994, nr. L.23.360/1, *Parl.St.* VI.Parl. 1993-1994, nr. 519/2, 9-10. Zie in dezelfde zin met betrekking tot het volwassenenonderwijs: Adv.RvS 13 april 2017, nr. 61.0691, nr. 10.1-10.3.

of campusschool te organiseren teneinde een voldoende subsidiëring of financiering voor hun werking te behouden.”¹⁸⁵¹

Een nadere analyse van deze aangelegenheid lijkt aangewezen, maar overstijgt – gegeven de verbondenheid met de vrijheid van *oprichting en inrichting*¹⁸⁵² – het bestek van dit proefschrift, waarin de focus op de vrijheid van *richting* ligt. Bovendien blijft vooralsnog onduidelijk om welke voordelen het precies gaat, als er al voordelen zouden worden vastgelegd. Tijdens de parlementaire bespreking werd gesproken over “voordelen [...] op vlak van programmaties.”¹⁸⁵³

352. Kort kan nog worden stilgestaan bij **de concrete uitwerking van de matrix van de tweede en derde graad**. Die verrast immers enigszins, zeker gezien de ambitie om het technisch en beroepsonderwijs op te waarderen. Elders wezen we er al op hoe vragen rijzen, in het bijzonder over de positie van de aso-richtingen in vergelijking met tso-, bso- en kso-richtingen.¹⁸⁵⁴ Die laatste richtingen komen telkens slechts in één domein voor, bv. “STEM”, “Taal en cultuur” of “Kunst en creatie”. Daarin verschillen ze van de aso-richtingen, die als “domeinoverschrijdend” worden gekwalificeerd en in alle inhoudelijke domeinen zijn geplaatst.

In antwoord op Elizabeth Meuleman (Groen), motiveerde Koen Daniëls (N-VA) de alomtegenwoordigheid van richtingen als Grieks-Latijn door er, wat het voorbeeld van het domein “Bouwen en wonen” betreft, op te wijzen dat “studenten uit de afdeling ‘Grieks en Latijn’ zeer goed scoren als ze academische en professionele bachelors volgen in de richting architectuur [...]”. Latijn zou daarnaast net zozeer bij “Economie en organisatie” aansluiten, volgens eenzelfde motivatie: “Als die leerlingen doorstromen naar het hoger onderwijs, slaagt meer dan 80 procent van hen in de toegepaste economische wetenschappen. [...] [D]aarom komen die studierichtingen in die verschillende domeinen terug.”¹⁸⁵⁵ Het probleem van deze motivering is niet zozeer dat, zoals Jo De Ro (Open Vld) aanhaalde om het niet-alomtegenwoordig zijn van andere richtingen verantwoord te maken, ouders “[a]ls hun kind [een] richting volgt, verwachten [...] dat hun kind in die richting verder kan studeren.”¹⁸⁵⁶ Problematisch is dat – omgekeerd – ouders én jongeren het signaal krijgen dat wanneer zij *niet* voor een doorstroomrichting in een bepaald studiedomein kiezen, er later ook geen kans op slagen meer is in een opleiding van hoger onderwijs die bij die doorstroomrichting zou

¹⁸⁵¹ Adv.RvS 24 januari 2018, nr. 60.607/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/1, (121) 125.

¹⁸⁵² De minister van Onderwijs had het ter zake over “de vrijheid van organisatie” (Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/2, 11).

¹⁸⁵³ Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/2, 12.

¹⁸⁵⁴ J. LIEVENS, “Kroniek onderwijsrecht”, *TBP* 2016, nr. 7, (401) 404; J. LIEVENS, J. VERNIMMEN en K. WILLEMS, “Wordt ‘de opwaardering’ van het technisch en beroepsonderwijs een degradatie?”, *Knack.be* 2018, <http://www.knack.be/nieuws/belgie/wordt-de-opwaardering-van-het-technisch-en-beroepsonderwijs-een-degradatie/article-opinion-974543.html> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

¹⁸⁵⁵ *Hand.* VI.Parl. 2015-2016, 8 juni 2016, vergadering nr. 39, 23-24. In dezelfde zin: Verslag (DANIËLS), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/2, 15.

¹⁸⁵⁶ *Hand.* VI.Parl. 2015-2016, 8 juni 2016, vergadering nr. 39, 12.

aansluiten. Daarmee sluipst een volstrekt nieuwe logica in de horizontale indeling van de matrix in studiedomeinen: een logica gebaseerd op doorstroommogelijkheden in het hoger onderwijs, een logica die reeds aan de basis ligt van de *verticale* indeling van de matrix. Dat is opvallend: de onderverdeling van studierichtingen in domeinen steunde aanvankelijk immers louter op inhoudelijke samenhang (en daarmee samenhangende noden op het vlak van infrastructuur en materieel)¹⁸⁵⁷ en niet op slaagkansen in het hoger onderwijs.

Het risico bestaat dat leerlingen geen gemotiveerde keuze zullen maken voor een richting die aansluit bij hun inhoudelijke interesse, maar een strategische keuze voor richtingen die nadien nog vele keuzes openlaten, i.e. basis-richtingen.¹⁸⁵⁸ De vraag rijst of de doelstelling van het Masterplan Secundair Onderwijs om de perceptie van hiërarchie tussen studierichtingen zoveel mogelijk te reduceren en komaf te maken met het zogenaamde ‘watervalstelsel’ niet meer gediend was met een matrix waarin de horizontale indeling louter op interessegebieden was gebaseerd en Grieks-Latijn en Wetenschappen-wiskunde benaderd zouden worden als richtingen die aansluiten bij specifieke interessegebieden, *naast* andere studierichtingen die aansluiten bij andere interessegebieden.¹⁸⁵⁹ Is de gekozen weg wel te rijmen met de opwaardering van het technisch en beroepsonderwijs? En waarom zouden de richtingen 'Grieks-Latijn' of 'Humane wetenschappen' de indeling in inhoudelijke domeinen moeten overstijgen, terwijl ze perfect in de domeinen 'Taal en cultuur' en 'Zorg en welzijn' kunnen worden ingepast?

Zo mogelijk nog belangrijker dan de vraag of de matrix de *perceptie* bevestigt/versterkt dat bepaalde richtingen ‘beter’ zouden zijn (of ruimer toegang zouden geven tot het hoger onderwijs), is de vraag of met de matrix een fundering is gelegd voor een daadwerkelijke hervorming van de *toegang* tot het hoger onderwijs. Die hervorming komt er in ieder geval voor het bso. Terwijl vandaag enkel bso-richtingen die toegang verlenen tot het hoger onderwijs in een ‘diploma’ resulteren, zou het verkrijgen van een diploma veralgemeend worden naar *alle* bso-richtingen (cf. de veralgemening van het getuigschrift basisonderwijs, zonder dat dit automatisch toegang geeft tot de A-stroom). Parallel zou dan worden bepaald welke diploma’s geen toegang tot hoger onderwijs verlenen. In deze context bevestigde de vertegenwoordiger van de regering aan de Raad van State “dat de toegang tot het hoger onderwijs op de modernisering van het secundair onderwijs zal worden afgestemd”.¹⁸⁶⁰

¹⁸⁵⁷ Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/2, 9.

¹⁸⁵⁸ Zo is uit de screening van de bestaande basisopties in de eerste graad gebleken hoe “het gros van de leerlingen kiest voor basisopties die nadien nog vele keuzes openlaten” (Nota basisonderwijs en eerste graad, 15). Zal dat in het systeem van de matrix anders zijn voor de keuze van een studierichting in de tweede en derde graad?

¹⁸⁵⁹ Zo stelde onder meer ook de werkgroep Metaforum van de KU Leuven in haar visietekst over de hervormingen in het secundair onderwijs dat het loskoppelen van de abstractiedimensie (vertaald in de verticale indeling van de matrix) en de interessedimensie (vertaald in de studiedomeinen van de horizontale indeling) kan voorkomen dat er een hiërarchie ontstaat (Werkgroep METAFORUM, *Hervormingen in het secundair onderwijs*, KU Leuven, Metaforum, 2012, https://www.kuleuven.be/metaforum/docs/pdf/wg_16_n.pdf, 32 (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018)).

¹⁸⁶⁰ Adv.RvS 24 januari 2018, nr. 60.607/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/1, (121) 131.

De vraag rijst evenwel of de modernisering van het secundair onderwijs de deur niet opent voor een bredere hervorming, waarbij de toegang tot het hoger onderwijs een stuk selectiever zou worden. Door de oppositie is wat hier wordt besproken, alvast in een bredere tendens geplaatst waarbij de toegang tot het hoger onderwijs stelselmatig zou worden beperkt.¹⁸⁶¹

Het is, gegeven de opmaak van de matrix, niet geheel denkbeeldig dat de toegang tot het hoger onderwijs zou worden beperkt tot studenten uit de 'juiste' vooropleiding. Aso-studierichtingen zouden dan automatisch toegang geven tot het gehele hoger onderwijs. Voor wie vanuit een tso-richting wil instromen in een opleiding van hoger onderwijs uit een ander domein kan dan een toelatingsproef of inloop-jaar worden georganiseerd; idem voor wie vanuit een richting met dubbele finaliteit aan een academische bacheloropleiding zou willen beginnen.¹⁸⁶² Hoewel het nog niet zover is, bevat het ontwerp van de regering wel een aantal signalen in die richting. De beperking van toegang tot het hoger onderwijs is evenwel een oefening die de overheid niet lichtzinnig mag maken. Eerder bepleitten we al dat zulks een volwaardig debat verdient.¹⁸⁶³

Mogelijk schuilt in de geprivilegieerde positionering van het aso ook een (onberekend?) voordeel. Het is niet uitgesloten dat bepaalde scholen té zeer gekant zijn tegen de oprichting van een *volwaardige* domein- of campusschool, onafhankelijk van hoe groot de toegekende voordelen daarvoor zouden zijn. In de media lieten vooral enkele aso-scholen hun scepsis optekenen. Dankzij de domeinoverschrijdendheid van de aso-richtingen kunnen die scholen hun aso-aanbod (beperkt) behouden en aanvullend een aanbod van dubbele finaliteit en van arbeidsmarktgerichte opties uitbouwen in één domein naar keuze (al was die optie er mogelijk ook als de aso-richtingen eveneens ondergebracht werden in specifieke domeinen).

3. ONDERWIJSDOELLEN: VOORNAAMSTE WIJZIGINGEN

353. Parallel aan de hervorming van het secundair onderwijs is ook het eindtermenapparaat bijgestuurd. Hoewel beide hervormingen op zichzelf staan, vertonen ze een zekere verbondenheid. Op enkele beperkte wijzigingen na – aan de eindtermen van specifieke leergebieden of vakken – was het eindtermenconcept gedurende twintig jaar onveranderd in werking. De decreetgever was van oordeel dat de eindtermen daarom

¹⁸⁶¹ Zie de uitspraken van Joris Vandenbroucke (sp.a) in S. COOLS, "Niet met elk diploma secundair naar unief", *De Standaard* 16 februari 2018, http://www.standaard.be/cnt/dmf20180215_03360001 (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

¹⁸⁶² Hoger is immers al aangehaald hoe, anders dan de naam van de kolom suggereert, studierichtingen met "dubbele finaliteit" 'slechts' het potentieel zouden hebben "om leerlingen succesvol te laten doorstromen naar gerichte professionele bacheloropleidingen en hbo5-opleidingen." Doorstroomrichtingen daarentegen hebben het potentieel "om leerlingen succesvol te laten doorstromen naar academische en professionele bacheloropleidingen" (Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/2, 9-10; zie *supra* vn. 1821).

¹⁸⁶³ J. LIEVENS, J. VERNIMMEN en K. WILLEMS, "Wordt 'de opwaardering' van het technisch en beroepsonderwijs een degradatie?", *Knack.be* 2018, <http://www.knack.be/nieuws/belgie/wordt-de-opwaardering-van-het-technisch-en-beroepsonderwijs-een-degradatie/article-opinion-974543.html> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

toe waren “aan een kritische blik”.¹⁸⁶⁴ Aanvankelijk werd gepoogd tot een breed gedragen hervorming te komen, waaraan ook de parlementsleden van oppositiepartijen Groen en sp.a hun steun zouden toezeggen. Uiteindelijk kozen de partijen van de meerderheid (N-VA, CD&V en Open Vld) de vlucht vooruit door aanhoudende visieverschillen met betrekking tot onder meer het levensbeschouwelijk onderwijs en de afdwingbaarheid van de leerdoelen op leerlingniveau.¹⁸⁶⁵ Ondanks de niet-ingeloste, (nog) scherpere ambities van de oppositie, heeft het decreet onderwijsdoelen van 26 januari 2018¹⁸⁶⁶ het eindtermenconcept ingrijpend gewijzigd.

3.1 CONCEPTUEEL

354. Hoger is al aangestipt hoe de basisvorming van het “gemoderniseerde” secundair onderwijs zal worden opgebouwd volgens “een gelaagd systeem van doelstellingen” (*supra* nr. 345). Die gelaagdheid is uitgewerkt in het decreet onderwijsdoelen en vormt meteen een van de belangrijkste wijzigingen uit dat decreet.

Een eerste, nieuwe, laag doelstellingen betreft de **basisgeletterdheid**. Het Vlaams Parlement zal voor deze sleutelcompetenties ‘eindtermen basisgeletterdheid’ aanduiden die door *elke* leerling *bereikt* moeten worden. Terwijl scholen de gewone eindtermen slechts op populatieniveau moeten bereiken – dus niet voor *elke* leerling – ligt de lat voor deze beperkte set aan doelstellingen hoger ten aanzien van de onderwijsinstellingen. Bovendien kunnen onderwijsinstellingen specifiek voor deze eindtermen geen afwijking bekomen wegens strijdigheid met het eigen pedagogisch project.¹⁸⁶⁷ Doel is “dat elke jongere en volwassene die het onderwijs verlaat over een minimaal pakket van kennis, vaardigheden, inzichten en attitudes beschikt.”¹⁸⁶⁸ Ten aanzien van individuele leerlingen blijft het daarentegen – zij het slechts uitzonderlijk en enkel in individuele gevallen – mogelijk voor de klassenraad om bij het nemen van deliberatiebeslissingen af te wijken van de eindtermen basisgeletterdheid, mits afdoende motivering.¹⁸⁶⁹

Daarnaast zullen de ‘gewone’ **eindtermen** de minimumdoelen bepalen die binnen de basisvorming moeten worden bereikt. Hoewel deze doelstellingen “ambitieuze” geformuleerd moeten worden¹⁸⁷⁰, volstaat – zoals voorheen – dat de eindtermen haalbaar zijn *voor het grootste deel* van de leerlingen. Nieuw is dat ook voor de

¹⁸⁶⁴ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/1, 2-3.

¹⁸⁶⁵ X, "Akkoord eindtermen: 'Mijlpaal op weg naar modern onderwijslandschap'", *Knack.be* 26 oktober 2017 <http://www.knack.be/nieuws/belgie/akkoord-eindtermen-mijlpaal-op-weg-naar-modern-onderwijslandschap/article-normal-917781.html> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

¹⁸⁶⁶ Voluit: Decreet houdende wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 en de codex secundair onderwijs, wat de onderwijsdoelen betreft, en tot wijziging van de decreten Rechtspositie onderwijspersoneel, *BS* 9 maart 2018.

¹⁸⁶⁷ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/1, 10.

¹⁸⁶⁸ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/1, 8. Gelijkaardig: Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/8, 5.

¹⁸⁶⁹ Art. 139, §1, tweede lid *in fine* CSO, zoals gewijzigd bij art. 6 decreet onderwijsdoelen.

¹⁸⁷⁰ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/1, 6; Nota basisonderwijs en eerste graad, 7.

B-stroom van de eerste graad, waar voorheen met ontwikkelingsdoelen werd gewerkt, voortaan eindtermen worden bepaald.¹⁸⁷¹

Ten derde komen er, zij het enkel voor de eerste graad van het secundair onderwijs, ook decretale **uitbreidingsdoelen Nederlands**¹⁸⁷², die “een groter abstractieniveau hebben of een hogere moeilijkheidsgraad”¹⁸⁷³ dan de eindtermen met betrekking tot de basisgeletterdheid en de minimumdoelen.¹⁸⁷⁴ Het gaat om “extra doelen bovenop de eindtermen met betrekking tot competenties in het Nederlands die door een bepaalde leerlingenpopulatie kunnen worden bereikt.”¹⁸⁷⁵ Bedoeling is *zoveel mogelijke leerlingen* deze uitbreidingsdoelen te laten halen.¹⁸⁷⁶

Het concept van de **specifieke eindtermen** is behouden voor de doelen van “een afstudeerrichting” uit het secundair onderwijs van waaruit verdere studies kunnen worden aangevat, zij het dat de omschrijving ervan aan de nieuwe matrix van het secundair onderwijs is gekoppeld.¹⁸⁷⁷ Zo schrijft het decreet niet langer voor dat de specifieke eindtermen worden vastgelegd voor het tweede leerjaar van de derde graad aso, tso en kso, maar wel voor het tweede leerjaar van de derde graad van (1°) domeinoverschrijdende doorstroomrichtingen (aso), (2°) domeingebonden doorstroomrichtingen (kso/tso), en (3°) richtingen met dubbele finaliteit (tso/kso).¹⁸⁷⁸

Tot slot is een restcategorie gecreëerd van “**andere doelen**”, die niet door de decreetgever worden vastgelegd, maar gezamenlijk ontwikkeld worden door het Gemeenschapsonderwijs en de verenigingen van schoolbesturen van het gesubsidieerd onderwijs.¹⁸⁷⁹ Het gaat om drie categorieën van doelen voor het secundair onderwijs:

- 1) de doelen van een basisoptie (i.e. “de studierichting”) van het tweede leerjaar van de eerste graad;

¹⁸⁷¹ Art. 139, §3 CSO, zoals ingevoegd bij art. 6 decreet onderwijsdoelen; MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/1, 9.

¹⁸⁷² Voor de andere “vakken” behouden de onderwijsverstrekkers de mogelijkheid zelf in bijkomende doelen te voorzien in hun leerplannen. De Nota basisonderwijs en eerste graad noemde ook deze doelen “uitbreidingsdoelen” (p. 10).

¹⁸⁷³ Nota basisonderwijs en eerste graad, 10.

¹⁸⁷⁴ Voor de B-stroom van de eerste graad is bepaald dat de uitbreidingsdoelen Nederlands overeenkomen met de eindtermen voor de competenties Nederlands die gelden voor het eerste leerjaar A en het tweede leerjaar A (art. 140, derde lid CSO). Op die manier wil men met de uitbreidingsdoelen Nederlands “de schakelmogelijkheden tussen de B-stroom en de A-stroom” waarborgen (MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/1, 9).

¹⁸⁷⁵ Art. 140 CSO, zoals ingevoegd bij art. 6 decreet onderwijsdoelen.

¹⁸⁷⁶ VLAAMSE REGERING, “Modernisering Secundair Onderwijs: versterken, verdiepen & verkennen”, dia 3.

¹⁸⁷⁷ Art. 145 CSO: “Specifieke doelen zijn doelen met betrekking tot de vaardigheden, de specifieke kennis, inzichten en attitudes waarover een leerling van het voltijds secundair onderwijs beschikt om vervolgonderwijs aan te vatten.”

¹⁸⁷⁸ Voor de tweede graad sluiten overheid en onderwijsverstrekkers, net als voorheen, in samenspraak een protocolakkoord waarin zogenaamde “cesuurdoelen” worden opgenomen met betrekking tot de specifieke eindtermen (art. 145, derde lid CSO; MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/1, 10).

¹⁸⁷⁹ Art. 147 CSO, zoals ingevoegd bij art. 6 decreet onderwijsdoelen.

- 2) de doelen die leiden tot een of meer erkende beroepskwalificaties, i.e. de aan een studierichting gebonden doelen van opleidingen van de tweede of derde graad met een dubbele finaliteit of met arbeidsmarktfinaliteit; en
- 3) differentiële doelen die een uitbreiding of verdieping van al voorkomende doelen inhouden en in elk structuuronderdeel van de eerste, tweede of derde graad kunnen voorkomen.

355. Al deze doelen – zowel de decretale als de ‘andere’ – worden voortaan gebundeld in een **curriculumdossier** dat “op samenhangende wijze en vanuit onderwijskundig perspectief het geheel van de vorming van een structuuronderdeel” beschrijft.¹⁸⁸⁰ Het curriculumdossier is als het ware een portfolio met alle doelstellingen van een bepaalde studierichting. Per studierichting (basisoptie of structuuronderdeel) moet een curriculumdossier worden opgemaakt. De eindtermen, uitbreidingsdoelen Nederlands en specifieke eindtermen moeten er letterlijk in worden opgenomen.¹⁸⁸¹

Het opstellen van curriculumdossiers is overgelaten aan het Gemeenschapsonderwijs en de verenigingen van schoolbesturen van het gesubsidieerd onderwijs gezamenlijk, waarna het ter goedkeuring moet worden ingediend bij de Vlaamse regering. Die bepaalt tevens de nadere procedure, evenals de te respecteren inhoudelijke, organisatorische en vormelijke elementen; en de procedure die moet worden gevolgd indien het GO! en de verenigingen van schoolbesturen niet tijdig een curriculumdossier indienen.¹⁸⁸²

356. Het concept van de **leerplannen** is behouden, zij het met een afgezwakte rol (*zie infra* nr. 370) en voorzien van een stevig decretaal kader. Het decreet bepaalt uitdrukkelijk dat “het schoolbestuur in omvang beperkte leerplannen ontwikkel[t] die *voldoende ruimte laten* voor de inbreng van scholen, leraren, lerarenteams of leerlingen” en waarin de eindtermen letterlijk opgenomen dienen te worden.¹⁸⁸³ Ook de voorafgaande goedkeuring van de leerplannen door de Vlaamse regering, op advies van de onderwijsinspectie, is behouden. Wel is voortaan voor alle leerplannen – dus niet langer enkel die van de levensbeschouwelijke vakken – uitdrukkelijk vereist dat ze in overeenstemming moeten zijn met de internationale en grondwettelijke beginselen inzake de rechten van de mens en dat ze de goedgekeurde eindtermen en ontwikkelingsdoelen dienen te respecteren.

Figuur 9 geeft een overzicht van de nieuwe generatie onderwijsdoelen, ingevuld in de nieuwe structuur van het secundair onderwijs.

¹⁸⁸⁰ Art. 147/1 CSO, zoals ingevoegd bij art. 6 decreet onderwijsdoelen.

¹⁸⁸¹ Enkel het onderwijs in godsdienst, niet-confessionele zedenleer, cultuurbeschouwing en eigen cultuur en religie wordt niet opgenomen in het curriculumdossier (art. 147/1, §1, tweede lid CSO, zoals ingevoegd bij art. 6 decreet onderwijsdoelen).

¹⁸⁸² Art. 147/2 CSO, zoals ingevoegd bij art. 6 decreet onderwijsdoelen.

¹⁸⁸³ Art. 45, §1 DBO en art. 147/3, §1 CSO, zoals gewijzigd bij artt. 4 en 6 decreet onderwijsdoelen (eigen cursivering).

KLEUTERONDERWIJS	Ontwikkelingsdoelen
LAGER ONDERWIJS	Eindtermen

ONTHAALJAAR	Ontwikkelingsdoelen
--------------------	---------------------

	A-STROOM	B-STROOM
1^e GRAAD, 1^e JAAR	<ul style="list-style-type: none"> - Eindtermen basisgeletterdheid - Eindtermen - Uitbreidingsdoelen Nederlands 	<ul style="list-style-type: none"> - Eindtermen basisgeletterdheid - Eindtermen - Uitbreidingsdoelen Nederlands
1^e GRAAD, 2^e JAAR	<ul style="list-style-type: none"> - Eindtermen basisgeletterdheid - Eindtermen - Uitbreidingsdoelen Nederlands - 5u basisoptie : andere doelen - Andere doelen: differentiële doelen 	<ul style="list-style-type: none"> - Eindtermen basisgeletterdheid - Eindtermen - Uitbreidingsdoelen Nederlands - 10u basisoptie : andere doelen - Andere doelen: differentiële doelen

	DOORSTROOM	DUBBEL	ARBEIDSMARKT
2^e GRAAD	<ul style="list-style-type: none"> - Eindtermen - Andere doelen: differentiële doelen 	<ul style="list-style-type: none"> - Eindtermen - Andere doelen: erkende beroepskwalificaties - Andere doelen: differentiële doelen 	<ul style="list-style-type: none"> - Eindtermen - Andere doelen: erkende beroepskwalificaties - Andere doelen: differentiële doelen
3^e GRAAD	<ul style="list-style-type: none"> - Eindtermen - Specifieke eindtermen - Andere doelen: differentiële doelen 	<ul style="list-style-type: none"> - Eindtermen - Specifieke eindtermen - Andere doelen: erkende beroepskwalificaties - Andere doelen: differentiële doelen 	<ul style="list-style-type: none"> - Eindtermen - Andere doelen: erkende beroepskwalificaties - Andere doelen: differentiële doelen

Figuur 9: de onderwijsdoelen anno 2018

3.2 PROCEDURE

357. Ook procedureel heeft het decreet onderwijsdoelen een aantal opvallende wijzigingen doorgevoerd. Hierboven is, bij de vermelding van de “andere doelen” en het curriculumdossier, al geduid dat deze gezamenlijk ontwikkeld zullen worden door het Gemeenschapsonderwijs en de verenigingen van schoolbesturen van het gesubsidieerd onderwijs, volgens een door de Vlaamse regering te bepalen procedure. De curriculumdossiers dienen finaal ook te worden goedgekeurd door de Vlaamse regering.

358. De overige onderwijsdoelen – eindtermen, met inbegrip van de eindtermen basisgeletterdheid, uitbreidingsdoelen Nederlands, ontwikkelingsdoelen en specifieke eindtermen – worden voortaan volgens een nieuwe procedure aangenomen, waarin **de vroegere rol van de DVO en de Vlor is vervangen door een ontwikkelcommissie en een valideringscommissie** die door de regering worden gecoördineerd; en waarbij de eindtermen niet langer in een door het parlement te bekrachtigen regeringsbesluit, maar in een volwaardig ontwerp van decreet worden opgenomen.

In een eerste fase wordt, op initiatief van de Vlaamse regering *of het Vlaams Parlement*¹⁸⁸⁴ een ontwikkelcommissie opgericht, samengesteld uit leerkrachten uit het betrokken niveau of de betrokken graad en de aansluitende graden of onderwijsniveaus¹⁸⁸⁵, de vertegenwoordigers van het Gemeenschapsonderwijs en de verenigingen van schoolbesturen van het gesubsidieerd onderwijs en vak- en andere experten uit het hoger onderwijs. Deze commissie formuleert “een beperkt aantal sober geformuleerde, duidelijke, competentiegerichte en evalueerbare [onderwijsdoelen] waar de aspecten kennis, vaardigheden, inzichten en, indien van toepassing, attitudes aan bod komen [en] duidt ook het belang en de uitgangspunten ervan aan.”¹⁸⁸⁶

Vervolgens worden de ontwikkelde onderwijsdoelen voorgelegd aan een valideringscommissie, die ze ofwel valideert, ofwel terugstuurt naar de ontwikkelcommissie met het oog op bijsturing.¹⁸⁸⁷ De valideringscommissie bestaat uit leden van de onderwijsinspectie en andere experten en dient de coherentie, consistentie en evalueerbaarheid van de onderwijsdoelen te bewaken. In een derde en laatste fase worden de onderwijsdoelen door de Vlaamse regering als een ontwerp van decreet ingediend bij het Vlaams Parlement.

3.3 FORMULERING

359. Ook wat de formulering van de eindtermen betreft, zijn een aantal wijzigingen doorgevoerd. Zo moeten de eindtermen niet langer geformuleerd worden op basis van descriptorelementen en is het onderscheid tussen vakgebonden en vakoverschrijdende eindtermen verlaten. In plaats daarvan worden de ontwikkelingsdoelen en eindtermen voortaan geformuleerd in functie van zestien sleutelcompetenties.¹⁸⁸⁸ Het decreet bepaalt expliciet dat de eindtermen niet worden vastgehaakt aan vakken en dat het de schoolbesturen (in een eerdere versie was dat nog “de leerplanmakers”) zijn die de verbinding maken tussen de eindtermen en de vakken of vakkenclusters (of leergebieden).¹⁸⁸⁹

¹⁸⁸⁴ Art. 143, §1, vierde lid CSO, zoals ingevoegd bij art. 6 decreet onderwijsdoelen.

¹⁸⁸⁵ Zo zitten er in de ontwikkelcommissie(s) voor het lager onderwijs ook leerkrachten uit het secundair onderwijs (art. 44, §3, eerste lid DBO, zoals ingevoegd bij art. 2 decreet onderwijsdoelen).

¹⁸⁸⁶ Art. 44, §3, eerste lid DBO en art. 143, §1, eerste lid CSO, zoals ingevoegd bij artt. 2 en 6 decreet onderwijsdoelen.

¹⁸⁸⁷ Art. 44, §3, tweede lid DBO en art. 143, §1, tweede lid CSO.

¹⁸⁸⁸ Art. 44, §2 DBO en artt. 139, §2 en 262, §2 CSO, zoals vervangen bij artt. 2, 6 en 7 decreet onderwijsdoelen.

¹⁸⁸⁹ Art. 44, §2, tweede lid DBO en art. 139, §2, tweede lid CSO, zoals vervangen bij artt. 2 en 6 decreet onderwijsdoelen.

De decreettekst bepaalt voortaan ook expliciet dat de eindtermen, ontwikkelingsdoelen, uitbreidingsdoelen Nederlands en specifieke eindtermen naast competentiegericht, ook sober geformuleerd, duidelijk en evalueerbaar dienen te zijn.¹⁸⁹⁰ Daarbij moeten per eindterm de aspecten kennis, vaardigheden, inzichten en indien van toepassing attitudes aan bod komen.¹⁸⁹¹

Samen met het onderscheid tussen vakgebonden en vakoverschrijdende eindtermen is ook de daaraan gekoppelde variatie in juridische sterkte verdwenen. Hetzelfde geldt voor bepaalde attitudes. Waren vakoverschrijdende eindtermen en alle attitudinale eindtermen voorheen slechts *na te streven*, dan geldt voortaan voor *alle* eindtermen dat een school de maatschappelijke opdracht heeft ze “met betrekking tot kennis, inzicht, vaardigheden en *bepaalde* attitudes op populatieniveau bij de leerlingen te bereiken en de eindtermen met betrekking tot *bepaalde* andere attitudes bij de leerlingen na te streven.”¹⁸⁹² In een eerdere versie was het zelfs de bedoeling *alle* attitudinale eindtermen als ‘te bereiken’ op te leggen.

3.4 KWALITEITSCONTROLE EN MOGELIJKHEID TOT AFWIJING

360. Een laatste, minder zichtbare, maar desalniettemin belangrijke wijziging heeft betrekking op de kwaliteitscontrole. Daarin wordt de **focus voor het eerst nadrukkelijk op de eindtermen** gelegd, ten koste van de leerplannen. Zo schrijft artikel 44 DBO voortaan voor dat de onderwijsinspectie zich “[v]oor de kwaliteitscontrole in functie van de erkenning en de doorlichting [...] baseert [...] op het nastreven van de ontwikkelingsdoelen [resp.] het bereiken van de eindtermen”.¹⁸⁹³ Voor het secundair onderwijs gaat het om de doelen van het curriculumdossier van het structuuronderdeel in kwestie.¹⁸⁹⁴ De leerplannen zijn voor de onderwijsinspectie “een aanvullend instrument om het kwaliteitsbeleid van een school te kaderen.”¹⁸⁹⁵

De kwaliteitscontrole zal voortaan ook *abstracter* zijn, i.e. zonder rekening te houden met de concrete omstandigheden van de school. Voordien schreef de decreettekst voor dat “[h]et bereiken van de eindtermen zal worden afgewogen tegenover de schoolcontext en de kenmerken van de schoolpopulatie.”¹⁸⁹⁶ In de nieuwe decreettekst komt deze bepaling niet langer voor.

¹⁸⁹⁰ Art. 44, §5 DBO en artt. 143, §§1-2; 262, §5 en 264 CSO, zoals vervangen bij artt. 2, 6 en 7 decreet onderwijsdoelen.

¹⁸⁹¹ Art. 44, §3 DBO en art. 143, §1 CSO, zoals vervangen bij artt. 2 en 6 decreet onderwijsdoelen.

¹⁸⁹² Art. 44, §1, 2°, tweede lid DBO en art. 139, §1 CSO, zoals vervangen bij artt. 2 en 6 decreet onderwijsdoelen (eigen cursivering).

¹⁸⁹³ Art. 44, §1, 1°, derde lid en 2°, derde lid DBO, zoals vervangen bij art. 2 decreet onderwijsdoelen. Voor het buitengewoon onderwijs gaat het, zowel voor het basisonderwijs, als voor het secundair onderwijs om “het nastreven van de ontwikkelingsdoelen via het handelingsplan” (art. 44, §1, 3°, derde lid DBO en art. 262, §1, tweede lid CSO).

¹⁸⁹⁴ Art. 147/1, §3 CSO, zoals ingevoegd bij art. 6 decreet onderwijsdoelen. Voor het onthaaljaar gaat het om “het nastreven van de ontwikkelingsdoelen van het onthaaljaar”.

¹⁸⁹⁵ Art. 45, §1 DBO en art. 147/3, tweede lid *in fine* CSO, zoals gewijzigd bij artt. 4 en 6 decreet onderwijsdoelen.

¹⁸⁹⁶ Artt. 44, §2, 2°, derde lid; 139 *sexies decies* DBO en artt. 140, §2, lid 2; 231, §1; 240, §1; 322, §1 CSO.

Wel is vastgehouden aan de naleving van de eindtermen *op schoolniveau*. Nochtans werd door sommigen voorgesteld dat alle eindtermen ook *door iedere leerling* zouden moeten worden bereikt. Het compromis dat uiteindelijk uit de bus kwam, beperkte die striktere verplichting voor scholen uiteindelijk tot de nieuwe categorie van eindtermen basisgeletterdheid – vooralsnog enkel in de eerste graad van het secundair onderwijs – die op leerlingniveau zullen moeten worden bereikt. Voor diezelfde categorie eindtermen basisgeletterdheid is, in tegenstelling tot voor de overige decretale onderwijsdoelen evenmin een afwijkingsmogelijkheid voorzien.

361. Met uitzondering van de eindtermen basisgeletterdheid, is, ondanks voorgestelde alternatieven¹⁸⁹⁷, vastgehouden aan **de mogelijkheid voor een schoolbestuur om een afwijking te bekomen** van de voorgeschreven eindtermen en ontwikkelingsdoelen wanneer het meent dat ze onvoldoende ruimte laten voor de eigen pedagogische en onderwijskundige opvattingen of ermee onverzoenbaar zijn. Weliswaar wordt niet langer over “afwijkende” eindtermen gesproken, maar over “vervangende” eindtermen, waartoe “een aanvraag tot *gelijkwaardigheid*” moet worden ingediend.¹⁸⁹⁸ Deze mogelijkheid strekt zich ook uit tot de specifieke eindtermen en de nieuwe categorie van “uitbreidingsdoelen Nederlands”, maar – en daar zit de vernieuwing – voor eindtermen basisgeletterdheid kunnen zoals gezegd geen vervangende eindtermen worden voorgesteld.

In de aanloop naar het uiteindelijke voorstel van decreet circuleerden tekstvoorstellen waarin gesuggereerd werd de aanvraag tot gelijkwaardigheid slechts als ontvankelijk te beschouwen wanneer “*telkens* precies wordt aangegeven waarom de eindtermen of de ontwikkelingsdoelen onvoldoende ruimte laten voor de eigen opvattingen”, dus eindterm per eindterm. Die tekstversie haalde het uiteindelijk niet, waardoor – net als voorheen – volstaat dat in het algemeen wordt aangetoond dat de eindtermen problematisch zijn en vervangen dienen te worden.¹⁸⁹⁹

4. ONDERWIJSDOELEN: EVALUATIE

4.1 DECREET ONDERWIJSDOELEN: ALGEMEEN

362. Bij het decreet onderwijsdoelen kunnen een aantal juridische reflecties worden gemaakt. Daarbij hoort weliswaar een belangrijk voorbehoud: net als voor de modernisering van het secundair onderwijs leidt een juridische bril ook hier niet tot een antwoord op alle vragen. Wel kan een juridisch perspectief een aantal

¹⁸⁹⁷ Met name de sp.a verzette zich nadrukkelijk tegen het behoud van een afwijkingsmogelijkheid. Zie: Amendementen nrs. 30 en 46 (GENNEZ), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/5, 4 en 9; Reflectienota (GENNEZ), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/10, 4.

¹⁸⁹⁸ Art. 44*bis*, §1, eerste lid DBO en art. 146, §1, eerste lid CSO, zoals vervangen bij artt. 3 en 6 decreet onderwijsdoelen (eigen cursivering).

¹⁸⁹⁹ Al werd tijdens de parlementaire bespreking – ons inziens onterecht – gesuggereerd dat de motiveringsverplichting ter zake zou zijn verstrengd. Zie Verslag (DANIELS), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/8, 7.

bakens uitzetten – grenzen waaraan de decreetgever zich moet conformeren, waarbinnen een specifiek decreet onderwijsdoelen slechts één van meerdere mogelijke politieke oplossingen zou bevatten.

Bij een aantal elementen zijn de grenzen duidelijk, niet in het minst in het licht van de in dit proefschrift besproken vrijheid van onderwijs. Op een aantal punten blijven ook de juridische grenzen evenwel vaag. Twee moeilijkheden rijzen daarbij. Ten eerste betreft de ontwikkeling van minimumdoelstellingen voor het onderwijs voor een stuk pionierswerk. Hoewel de grondwettelijke situatie, na enkele arresten van het Grondwettelijk Hof, inmiddels duidelijker is dan in de jaren 1990, blijft voor nieuwe stappen – bijkomende soorten doelstellingen, een wijzigende rol van de inspectie etc. – onzeker hoe ver de decreetgever precies kan gaan in het raken aan de vrijheid van onderwijs. Het laatste woord ter zake is aan het Grondwettelijk Hof.

Ten tweede beperkt dit hoofdstuk zich tot het conceptuele kader. De eigenlijke nieuwe onderwijsdoelen waren bij het uitwerken van deze *case study* nog in volle ontwikkeling. Daardoor is een oordeel over het nieuwe arsenaal onderwijsdoelen per definitie voorbarig.¹⁹⁰⁰ Het Grondwettelijk Hof dient, wanneer het zich over de zaak zou uitspreken, een globale beoordeling te maken van het raamwerk van de onderwijsdoelen, waarbij het verschillende aspecten in een ruimere afwegingsoefening moet betrekken – zowel aangaande het conceptuele kader, als met betrekking tot de inhoudelijke invulling van de onderwijsdoelen. Zo oordeelde het Hof in 1996 bijvoorbeeld dat de eigenlijke eindtermen basisonderwijs verder gingen dan minimale doelstellingen, waardoor aan de vrijheid van onderwijs was “geraakt”.¹⁹⁰¹ Doordat – in het procedurele kader – geen afwijkingsprocedure was voorzien voor onderwijsverstrekkers met een specifiek pedagogisch project was de vrijheid van onderwijs bovendien “geschonden”.¹⁹⁰² Beperkte eindtermen zonder afwijkingsprocedure hadden de toets mogelijk wel doorstaan; dezelfde eindtermen met afwijkingsprocedure mogelijk evenzeer. Kortom, de beoordeling van het concept van de onderwijsdoelen betreft een ruimere evenwichtsoefening, waarin het haast onmogelijk is uitspraak te doen over een deelaspect zonder het volledige bouwwerk van de onderwijsdoelen in ogenschouw te kunnen nemen. Hoewel de eigenlijke onderwijsdoelen ons nog onbekend waren, zijn toch reeds enkele pertinente evaluatieve opmerkingen te maken bij bovenstaande vernieuwingen.

In wat volgt, wordt achtereenvolgens stilgestaan bij volgende punten: de conceptuele invulling van de onderwijsdoelen (4.2); de procedure voor de ontwikkeling van de onderwijsdoelen en de manier waarop ze geformuleerd dienen te worden (4.3) en het gebruik van de onderwijsdoelen in het kader van de

¹⁹⁰⁰ Cf. Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/3, 10.

¹⁹⁰¹ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.9.

¹⁹⁰² Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.10.

kwaliteitscontrole (4.4). Voor we deze specifieke elementen aansnijden, komen we – *pro memorie* – nog even terug op het algemeen grondwettelijk kader, waarbij we focussen op de vrijheid van onderwijs.

363. **De grondwet verzet zich niet tegen de invoering van minimumdoelstellingen.** In eerste instantie kan de overheid, vanwege de financiering van onderwijs, ook kwaliteitsvoorwaarden stellen aan het door de overheid gefinancierde onderwijs. In de woorden van het Grondwettelijk Hof: “De vrijheid van onderwijs is derhalve 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”.¹⁹⁰³ Op zich verhindert de vrijheid van onderwijs dus niet dat de bevoegde wetgever, met het oog op het verzekeren van de kwaliteit en de onderlinge gelijkwaardigheid van het met overheidsmiddelen verstrekte onderwijs, maatregelen neemt die op de onderwijsinstellingen van algemene toepassing zijn, ongeacht de eigenheid van het door hen verstrekte onderwijs.¹⁹⁰⁴ Opdat de concrete beperkingen die door de decreetgever worden gesteld aan de vrijheid van onderwijs middels de subsidievoorwaarden geen “wezenlijke afbreuk doen aan de onderwijsvrijheid” moeten zij evenwel adequaat en evenredig zijn ten aanzien van het nagestreefde doel.¹⁹⁰⁵ Te verre gaande maatregelen schenden de actieve vrijheid van onderwijs.

In zijn arrest van 18 december 1996 stelde het Arbitragehof 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.”¹⁹⁰⁶

Op basis van die rechtspraak kwamen we tot een eerste richtinggevend principe: **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*

¹⁹⁰³ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.4.3. Zie *supra* nr. 195, vn. 1079 en 1080.

¹⁹⁰⁴ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.6; Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.8.4; Arbitragehof 17 februari 1999, nr. 19/99, B.4.3; Arbitragehof 18 april 2001, nr. 49/2001, B.8; Arbitragehof 5 mei 2004, nr. 67/2004, B.8.3; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.13.

¹⁹⁰⁵ Arbitragehof 8 januari 2003, nr. 1/2003; ; Arbitragehof 5 mei 2004, nr. 67/2004, B.8.2; Arbitragehof 23 november 2005, nr. 167/2005, B.19.3; GwH 19 juli 2007, nr. 106/2007, B.5.3; GwH 17 oktober 2007, nr. 132/2007, B.4.1, *TBP* 2008, nr. 8, 484.

¹⁹⁰⁶ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.9 (eigen cursivering). In dezelfde lijn vernietigde het Arbitragehof de artikelen 2 tot 9 van het Decreet van de Franse Gemeenschap van 26 april 1999 *portant confirmation des socles de compétences* (Arbitragehof 18 april 2001, nr. 49/2001, B.9, B.11).

waarover het Hof in 2001 oordeelde): 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 gewaarborgd bij artikel 24, § 1, van de Grondwet.”¹⁹⁰⁷

Uit deze passage hebben we een tweede principe gepuurd: **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 vakoverschrijdende en attitudinale eindtermen benadrukte het Hof tot slot het belang van het zwakkere juridische regime: 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.¹⁹⁰⁸

4.2 CONCEPTUEEL

4.2.1 Basisgeletterdheid

364. De eindtermen basisgeletterdheid zijn op twee punten strenger – en dus mogelijk problematischer in het licht van de onderwijsvrijheid – dan het eindtermenconcept zoals het in het verleden door het Arbitragehof is beoordeeld. Enerzijds moeten eindtermen basisgeletterdheid op leerlingniveau worden bereikt in plaats van op populatieniveau. Anderzijds is er geen afwijkingsmogelijkheid (of mogelijkheid tot gelijkwaardigheid) voor de eindtermen basisgeletterdheid voorzien. Bij de afwezigheid van een mogelijkheid tot afwijking wordt verder kort stilgestaan (*zie infra* nr. 386).

¹⁹⁰⁷ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.10. Zie voor de Franse Gemeenschap: Arbitragehof 18 april 2001, nr. 49/2001, B.12.

¹⁹⁰⁸ Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.10.2. Zie *supra* nrs. 212-214.

Wat de binding op leerlingniveau betreft, kunnen twee soorten verplichtingen worden onderscheiden, die in hoofde van de leerling en die in hoofde van de school. Het is opvallend hoe de Raad van State zich vooral op de verplichtingen van de leerling focuste. In zijn advies concludeert de Raad – ons inziens terecht – dat de invoering van eindtermen basisgeletterdheid die door *alle* leerlingen moeten worden bereikt, niet betekent dat de evaluatie van de leerlingen ook aan de hand van de eindtermen basisgeletterdheid zal gebeuren.¹⁹⁰⁹ De school behoudt ter zake de autonomie.

Met betrekking tot de verplichting in hoofde van de school beperkt de Raad zich – vreemd genoeg – tot een bedenking bij de mogelijkheid die de klassenraad heeft om een individuele leerling per uitzondering vrij te stellen van bepaalde eindtermen basisgeletterdheid. De Raad stelt dat die vrijstelling slechts betrekking heeft op de evaluatie van de leerling en niet op de verplichting van de school.¹⁹¹⁰ Anders zou de school zichzelf immers kunnen bevrijden van haar verplichtingen door de uitzonderingsmaatregel te hanteren. Wat volstrekt ontbreekt in het advies van de Raad van State, is een analyse van de verplichting in hoofde van de school, in het licht van de vrijheid van onderwijs.

365. Een oordeel over de eindtermen basisgeletterdheid in het licht van de vrijheid van onderwijs is per definitie speculatief. Hoewel uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof enige marge blijkt, is moeilijk in te schatten hoe groot die marge precies is.¹⁹¹¹ Positief – vanuit de vrijheid van onderwijs – is in dat opzicht in ieder geval de keuze van de decreetgever om niet voor *alle* eindtermen een verplichting in te schrijven ze bij *alle* leerlingen te bereiken, maar slechts voor een absoluut minimaal arsenaal aan doelstellingen.¹⁹¹² Ook dat de basisgeletterdheid voorlopig slechts wordt ingevoerd voor de eerste graad van het secundair onderwijs is verstandig in het licht van de onderwijsvrijheid. Het decreet voorziet, in de codex secundair onderwijs, in de mogelijkheid van invoering in de andere graden of onderwijsniveaus indien het concept na drie jaar positief wordt geëvalueerd.¹⁹¹³ Aldus toont de decreetgever zich hier voorzichtiger dan inzake huisonderwijs, waar niet met een geleidelijke uitrol, maar met de onmiddellijke invoering van zowel examens als leerplannen *light* werd gewerkt.

¹⁹⁰⁹ Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/3, 19.

¹⁹¹⁰ Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/3, 19.

¹⁹¹¹ Eerder lieten we ons licht daar al op schijnen in De Morgen: J. LIEVENS, "Redden strengere eindtermen basisgeletterdheid ons onderwijs?", *DeMorgen.be* 20 december 2017, <https://www.demorgen.be/opinie/redden-strengere-eindtermen-basisgeletterdheid-ons-onderwijs-b90e560f/> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

¹⁹¹² *Contra* Reflectienota (GENNEZ), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/10, 3-4.

¹⁹¹³ Art. 139, §1, derde lid CSO.

Ook de uitbreiding naar het basisonderwijs behoort tot de mogelijkheden. "Om bij een positieve evaluatie van basisgeletterdheid in de eerste graad basisgeletterdheid sneller te kunnen implementeren in het basisonderwijs" stelde Groen voor "de ontwikkelcommissies die de nieuwe eindtermen moeten uitwerken ook voor het basisonderwijs nu al een set eindtermen aan [te laten duiden] binnen de nieuwe eindtermen die de eindtermen basisgeletterdheid kunnen zijn." Op die manier zou het concept basisgeletterdheid makkelijker kunnen worden ingevoerd, zonder dat de ontwikkelcommissies opnieuw moeten samenkomen. Eerder stelde Groen ook al voor het concept onmiddellijk in het basisonderwijs in te voeren (Amendementen nrs. 57 en 59 (MEULEMAN), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/7, 2 en nr. 1364/11, 2).

Tegelijkertijd is voorzichtigheid geboden. Ten eerste is nog steeds onduidelijk wat de regering en het parlement precies onder basisgeletterdheid verstaan. Gaat het enkel om het absolute minimum aan taalkennis Nederlands? Of gaat het ook om een minimum rekenen? Of minimale financiële of maatschappelijke geletterdheid? Mocht de decreetgever de categorie alsnog te breed invullen, dan blijft een spanning met de vrijheid van onderwijs bestaan, evenals het risico op vernietiging door het Grondwettelijk Hof.¹⁹¹⁴ Ten tweede is er een risico dat het systeem van de basisgeletterdheid zal uitdraaien op een financieel bloedbad voor die scholen die nu al met de grootste uitdagingen geconfronteerd worden.¹⁹¹⁵ Het bereiken van de eindtermen – op het vlak van basisgeletterdheid dus ten aanzien van elke leerling – is immers verbonden met de financiering van een school. Een aantal scholen zal het moeilijk hebben om voor alle leerlingen basisgeletterdheid te bereiken; niet door een gebrek aan inspanning of visie, maar door de specifieke uitdagingen van de leerlingenpopulatie. Die scholen riskeren financieel gestraft te worden na een negatief inspectieverslag, terwijl ze mogelijk net extra financiële ondersteuning verdienen om de – terecht – ambitie te realiseren om iedereen een minimumlat te laten behalen.¹⁹¹⁶ Door die scholen richting sluiting te drijven, riskeren de eindtermen hun doel om kwalitatief onderwijs te waarborgen voorbij te schieten. Een ietwat gewaagd voorstel om daaraan tegemoet te komen lanceerden we eerder elders al: waarom de inspectie niet van een bijkomende *tool* voorzien?¹⁹¹⁷ Vandaag kan ze enkel negatief adviseren dat niet aan de financieringsvoorwaarden is voldaan. Waarom de inspectie niet de mogelijkheid geven te adviseren dat een school bijkomende middelen nodig heeft? De inspectie zou dan bijvoorbeeld kunnen oordelen: “Deze school haalt de eindtermen niet, maar directie en leerkrachten doen uitstekend werk gegeven de specifieke omstandigheden van de school.”¹⁹¹⁸

4.2.2 De uitbreidingsdoelen Nederlands

366. Het decreet onderwijsdoelen heeft een nieuw soort onderwijsdoelen ingevoegd: uitbreidingsdoelen Nederlands. Het is, op basis van de decreettekst, niet geheel duidelijk wat het precieze juridische statuut van

¹⁹¹⁴ Zo lijkt het voorstel dat sp.a deed om alle eindtermen binnen de sleutelcompetentie Nederlands te laten behalen door alle leerlingen een stuk riskanter (Amendementen nrs. 29, 36, 63 en 64 (GENNEZ), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/5, 3 en 6 en nr. 1364/12, 3 en 4). Ook het voorbeeld dat Jo De Ro (Open Vld) aanhaalde – de eindterm zwemmen zou volgens hem tot de basisgeletterdheid moeten behoren – lijkt het begrip “basisgeletterdheid” wel ruim in te vullen (Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/8, 11).

¹⁹¹⁵ Zie, voorzichtig, in diezelfde zin: Verslag (DANIELS), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/8, 30.

¹⁹¹⁶ Zie in die zin ook bv. Reflectienota (MEULEMAN en RZOSKA), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/9, 6-7: “De gevolgen voor scholen en de nodige ondersteuning bij de implementatie hiervan ontbreekt in dit voorstel van decreet volledig.” In dezelfde zin: Reflectienota (GENNEZ), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/10, 4.

Dezelfde bekommernis, om leerlingen met specifieke noden, lag bij de initiële eindtermen net aan de basis van de afzwakking van de juridische verplichting door het bereiken van de eindtermen te beoordelen in het licht van de schoolcontext en de schoolpopulatie (zie *supra* nr. 114; MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 535/1, 6).

¹⁹¹⁷ J. LIEVENS, “Redden strengere eindtermen basisgeletterdheid ons onderwijs?”, *DeMorgen.be* 20 december 2017.

¹⁹¹⁸ Zie over de mogelijkheid een school met een specifieke leerlingenpopulatie bijkomende middelen te geven, in het licht van het gelijkheidsbeginsel: GwH 12 juni 2012, B.7.3; M. EL BERHOUMI, “Le droit au subventionnement et l’égalité en matière de financement” in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l’enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (619) 632-633. Zie meer algemeen over de financiering van scholen met leerlingen uit kansengroepen: E. FRANCK, I. NICAISE en J. LAVRIJSEN, “Extra middelen, meer gelijke onderwijskansen? De effectiviteit van de compensatiefianciering voor scholen met leerlingen uit kansengroepen onder de loep”, *TORB* 2016-2017, nr. 4, (254) 254-266.

deze onderwijsdoelen is.¹⁹¹⁹ De decretale omschrijving spreekt over “extra doelen [...] die door een bepaalde leerlingenpopulatie *kunnen worden bereikt*.” Deze omschrijving verschilt van die van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen die worden omschreven als “minimumdoelen die het Vlaams Parlement *wenselijk* [respectievelijk] *noodzakelijk en bereikbaar* acht voor een bepaalde leerlingenpopulatie”. Minstens drie verschillende lezingen lijken mogelijk met betrekking tot het juridische statuut van deze uitbreidingsdoelen Nederlands. Idealiter was daarover decretaal grotere duidelijkheid gecreëerd.

In een eerste hypothese verschilt de achterliggende juridische verplichting van de uitbreidingsdoelen Nederlands, benoemd als “extra doelen”, niet van die van de eindtermen die slechts “minimumdoelen” vormen: beide soorten doelen maken deel uit van de te bereiken doelen van het curriculumdossier waarop de onderwijsinspectie zich richt bij de kwaliteitscontrole.¹⁹²⁰ Waarin zij wel verschillen is het gegeven dat de uitbreidingsdoelen Nederlands “extra doelen” vormen die *verder gaan dan het niveau van de minimumdoelen*. Of met andere woorden: zij hebben dezelfde juridische binding als eindtermen, maar zijn inhoudelijk ingrijpender dan eindtermen. Met het oog op de duidelijkheid en eenvormigheid rijst de vraag of de omschrijving van de uitbreidingsdoelen Nederlands in dat geval niet kan worden afgestemd op de omschrijving van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen. Zo was, in deze eerste hypothese, ook volgende alternatieve formulering mogelijk geweest: “Uitbreidingsdoelen Nederlands zijn extra doelen bovenop de eindtermen met betrekking tot communicatie in het Nederlands die het Vlaams Parlement noodzakelijk en bereikbaar acht voor een bepaalde leerlingenpopulatie. Elke school heeft de maatschappelijke opdracht om de uitbreidingsdoelen Nederlands te bereiken. De uitbreidingsdoelen Nederlands moeten op populatieniveau worden bereikt.”¹⁹²¹

Problematisch in grondwettelijk perspectief is dat de invoering van te bereiken “extra doelen”, in vergelijking met de situatie van vandaag, lijkt te resulteren in een inperking van de vrijheid van de onderwijsverstrekkers. Hoewel moeilijk te beoordelen *in abstracto*, zonder kennis van de omvang en gedetailleerdheid van de geplande uitbreidingsdoelen Nederlands, vormt deze ingreep een duidelijke **verzwaring van de op de onderwijsverstrekkers rustende erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden**. De mogelijkheid dat het middels erkenning en subsidiëring afdwingen van “extra doelen”, bovenop de eindtermen, door het Grondwettelijk Hof als een schending van de vrijheid van onderwijs zou worden beoordeeld, lijkt ons alles behalve irreal. In ieder geval lijkt voor deze hypothese een omstandige motivering in de parlementaire voorbereidingen vereist, dan wel een uitgebreidere decretale omschrijving. Beide ontbreken.

¹⁹¹⁹ Cf. Vlor, *Advies over het voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet basisonderwijs en de Codex Secundair onderwijs wat de onderwijsdoelen betreft*, 13 december 2017, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/2, 13.

¹⁹²⁰ Cf. art. 147/1, §3 CSO met betrekking tot de curriculumdossiers, waarvan – ingevolge art. 147/1, §1 CSO – zowel de eindtermen als de uitbreidingsdoelen Nederlands deel uitmaken.

¹⁹²¹ Vgl. art. 139, §1 CSO met betrekking tot de eindtermen.

In een tweede hypothese betreffen de termen “extra doelen” en “uitbreidingsdoelen Nederlands” slechts een cosmetische, symbolische ingreep, mogelijk bedoeld om het belang van de Nederlandse taal in het onderwijs te onderstrepen. De uitbreidingsdoelen Nederlands zouden dan in wezen net zozeer “noodzakelijk en bereikbaar” geachte “*minima* aan kennis, inzicht, vaardigheden en attitudes” omvatten als de eigenlijke eindtermen. Of met andere woorden: zij hebben dezelfde juridische binding als eindtermen, en zijn inhoudelijk ook vergelijkbaar aan eindtermen inzake Nederlands. Hoe belangrijk de aan die symbolische ingreep onderliggende kwestie ook moge zijn, het was in dat geval verkieslijk geweest het decretale kader legistisch ‘zuiver’ te houden en ***de uitbreidingsdoelen Nederlands in het decretale kader onder te brengen bij de eindtermen zelf.*** Het gehele artikel 140 CSO en de verwijzingen in andere artikelen naar de uitbreidingsdoelen Nederlands waren dan beter weggelaten.

In een derde hypothese schuilt achter het terminologisch verschil tussen uitbreidingsdoelen Nederlands die “kunnen worden bereikt” en eindtermen die “noodzakelijk en bereikbaar” worden geacht **ook een verschil in juridische status**, zoals tussen eindtermen en ontwikkelingsdoelen. In de parlementaire bespreking is bijvoorbeeld sprake van het “nastreven bij de leerlingen” van uitbreidingsdoelen.¹⁹²² Uit de decreettekst valt dit evenwel niet af te leiden. De decreetgever had er beter aan gedaan daarover duidelijkheid te verschaffen in de omschrijving van de uitbreidingsdoelen Nederlands (artikel 140 CSO), evenals in de bepaling omtrent de kwaliteitscontrole ten aanzien van het curriculumdossiers (artikel 147/1, §3 CSO). Artikel 147/1, §3, 1° van de codex secundair onderwijs was dan beter als volgt geformuleerd: “1° het bereiken van de doelen van het curriculumdossier van het structuuronderdeel in kwestie, *met uitzondering van de uitbreidingsdoelen Nederlands die slechts moeten worden nagestreefd.*”

Het lijkt ons aangewezen deze laatste hypothese te volgen, *zelfs* wanneer zulks niet de bedoeling van de decreetgever zou zijn geweest. Voor de eerste hypothese, die de vrijheid van onderwijs danig riskeert in te perken, ontbreekt het immers aan de vereiste duidelijkheid. *In dubio pro libertate*: beperkingen van fundamentele rechten, *in casu* de vrijheid van onderwijs, moeten restrictief worden geïnterpreteerd.¹⁹²³ Mochten bovendien de uitbreidingsdoelen, afhankelijk van hun concrete invulling, de onderwijsvrijheid daadwerkelijk schenden, komen we via een grondwetsconforme lezing van het decreet alsnog bij hypothese twee of drie uit. De tweede hypothese veronderstelt een legistische fout van de decreetgever: wilde de decreetgever *dezelfde* juridische verankering voorzien, dan was *eenzelfde* legistische omschrijving immers

¹⁹²² Al is niet geheel duidelijk of die uitspraak ook de uitbreidingsdoelen Nederlands omvat, dan wel “extra doelen” die de onderwijsverstrekkers *zelf* kunnen nastreven; los van het decreet onderwijsdoelen (Verslag (DANIELS), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/8, 6).

¹⁹²³ R. OTTO, *Targeted Killings and International Law. With Special Regard to Human Rights and International Humanitarian Law*, 230, Springer, Heidelberg, 2012, 44; S. SCHULZ, “*In dubio pro libertate* - the General Freedom Right (GFR)”, *researchgate.net* 2010, 25 p.; J. KOKOTT, *The Burden of Proof in Comparative and International Human Rights Law: Civil and Common Law Approaches with Special Reference to the American and German Legal Systems*, Londen, Kluwer Law International, 1998, 212.

aangewezen.¹⁹²⁴ De derde hypothese, waarbij de uitbreidingsdoelen Nederlands een andere, zwakkere juridische binding hebben, komt ons dan ook als de meest waarschijnlijke voor.

4.2.3 Specifieke eindtermen, andere doelen en het legaliteitsbeginsel

367. In enkele voorbereidende teksten werden, naast de basisoptie-doelen en de erkende beroepskwalificaties ook de specifieke eindtermen ingevoegd onder de algemene noemer “andere doelen”. Die aanpak had als voordeel een zekere transparantie: voor *alle* studierichtingen zouden de studierichting-specifieke doelstellingen dan immers onder dezelfde noemer vallen, die van de “andere doelen”. Tegelijkertijd riskeerde die aanpak evenwel te stranden op het legaliteitsbeginsel.

In dat opzicht kan worden verwezen naar de rechtspraak van het Arbitragehof in 1996. Met betrekking tot de procedure voor de specifieke eindtermen voor het secundair onderwijs, waarbij geen bekrachtiging door de Vlaamse Raad was voorzien, besloot het Arbitragehof tot een schending van het legaliteitsbeginsel. Hoewel het Hof de nood erkende voor deze eindtermen de betrokken beroepenvelden te volgen in hun evolutie (de oorspronkelijke motivering om de specifieke eindtermen uit de handen van het parlement te houden en exclusief toe te vertrouwen aan de regering), was het van oordeel dat *indien* te bereiken eindtermen kunnen en moeten worden opgelegd, de evolutie in de betrokken beroepen niet kon worden aangevoerd als verantwoording om de eindtermen van de verplichte bekrachtiging uit te zonderen.¹⁹²⁵ Door de specifieke eindtermen als afzonderlijke categorie van decretaal te bekrachtigen eindtermen te laten bestaan, wordt – alvast voor deze categorie onderwijsdoelen – dat probleem ontweken.

368. Specifieke eindtermen worden *enkel* bepaald voor het tweede leerjaar van de derde graad van (1^o) domeinoverschrijdende doorstroomrichtingen (aso); (2^o) domeingebonden doorstroomrichtingen (kso/tso); en (3^o) richtingen met dubbele finaliteit (tso/kso). De doelen van de richtingen met arbeidsmarktfinaliteit en met dubbele finaliteit die leiden tot een of meer erkende beroepskwalificaties zijn daarentegen ondergebracht bij de ‘andere doelen’. Die laatste worden niet bij decreet aangenomen; ze moeten bovendien evenmin *letterlijk* in het curriculumdossier worden overgenomen.¹⁹²⁶

De SERV zag hierin de dubbele **bevestiging van een hiërarchie** tussen aso-richtingen en tso- en bso-richtingen.¹⁹²⁷ Enerzijds zou het aannemen van verschillende specifieke eindtermen voor de

¹⁹²⁴ RVS, *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Brussel, Raad van State, 2008, 7; H. COREMANS, M. VAN DAMME, J. DUJARDIN, *e.a.*, *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, die Keure, 2016, 144, 146-147.

¹⁹²⁵ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.3.5.3.

¹⁹²⁶ Cf. art. 147/1, §1, eerste lid CSO.

¹⁹²⁷ SERV, *Advies Eindtermen*, 13 december 2017, http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20171213_Eindtermen_ADV.pdf, 3, 4 en 6 (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

domeinoverschrijdende aso-richtingen en de domeingebonden tso-richtingen de geambieerde opwaardering van het technisch onderwijs teniet doen. Anderzijds zou een hiërarchie worden geïnstalleerd of bevestigd tussen (richtingen met) specifieke eindtermen en (richtingen met) beroepskwalificaties.

De restcategorie “andere doelen” omvat naast de doelen die leiden tot een of meer erkende beroepskwalificaties ook de doelen van een basisoptie, en de eventuele differentiële doelen. Dat voor deze doelen de ontwikkeling is overgelaten aan de onderwijsverstrekkers – ze worden “gezamenlijk ontwikkeld door het Gemeenschapsonderwijs en de verenigingen van schoolbesturen van het gesubsidieerd onderwijs” – kan, vanuit het perspectief van de vrijheid van onderwijs, op het eerste gezicht als positief worden beoordeeld: *hoe groter de autonomie van de onderwijsverstrekkers, hoe beperkter de kans dat de vrijheid van onderwijs wordt geraakt.*

Toch is voorzichtigheid geboden. Zo is de positie precair van *schoolbesturen die geen deel uitmaken van een vereniging van schoolbesturen*, of onvoldoende gewicht in de schaal kunnen leggen. Hoewel de invulling van de andere doelen zou worden overgelaten aan “het onderwijsveld” in het algemeen, vormen voor zo’n schoolbestuur de “andere doelen” net zozeer een externe inmenging in het eigen pedagogisch project (doelen & methode) als de doelen die door de decreetgever worden bekrachtigd.¹⁹²⁸ Het eventueel niet bereiken van de door collega-schoolbesturen ontwikkelde andere doelen wordt net zozeer gesanctioneerd middels de erkenning en de financiering als het niet-bereiken van de decretale eindtermen. Die bezorgdheid kan overigens ook worden opgeworpen ten aanzien van de samenstelling van de ontwikkelcommissies voor de ontwikkeling van eindtermen en ontwikkelingsdoelen. Door de rol van de Vlor (waarin bijvoorbeeld het steineronderwijs middels een minderheidsstandpunt kon tussenkomen) te vervangen door betrokkenheid van vertegenwoordigers van het Gemeenschapsonderwijs en de verenigingen van schoolbesturen van het gesubsidieerd onderwijs, riskeren kleine onderwijsverstrekkers die geen deel uitmaken van een vereniging van schoolbesturen uit de boot te vallen. Het is aangewezen daar aandacht voor te hebben bij de samenstelling en de werking van de ontwikkelcommissies.¹⁹²⁹

Wat de “andere doelen” betreft, rijst daarnaast de vraag of, wanneer deze andere doelen dusdanig omvangrijk en gedetailleerd zouden worden dat zij het niveau van de minimale normen zouden overschrijden, net als bij de eindtermen zelf ook hier geen *afwijkingmogelijkheid* moet worden voorzien,

¹⁹²⁸ Zie in dezelfde zin: de bedenkingen van de Raad van State, afdeling Wetgeving bij de voorstellen tot creatie van conventionele (i.e. in onderling overleg) bepaalde specifieke eindtermen (Adv.RvS 10 juli 2001, nr. 31.936/1, 12, vn. 5) en interlevensbeschouwelijke competenties (Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/3, 9).

¹⁹²⁹ De overlegstructuren zijn immers te beschouwen als een afgeleide van de actieve onderwijsvrijheid (J. DE GROOF en K. WILLEMS, "Onderwijsvrijheid en het artikel 24 § 1, al. 1 Belgische Grondwet. 30 jaar interpretatie door het Grondwettelijk Hof en de Raad van State", *TORB* 2017-2018, nr. 1-2, (5) 21).

zeker voor die scholen die niet hebben ingestemd met of deelgenomen aan de ontwikkeling van de andere doelen. Anders dreigt immers een aantasting van de onderwijsvrijheid.¹⁹³⁰

Ook over het *legaliteitsbeginsel* rijzen vragen. Het uitsluiten van de andere doelen van bekrachtiging door het parlement is problematisch, zeker aangezien deze doelen voor de onderwijsinspectie op gelijke hoogte komen te staan met de eindtermen¹⁹³¹, en desgevallend dus ook een impact kunnen hebben op het recht op subsidie en erkenning. Hierboven is al gewezen op de rechtspraak van het Arbitragehof uit 1996 met betrekking tot de decretale bekrachtiging van specifieke eindtermen. Net als voor de specifieke eindtermen lijkt ook voor de andere doelen een decretale bekrachtiging vereist, zeker voor die onderwijsverstrekkers die niet hebben ingestemd met hun invulling. Ook de Raad van State liet zich in die zin uit: “noch wat de inhoudelijke regeling betreft noch wat betreft de regeling van de totstandkoming” is volgens de Raad voldaan aan het legaliteitsbeginsel: “Deze essentiële elementen van de regeling inzake de ‘andere doelen’ moeten bij decreet worden geregeld.”¹⁹³²

Zoals bij de regulering van het huisonderwijs komt ook hier – bij de vormgeving van de onderwijsdoelen – een *spanning aan de oppervlakte tussen het legaliteitsbeginsel van artikel 24, §5 van de Grondwet en de onderwijsvrijheid uit artikel 24, §1*. Dat blijft frappant. Het is immers *net omdat* de onderwijsvrijheid in het geding is dat de Raad van State de onderwijsdoelen als een essentieel aspect inzake de inrichting van het onderwijs beschouwt, waarvoor het versterkt legaliteitsbeginsel inzake onderwijs speelt.¹⁹³³ Door aan te dringen op een solide bepaling van de onderwijsdoelen bij decreet riskeert de onderwijsvrijheid evenwel net sterker te worden teruggedrongen.

Zo intens als de Raad van State zich opwerpt als verdediger van het legaliteitsbeginsel, zo zwak is – toch minstens wat de “andere doelen” betreft – zijn beoordeling vanuit de onderwijsvrijheid. Ten aanzien van de interlevensbeschouwelijke competenties, die op volstrekt “conventionele” basis tot stand zijn gekomen, concludeerde de Raad nog dat de vrijheid van onderwijs – minstens van zij die niet met de competenties hebben ingestemd – zou worden geschonden als deze dwingend worden opgelegd aan alle onderwijsverstrekkers (zie *infra* nrs. 425 e.v.).¹⁹³⁴ Met betrekking tot de “andere doelen” ontbrak een gelijkaardige redenering, hoewel ook daar een risico bestaat dat doelen worden opgelegd aan

¹⁹³⁰ Zie bv. in die zin: Reflectienota (MEULEMAN en RZOSKA), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/9, 4.

¹⁹³¹ Voor de Raad van State was het onduidelijk “in welke mate deze doelen bindend worden opgelegd.” (Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/3, 9). Nu de “andere doelen” deel uitmaken van de curriculumdossiers en die dossiers de basis vormen voor de kwaliteitscontrole in functie van de erkenning en de doorlichting kan hoogstens de *graad* van gebondenheid als “onduidelijk” worden bestempeld (zie art. 147/1, §1 *juncto* §3 CSO).

¹⁹³² Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/3, 9. Een amendement tot schrapping van het concept “andere doelen” werd weggestemd (Amendement nr. 56 (MEULEMAN), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/7, 3).

¹⁹³³ Cf. Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/3, 6.

¹⁹³⁴ Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/3, 10 en 15-16.

onderwijsverstrekkers die niet hebben bijgedragen aan de totstandkoming ervan, en dat zonder decretale bekrachtiging.¹⁹³⁵

4.2.4 Leerplannen en eigen doelen

A. Letterlijke opname eindtermen en ontwikkelingsdoelen

369. Vanuit het perspectief van de Grondwet lijkt niets te verhinderen de opgelegde ontwikkelingsdoelen en eindtermen letterlijk in de leerplannen te laten opnemen, zoals voorzien in het nieuwe decreet onderwijsdoelen.¹⁹³⁶ Belangrijk in dat oordeel is dat de mogelijkheid tot invoering van eigen doelen behouden blijft, zowel in domeinen waarin geen eindtermen zijn opgesteld, als in domeinen waarvoor dat wel is gebeurd.¹⁹³⁷ Het tegendeel, zoals nochtans voorgesteld door de oppositie¹⁹³⁸, zou de vrijheid van onderwijs wel in gedrang kunnen brengen.

In zijn arrest van 18 december 1996 benadrukte het Arbitragehof immers dat aan de vrijheid van onderwijs werd geraakt doordat de uitgewerkte eindtermen en ontwikkelingsdoelen verder gingen dan “minimale doelstellingen” en daardoor “onvoldoende ruimte [lieten] om *de doelstellingen van het eigen pedagogisch project* te kunnen verwezenlijken”.¹⁹³⁹ Het Arbitragehof zag daarbij die vrijheid ruimer dan louter het ontwikkelen van een eigen pedagogische methode rond de bekrachtigde eindtermen en beschouwde “eigen doelstellingen” en “pedagogische methode” als onderscheiden concepten binnen de actieve vrijheid van onderwijs. Het bekrachtigen van eindtermen door de decreetgever lijkt bijgevolg niet te kunnen uitsluiten dat de onderwijsverstrekker met die bekrachtigde eindtermen aan de slag moet kunnen gaan om een pedagogisch project (doelstellingen en methode) uit te bouwen. Wil het nieuwe eindtermenarsenaal de vrijheid van onderwijs niet raken, dan is vereist dat het ruimte laat voor het eigen pedagogisch project van de onderwijsverstrekkers en de daarbij horende eigen doelen.

De bepaling dat de leerplannen de grondrechten moeten eerbiedigen, schendt de onderwijsvrijheid niet. Die kan immers niet *ten koste van* andere grondrechten worden uitgeoefend. In de mate dat ze toch gezien wordt

¹⁹³⁵ Zoals gezegd toonde de Raad van State zich wel kritisch voor de afwezigheid van zo'n decretale bekrachtiging (Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/3, 9). De Raad suggereerde zelfs dat noch de regering, noch een ander uitvoerend orgaan, noch het parlement bij de andere doelen betrokken zouden zijn. Dat lijkt iets te kort door de bocht, nu de Vlaamse regering wel de curriculumdossiers dient goed te keuren, waar ook de andere doelen in zullen worden opgenomen (cf. art. 147/2 CSO).

¹⁹³⁶ Art. 45, §1 DBO en art. 147/3, §1, tweede lid CSO, zoals vervangen bij artt. 4 en 6 decreet onderwijsdoelen.

¹⁹³⁷ Deze vrijheid is door Hans Annoot van OKO, het Overleg Kleine Onderwijsverstrekkers, ietwat meewarig “omgekeerde onderwijsvrijheid” gedoopt: onderwijsverstrekkers genieten initieel geen vrijheid, stelt hij, maar “mogen” aanvullend wel doelen toevoegen, als de overheid het toelaat (H. ANNOOT, “Onderwijsvrijheid kan niet zonder democratie. Of was het andersom? Over vrijheid, kwaliteit en de markt” in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (194) 199).

¹⁹³⁸ Zie Amendementen nrs. 31 en 50, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, 4 en 11, waarin leerplannen zouden beperkt worden tot een “verzameling van eindtermen met toevoeging van didactisch-pedagogische wenken ter ondersteuning.” (Verslag (GENNEZ), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/8, 21). Zie ook: Reflectienota (GENNEZ), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/10, 5.

¹⁹³⁹ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.9.

als een beperking van de vrijheid om eigen doelen of methodes te formuleren, moet die beperking als proportioneel worden beoordeeld.

B. De positie van de leerplannen

370. Ondanks het behoud van de leerplannen, inclusief de mogelijkheid tot invoering van eigen doelen, is hun rol danig teruggeschoefd. Zo ligt de focus van de inspectiecontrole voortaan nadrukkelijk op het bereiken van de eindtermen en de doelen van het curriculumdossier, al blijven de leerplannen behouden als aanvullend instrument om het kwaliteitsbeleid van de school te kaderen.¹⁹⁴⁰ Daarnaast moeten de leerplannen uitdrukkelijk in omvang beperkt zijn.¹⁹⁴¹ Hoger is tot slot al aangestipt hoe de doelen van het leerplan sinds 2014 niet langer het referentiepunt zijn voor het toekennen van het getuigschrift basisonderwijs.¹⁹⁴² Daar werd door de Vlor tevergeefs tegen geprotesteerd. De leden van de Vlor stelden dat de eindtermen niet ontwikkeld waren met het oog op het evalueren van de studievoortgang van individuele leerlingen. Door de eindtermen daar toch voor te gebruiken zou de functie van de eindtermen fundamenteel veranderen.¹⁹⁴³

De leerplannen lijken dan ook verder terrein te verliezen ten voordele van decretale onderwijsdoelen. Zoiets hoeft niet per se ten koste te gaan van de vrijheid van de individuele schoolbesturen of inrichtende machten. Dat het leerplan decretaal wordt uitgedaan en tanden verliest, treft vooral de koepels die middels de leerplannen invloed konden uitoefenen op de klaspraktijk binnen de scholen van de bij hen aangesloten inrichtende machten. Hoe zulks in de praktijk zal uitdraaien, blijft evenwel speculatie.¹⁹⁴⁴

Vooraf sp.a signaleerde bij de parlementaire bespreking ter zake nog een stuk verder te hebben willen gaan in het vervangen van leerplannen door decretale onderwijsdoelen. “De allesoverheersende rol van leerplannen in ons onderwijs als carcan in plaats van hulpmiddel voor beginnende leerkrachten, versmacht de pedagogische vrijheid van schoolteams om met de eindtermen en hun leerlingenpopulatie aan de slag te gaan”, luidt het in een reflectienota van Caroline Gennez.¹⁹⁴⁵ Ondanks die kritiek, kan niet worden ontkend

¹⁹⁴⁰ Art. 44, §1, 1°, derde lid; 2°, derde lid en 45, §1 DBO en artt. 147/1, §3 en 147/3, tweede lid *in fine* CSO, zoals ingevoegd bij artt. 2 en 6 decreet onderwijsdoelen. Voor het buitengewoon onderwijs gaat het, zowel voor het basisonderwijs, als voor het secundair onderwijs om “het nastreven van de ontwikkelingsdoelen via het handelingsplan” (art. 44, §1, 3°, derde lid DBO en art. 262, §1, tweede lid CSO).

¹⁹⁴¹ Art. 45, §1 DBO en art. 147/3, §1 CSO.

¹⁹⁴² Cf. *supra* nr. 343; art. 53, tweede lid DBO, zoals gewijzigd bij art. II.21 OD XXIV; inmiddels geïntegreerd in art. 53, eerste lid, 1° DBO.

¹⁹⁴³ Vlor, *Advies over het masterplan hervorming secundair onderwijs*, 24 oktober 2013, https://assets.vlor.be/www.vlor.be/import/ar-ar-adv-003_3.pdf, 18 (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

¹⁹⁴⁴ In plaats van aan “de leerplanmakers” is de bevoegdheid om de eindtermen vast te haken aan vakken of vakkenclusters ook toegewezen aan “de schoolbesturen” (zij het dat zulks gebeurde op advies van de Raad van State, om legistische redenen) (art. 44, §2, tweede lid DBO en art. 139, §2, tweede lid CSO, zoals vervangen bij artt. 2 en 6 decreet onderwijsdoelen; Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, Amendementen nrs. 3 en 10 (HELSEN e.a.), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/3, 10 en nr. 1364/4, 2 en 5).

¹⁹⁴⁵ Reflectienota (GENNEZ), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/10, 7.

dat de rol van de leerplannen wel degelijk sterk is teruggedrongen. Of de genomen maatregelen ook de planlast zullen verminderen – los van de leerplannen – is weliswaar nog een andere kwestie.

4.2.5 Curriculum dossier

371. Over het concept curriculum dossier kunnen we kort zijn, daar het in wezen slechts een verzameling is van de hierboven besproken doelen en er ook verder nog kort naar wordt verwezen. Het grootste punt van kritiek, geformuleerd door de Vlor, de SERV en de oppositie is dat de transparantie en de planlast niet gunstig worden beïnvloed door het curriculum dossier als samenraapsel van doelen en door de totale architectuur van de onderwijsdoelen voor het secundair onderwijs.¹⁹⁴⁶ Op die manier zou het kerndoel van de hervorming – ruimte aan leerkrachten geven om effectief onderwijs te kunnen maken¹⁹⁴⁷ – in het gedrang komen.

De stelling dat de onderwijsvrijheid (ook) aan de leerkrachten zou moeten toekomen, is niet nieuw.¹⁹⁴⁸ Indien de koepels de (enige) houder van de onderwijsvrijheid zijn, zo luidt de argumentatie, riskeert zij een formaliteit te worden, een overdracht van bevoegdheid van de centrale overheid, die niet (meer) centralistisch optreedt, naar een machtige koepel, die vervolgens *wel* centralistisch riskeert te reguleren ten aanzien van de individuele klaspraktijk.¹⁹⁴⁹ Voor het eigenlijke schoolbestuur, voor de individuele leerkracht en voor het leerproces zou het verschil beperkt zijn.¹⁹⁵⁰

De vraag naar de *pedagogische* meerwaarde van vrijheid op klas- en/of schoolniveau overstijgt dit proefschrift.¹⁹⁵¹ *Juridisch* is er evenwel weinig houvast om de these voor onderwijsvrijheid in hoofde van de leerkracht te onderbouwen. De actieve onderwijsvrijheid komt in beginsel de onderwijsverstrekker toe, i.e. de inrichtende macht, dan wel de verstrekker van huisonderwijs.¹⁹⁵² Dat sluit niet uit dat, binnen het huidige

¹⁹⁴⁶ Verslag (GENNEZ), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/8, 21 en 25-26; Amendementen nrs. 33-34-47 (GENNEZ), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/5, 5 en 10; Reflectienota (GENNEZ), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/10, 5-6; Vlor, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/2, 12; SERV, *Advies Eindtermen*, 13 december 2017, 10-12. Zie de waarschuwen voor het kluwen van eindterm-begrippen: L. DE MAN, "Een eindtermijn aan de eindtermen? Drempels bij het actualiseren van eindtermen in Vlaanderen" in L. DE MAN en K. DENYS (eds.), *De toekomst van de eindtermen*, Brussel, Politeia, 2016, (129) 132-137.

¹⁹⁴⁷ Verslag (DANIELS en DE RO), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/8, 6 en 12; Preambule, "Eindtermen voor de 21ste eeuw: "Een baken met een vliegwiel", *Parl.St.* VI.Parl. 27 oktober 2015, 6.

¹⁹⁴⁸ Zie *supra* nr. 157, in het bijzonder vn. 842; nr. 191 en nr. 288.

¹⁹⁴⁹ P. HULLEBROECK en G. VLAEMINCK, "Enseignement public et liberté", *La Revue nouvelle* 1998, nr. 10, (106) 108 over het confessioneel vrij onderwijs: "Tel est le caprice du prince ou du despote qui considère la liberté comme la soumission de tous à l'exercice sans limite de son pouvoir". Zie ook: J. JANNES, "Pluralité des réseaux, école plurielle, école pluraliste", *La Revue nouvelle* 1998, nr. 10, (117) 117-126.

¹⁹⁵⁰ A. BASTENIER, "La liberté d'enseignement: un droit à réinterroger", *La Revue nouvelle* 1998, nr. 10, (16) 16-45; T. HACHEZ, "Libérer la liberté d'enseignement. Avant-propos", *La Revue nouvelle* 1998, nr. 10, (6) 6-15; J. POPPELMONDE en S. COOLS, "Vergeet de eindtermen, vertrouw de leerkrachten. Directeurs willen hun leerkrachten de nodige vrijheid geven", *De Standaard* 2-3 september 2017, (16) 16-17.

¹⁹⁵¹ Zie uitdagend: B. DE FRAINE, "Onderwijsvrijheid is schadelijk voor leerlingen" in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (112), 112-123, waarin ondanks de uitdagende titel niet *tegen* vrijheid, maar voor een "onderbouwde, geïnformeerde pedagogische vrijheid" wordt gepleit. Door anderen is de vrijheid expliciet verdedigd als een voorwaarde voor pedagogische ontplooiing en concurrentie. Zie *supra* nr. 157, in het bijzonder vn. 842; nr. 191 en nr. 288.

¹⁹⁵² Zie ook: J. DE GROOF en C. NOORLANDER, "Nieuwe contouren van de vrijheid van onderwijs", *TiCR* 2012, (54) 65.

constitutionele kader, de bestaande (of nieuwe) onderwijskoepels en -netten zelf kunnen aansturen op een versterking van de autonomie van de individuele leerkracht.¹⁹⁵³ Tegelijkertijd kunnen diezelfde inrichtende machten, zoals Lieven Boeve terecht opmerkt, net om de grondwettelijk beschermde eigenheid van hun pedagogisch project te vrijwaren bepaalde verwachtingen koesteren ten aanzien van leerkrachten en – middels het schoolreglement – zelfs van leerlingen en ouders: “*Actief gebruikmaken van de vrijheid van onderwijs betekent immers tegelijk dat mensen kunnen aangesproken worden op hun keuze.*”¹⁹⁵⁴

Tegelijkertijd kan niet met zekerheid worden uitgesloten dat de juridische houvast om leerkrachten als houder van de onderwijsvrijheid te erkennen niet alsnog tastbaarder zou worden in de toekomst. Hoger is al gewezen op de rol die het Grondwettelijk Hof – mogelijk slechts door een onzorgvuldige formulering – leek toe te kennen aan leerkrachten als houder van de onderwijsvrijheid in zijn rechtspraak over huisonderwijs.¹⁹⁵⁵ Mocht het Hof de flexibiliteit die het in de huisonderwijszaken aan de dag legde bij het toepassen van de onderwijsvrijheid ten dienste van de autonomie van leerkrachten stellen, valt niet uit te sluiten dat in de toekomst leerkrachten opnieuw en zelfs duidelijker als houder van onderwijsvrijheid zouden worden erkend.

4.3 PROCEDURE EN FORMULERING

4.3.1 Procedure

372. Hoger is al gewezen op de **precaire positie van schoolbesturen die geen deel uitmaken van een vereniging van schoolbesturen** in het ontwikkelproces van de eindtermen. Bij de samenstelling van de ontwikkelcommissies wordt idealiter rekening gehouden met een vertegenwoordiging of een inspraakmogelijkheid van *alle*, ook minoritaire, onderwijsverstrekkers. De Vlor, die niet langer rechtstreeks deel uitmaakt van het ontwikkelproces van de eindtermen, was daartoe mogelijk een geschikter forum, nu bijvoorbeeld het steineronderwijs er middels een minderheidsstandpunt kon tussenkomen. Ook de Vlor zelf heeft er uitdrukkelijk op aangedrongen een adviesfunctie te behouden ten aanzien van de onderwijsdoelen.¹⁹⁵⁶ Nu zijn specifieke rol in het ontwikkelproces verdwijnt, dringt zich daartoe minstens een aanpassing van het participatiedecreet van 4 april 2003 op. Daarin is een verplicht advies van de Vlor voorzien voor alle voorontwerpen van decreet die raken aan de inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs, *met uitzondering van* decreten waarin onderwijsdoelen worden bekrachtigd (omdat de Vlor

¹⁹⁵³ Ook in die zin: L. BOEVE, "25 stellingen over vrijheid van onderwijs en eigentijds-tegendraads katholiek onderwijs in Vlaanderen" in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (148) 151: "We spreken hier beter over een *getrapte vrijheid van onderwijs*: scholen en leraren delen in de vrijheid waaraan het schoolbestuur richting geeft" (originele nadruk).

¹⁹⁵⁴ L. BOEVE, "25 stellingen over vrijheid van onderwijs en eigentijds-tegendraads katholiek onderwijs in Vlaanderen" in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (148) 156.

¹⁹⁵⁵ Zie *supra* nr. 288.

¹⁹⁵⁶ Vlor, *Advies over het voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet basisonderwijs en de Codex Secundair onderwijs wat de onderwijsdoelen betreft*, 13 december 2017, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/2, 14.

daarbij reeds betrokken was in de oude procedure).¹⁹⁵⁷ Die uitzondering zou, mits men de Vlor een inspraakmogelijkheid wil gunnen, moeten worden geschrapt.¹⁹⁵⁸

De Memorie van Toelichting spreekt over het “eigenaarschap van eindtermen en ontwikkelingsdoelen bij de leraren”, benadrukt de betrokkenheid van (onder meer) de leerkrachten in het ontwikkelproces en maakt duidelijk dat de nagestreefde sobere formulering van de onderwijsdoelen is ingegeven door de idee dat leraren “geen nood [hebben] aan eindtermen en ontwikkelingsdoelen die in groot detail voorschrijven wat leraren moeten doen, maar wel aan duidelijke doelen waarmee ze aan de slag kunnen.”¹⁹⁵⁹ De intense bezorgdheid om de “vrijheid” van de leerkracht die uit die passages spreekt, kan niet verhelpen dat de grondwettelijke onderwijsvrijheid de onderwijsverstrekkers toekomt, i.e. de inrichtende machten. Aldus vormt de betrokkenheid van leerkrachten en de leerkrachtgerichtheid van het proces slechts een magere compensatie voor het mogelijk ontbreken van betrokkenheid van onderwijsverstrekkers met een specifieke, grondwettelijk beschermde, pedagogische of levensbeschouwelijke eigenheid.

373. Dat de **onderwijsdoelen voortaan als een ontwerp van decreet worden ingediend bij het Vlaams Parlement** maakt een einde aan het oude systeem van “bekrachtiging”. Hoewel het Parlement zich in de oude regeling het recht reeds had toegeëigend om de voorgestelde eindtermen te amenderen, geniet de nieuwe regeling het voordeel van de duidelijkheid: het Vlaams Parlement is niet gebonden aan de door de regering ingediende eindtermen en ontwikkelingsdoelen.¹⁹⁶⁰

Minder duidelijk is de vraag of de valideringscommissie en de Vlaamse regering de bevoegdheid hebben om zelf wijzigingen door te voeren in het hen overgemaakte voorstel van de ontwikkelcommissie resp. de valideringscommissie.¹⁹⁶¹ Wat de valideringscommissie betreft, is de decreettekst op advies van de Raad van State ter zake verduidelijkt.¹⁹⁶² De commissie lijkt daarbij *geen amenderingsrecht* te bezitten nu zij, in eerste instantie, de ontwikkelde onderwijsdoelen slechts kan valideren of terugsturen naar de ontwikkelcommissie voor bijsturing. Onduidelijk is evenwel wat er nadien gebeurt wanneer de doelen “finaal ter validering aan de valideringscommissie worden voorgelegd.”¹⁹⁶³ De meest waarschijnlijke lezing is dat de valideringscommissie daarbij geen amenderingsrecht geniet. Het was beter geweest dat ook in de teksten te verduidelijken. Wat de regering betreft, lijkt de aangewezen lezing – onder meer in het licht van het

¹⁹⁵⁷ Art. 70, 1^o Decreet 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad, *BS* 6 augustus 2004.

¹⁹⁵⁸ De Vlor zelf drong daarenboven aan – tevergeefs – op een verankering van zijn adviesrecht in de bepalingen van het decreet basisonderwijs en de codex secundair onderwijs zelf (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/2, 14).

¹⁹⁵⁹ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/1, 5.

¹⁹⁶⁰ Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/3, 7. De Raad van State benadrukte wel, en werd daarin ook gevolgd door de decreetgever, dat het Vlaams Parlement “slechts één tak is van de decreterende macht” (Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/3, 7-8 met verwijzing naar Adv.RvS 16 maart 2004, nr. 36.631/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2003-2004, nr. 2022/2).

¹⁹⁶¹ Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/3, 8-9.

¹⁹⁶² Amendementen nrs. 4, 13 en 21 (HELSEN e.a.), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/4, 3, 6 en 9.

¹⁹⁶³ Art. 44, §3, tweede lid DBO en art. 143, §1, tweede lid en 264, tweede lid CSO.

legaliteitsbeginsel – dat ze bij het indienen van een ontwerp van decreet beperkt is tot “doorgeefluik”¹⁹⁶⁴, waarna ze als deel van de decreterende macht amendementen kan voorstellen.

4.3.2 Formulering eindtermen: competentiegericht en vakoverschrijdend

374. Op de leergebied- en vakoverschrijdende eindtermen na werd de eerste generatie eindtermen ontwikkeld op basis van de leergebieden uit het gewoon lager onderwijs en de tot de basisvorming behorende vakken uit het gewoon secundair onderwijs. Sinds 2009 schreven het decreet basisonderwijs en de codex secundair onderwijs voor dat eventuele nieuwe eindtermen dienden te worden ontwikkeld gebruik makend van descriptorelementen vermeld in artikel 6 van het decreet van 30 april 2009 betreffende de kwalificatiestructuur.

Het nieuwe decreet schakelt nu over op een derde basis voor de formulering van de onderwijsdoelen: zij worden voortaan ontwikkeld in functie van zestien sleutelcompetenties. Die sleutelcompetenties vertonen – op het eerste gezicht – een sterke samenhang met de leergebieden en vakken van de basisvorming enerzijds en met de domeinen waarin leergebied- en vakoverschrijdende eindtermen werden vastgesteld anderzijds. Inhoudelijk is het effect van deze aanpassing dan ook beperkt.

Louter vanuit de vrijheid van onderwijs bekeken is geen van bovenstaande mogelijkheden problematisch. De onderdelen van de basisvorming, noch de genoemde sleutelcompetenties, noch de descriptorelementen lijken in die mate determinerend voor de uiteindelijke inhoud dat de vrijheid van onderwijs erdoor in het gedrang komt. Ook de Raad van State, afdeling Wetgeving was van oordeel dat de keuze voor de zestien sleutelcompetenties als basis voor de eindtermen “niet van die aard [is] dat zij afbreuk doet aan bepaalde filosofische of pedagogische overtuigingen.”¹⁹⁶⁵

375. De bepaling dat de eindtermen **niet langer leergebied- of vakgebonden** zullen zijn, laat zich op twee wijzen evalueren. Enerzijds kan hierin een *versterking van de vrijheid* worden gezien, nu dit de onderwijsverstrekkers, minstens symbolisch, een grotere autonomie geeft inzake de operationalisering van de voorgeschreven minimumdoelen.¹⁹⁶⁶ Die versterking blijft tegelijkertijd beperkt nu, anders dan voor het basisonderwijs waar zulks al sinds 1995 het geval is, de eindtermen voor het gewoon secundair onderwijs per graad bepaald blijven.¹⁹⁶⁷ Hoewel die aanpak te verantwoorden lijkt, heeft met name het steineronderwijs in het verleden reeds aangekaart dat net die graduele aanpak – de onmogelijkheid om de tweede en derde

¹⁹⁶⁴ Cf. Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/3, 9.

¹⁹⁶⁵ Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/3, 10.

¹⁹⁶⁶ Cf. MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/1, 2.

¹⁹⁶⁷ *Pro memorie*: voor de specifieke eindtermen en de erkende beroepskwalificaties is *wel* slechts voorzien in één set voor de tweede en derde graad samen.

graad inhoudelijk als één geheel te kunnen benaderen – haaks staat op de eigen pedagogische opvattingen.¹⁹⁶⁸ Met het oog op een eenvoudiger kader voor de onderwijsdoelen drong ook de Vlor er (tevergeefs) op aan voor de basisvorming enkel voor de eerste graad en voor de derde graad onderwijsdoelen te voorzien.¹⁹⁶⁹

Anderzijds schuilt hierin ook een *verstrenging van het juridische regime* nu in het oude raamwerk de vakoverschrijdende eindtermen slechts moesten worden *nagestreefd*, terwijl in voorliggend voorstel van decreet *alle* eindtermen – ongeacht hun vakgebonden of vakoverschrijdend karakter – *te bereiken* zijn. Net als voor de attitudinale eindtermen (zie hieronder) is ter zake geen juridisch precedent voorhanden. In 1998 oordeelde het Arbitragehof net nog, omgekeerd, dat de invoering van een zwakker juridisch regime voor vakoverschrijdende eindtermen kon worden beschouwd als “*gericht op de vrijwaring van de vrijheid van onderwijs.*”¹⁹⁷⁰ Anders dan attitudes komen de vakoverschrijdende eindtermen ons voor als minder intens verstrengeld met de eigen levensbeschouwelijke en pedagogische opvattingen waarrond een pedagogisch project kan worden vormgegeven. Mits een afwijkingsmogelijkheid behouden blijft en het totale pakket eindtermen niet al te omvangrijk en detaillistisch wordt, komt het ons daarom voor dat het verstrengen van de juridische verplichting die aan de (vroegere) vakoverschrijdende eindtermen werd gekoppeld niet *ipso facto* problematisch is. Een definitief oordeel daarover komt evenwel toe aan het Grondwettelijk Hof en zal geschieden in het licht van de concrete onderwijsdoelen.

4.3.3 Formulering eindtermen: attitudes

376. De attitudes dan. Hierboven is reeds aangehaald dat er **geen precedent voorhanden is om te besluiten dat het bereikbaar maken van attitudinale eindtermen grondwettig is**. Wel integendeel, er is het arrest van 18 februari 1998 van het Arbitragehof. Daarin wees het Hof het beroep tot vernietiging van de vakoverschrijdende en attitudinale eindtermen van het secundair onderwijs weliswaar van de hand, maar de zwakke juridische binding van de vakoverschrijdende eindtermen en attitudinale eindtermen vormde daarbij een centraal element om tot de grondwettigheid te besluiten.¹⁹⁷¹ Omgekeerd wees het Hof er bij het beoordelen van de *socles de compétences* van de Franse Gemeenschap (als te ingrijpend) expliciet op dat deze ook “mentale processen”, “manieren van leren” en “gedragingen inzake relationele houdingen” omvatten.¹⁹⁷² Tegelijkertijd stelde het Arbitragehof wel uitdrukkelijk dat artikel 24, §1 van de Grondwet geen

¹⁹⁶⁸ Zie bv. Bijlage 4, Minderheidsnota vanwege de Federatie van Rudolf Steinerscholen bij MvT bij Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de eindtermen van de tweede en derde graad van het gewoon secundair onderwijs, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 536/1, (1311) 1314-1316.

¹⁹⁶⁹ Vlor, *Advies over het voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet basisonderwijs en de Codex Secundair onderwijs wat de onderwijsdoelen betreft*, 13 december 2017, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/2, 12; Vlor, *Advies over de conclusies van het participatief publiek debat over de eindtermen*, 24 november 2016, <https://assets.vlor.be/www.vlor.be/import/ar-ar-adv-1617-010.pdf>, 5 (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

¹⁹⁷⁰ Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.10.2.

¹⁹⁷¹ Zie *supra* nrs. 212-214; Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.10.1-10.2 en B.14.4.

¹⁹⁷² Arbitragehof 18 april 2001, nr. 49/2001, B.11. In dezelfde zin Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.9: “dat de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen, ook die welke betrekking hebben op attitudes, zo omvangrijk en gedetailleerd zijn [...]” (eigen cursivering).

verbod bevat om middels eindtermen en ontwikkelingsdoelen bepaalde waarden, opvattingen en houdingen voor te schrijven, “op voorwaarde dat het om waarden en opvattingen gaat die niet strijden met enig beginsel dat voor een democratische samenleving wezenlijk is.”¹⁹⁷³

In het nieuwe decreet is de zwakke juridische binding van de Vlaamse attitudinale eindtermen bijgestuurd. In de eerdere rechtspraak van het Arbitragehof is in ieder geval geen indicatie te vinden dat de controle van de inspectiedienst toespitsen op het *bereiken* van *alle* eindtermen, ook *alle* attitudinale, grondwettig is. In de aangenomen decreettekst lijkt een poging gedaan deze rechtspraak te verzoenen met de bereikbaarheid van *bepaalde* attitudes. Hoewel er geen juridisch precedent voorhanden is, lijkt het niet ondenkbaar dat ter zake nog enige grondwettelijke marge bestaat. Daarbij zal de omvang en de gedetailleerdheid van de lijst van attitudes die uiteindelijk *bereikt* zullen moeten worden cruciaal zijn. Ook de Raad van State waarschuwde dat “[h]et opleggen van attitudes als te bereiken doelstelling kan worden geacht sneller een impact te hebben op de actieve onderwijsvrijheid dan de minimumdoelen op het vlak van kennis, inzicht en vaardigheden.”¹⁹⁷⁴ Voor een definitief oordeel is evenwel een onderzoek van de attitude-aspecten van de uiteindelijke eindtermen vereist.

377. De vraag rijst of het opsplitsen van attitudinale eindtermen in twee categorieën (diegene die na te streven zijn, en diegene die te bereiken zijn) wel noodzakelijk of wenselijk was. Als alternatief voor het creëren van twee types van attitudinale eindtermen had de decreetgever ook kunnen overwegen om kritisch door de lijst van voormalige attitudinale eindtermen te gaan, en te onderzoeken welke daarvan ook **als vaardigheid kunnen worden geformuleerd**. Het voordeel van die aanpak is enerzijds legistische duidelijkheid: alle eindtermen zouden dan te bereiken zijn, behalve *alle* attitudinale eindtermen die slechts na te streven zijn. Anderzijds laat die aanpak de decreetgever ook toe om kritisch te reflecteren welke attitudes dermate essentieel zijn dat zij een strengere juridische binding verdienen, zodat de formulering van de eindterm kan worden aangepast opdat deze een vaardigheid reflecteert en niet slechts een attitude. Bij wijze van voorbeeld kan men denken aan de oude attitudinale eindterm rond flexibiliteit die inhield dat een leerling *bereid is* zich aan te passen aan wisselende eisen en omstandigheden.¹⁹⁷⁵ Een alternatieve formulering (als vaardigheid) zou kunnen inhouden dat een leerling *in staat is* kritisch te reflecteren over wisselende eisen en omstandigheden, en zijn of haar gedrag daar desgevallend aan kan aanpassen. Een laatste voordeel van deze aanpak, is dat de decreetgever de kans zou krijgen om kritisch te reflecteren of bepaalde van deze nieuwe “vaardigheden” mogelijk tot de basisgeletterdheid kunnen behoren. Het verdient weliswaar

¹⁹⁷³ Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.11.1. Vgl. EHRM 7 december 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen t. Denemarken*, nrs. 5095/71, 5920/72, 9526/72, §53.

¹⁹⁷⁴ Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/3, 11. In dezelfde zin: P. LOOBUYCK, “Eindtermen: de prijs van de vrijheid” in L. DE MAN en K. DENYS (eds.), *De toekomst van de eindtermen*, Brussel, Politeia, 2016, (65) 78.

¹⁹⁷⁵ “Flexibiliteit”, *Secundair onderwijs. Vakoverschrijdende eindtermen en ontwikkelingsdoelen*, <http://eindtermen.vlaanderen.be/secundair-onderwijs/vakoverschrijdend/index.htm> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

aanbeveling daarbij uiterst omzichtig te werk te gaan: in de mate dat eindtermen die vroeger attitudinaal waren (en dus slechts na te streven) via de herformulering als vaardigheid tot een eindterm zouden verworden die te bereiken is, zou bij een aanvechting voor het Grondwettelijk Hof hierop met aandacht kunnen worden gefocust door het Hof, teneinde na te gaan of daadwerkelijk een vaardigheid voorligt, en of die vaardigheid desgevallend daadwerkelijk tot de basisgeletterdheid of de ‘gewone’ eindtermen mag behoren (zonder de vrijheid van onderwijs te schenden).

4.3.4 Formulering eindtermen: expliciet, doch sober en evalueerbaar geformuleerd

378. Het voorschrift om **kennis, inzicht, vaardigheden en attitudes expliciet** te formuleren draagt een zeker risico in zich om strijdig te worden bevonden met de vrijheid van onderwijs. Er is geen bezwaar tegen het verhogen van de duidelijkheid in de formulering van de eindtermen. Het is niet strijdig met de Grondwet om aan de inrichtende machten en leerkrachten te duiden welke inhoud de overheid gedoceerd wil zien en hoe dat door de inspectie zal worden geverifieerd. Wanneer die verduidelijking er evenwel toe leidt dat de eindterm niet alleen helderder wordt, maar ook in densiteit toeneemt, komt de vrijheid van onderwijs wel in het vizier.¹⁹⁷⁶ Daarbij geldt de hoger gemaakte opmerking dat **hoe gedetailleerder (en omvangrijker) het eindtermenarsenaal wordt, hoe groter de nood aan afwijkingmogelijkheden**. In dat opzicht kan het als positief worden geëvalueerd dat het decretale kader “sober geformuleerde” ontwikkelingsdoelen en eindtermen vereist.

Ook meer algemeen lijkt de ambitie om voor een sobere set eindtermen te gaan niet onwijs. Geconfronteerd met de haperende prestaties van het Vlaamse onderwijs zou de decreetgever de begrijpelijke reflex kunnen hebben *meer en gedetailleerdere* onderwijsdoelen in te voeren. Hoewel die analyse de grenzen van het juridische overstijgt, lijkt het risico ons niet irreëel dat daarmee net het omgekeerde wordt bereikt. Als een bandarbeider die z'n leven lang deuren en ramen in auto's heeft gestoken voortaan – op dezelfde tijd – ook wielen en de boordcomputer moet installeren, zou dat wel eens in een *slechter* productieproces kunnen resulteren, waarbij meer auto's met productiefouten van de band rollen. Of zoals Déom het stelde: “*Dans une situation de crise, pourquoi ne pas parier plus sur l'autonomie, au lieu de réagir par des régulations détaillées et uniformes?*”¹⁹⁷⁷ Ook juridisch zijn er evenwel risico's: hoe ruimer de uniforme vakinhoudelijke opdracht van het onderwijs is, hoe kleiner de ruimte is die onderwijsverstrekkers wordt gelaten om – in het kader van het eigen pedagogisch project – aan waardevorming en -overdracht te doen.¹⁹⁷⁸

¹⁹⁷⁶ Zie ook vanuit onderwijskundig perspectief: K. DENYS en L. DE MAN, "Ssst, het 'veld' spreekt ... Over duidelijkheid en vrijheid in eindtermen" in L. DE MAN en K. DENYS (eds.), *De toekomst van de eindtermen*, Brussel, Politeia, 2016, (13) 27.

¹⁹⁷⁷ D. DÉOM, "L'enseignement est libre: quel avenir pour une petite phrase riche de passé?", *En hommage à Francis Delpérée: itinéraires d'un constitutionnaliste*, Brussel, Bruylant, 2007, (437) 451. Zie over de beperkte effectiviteit van onderwijsregulering ook: C. GLENN, "The Limits of Education Policy" in P. AKKERMANS, J. DE GROOF en H. PENNEMAN (eds.), *Education Law and Policy in an Urban Society*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, (33) 33-47.

¹⁹⁷⁸ P. WYNANTS, "Du refus du monopole étatique à l'oligopole des réseaux", *La Revue Nouvelle* 1998, nr. 10, (46) 52.

Een verplichte vermelding bij elke eindterm van elementen met betrekking tot zowel kennis als inzicht, vaardigheden én attitudes zou mogelijk problematisch zijn. Daarbij zouden we immers evolueren van een situatie waarin slechts enkele eindtermen betrekking hebben op attitudes – eindtermen die bovendien enkel moeten worden *nagestreefd* – naar een situatie waarin bij alle eindtermen attitudele aspecten zijn opgenomen. In het licht van onze eerdere bedenkingen lijkt het aangewezen ***slechts bij die eindtermen waar attitudele aspecten werkelijk deel uitmaken van het te bereiken minimumdoel in een vermelding van het attitude-element te voorzien***. Sowieso is het, gezien de voorzichtigheid die is geboden om geen al te omvangrijke en gedetailleerde eindtermen te formuleren, verkieslijk de ontwikkelcommissie van een niet al te dwingende omkadering te voorzien. Zo kan de decreetgever vermijden dat daar waar een minder stringente formulering mogelijk is om de intenties van de overheid te realiseren een decretale verplichting zou gelden om voor een te detaillistische formulering te opteren, waarbij bijvoorbeeld bij elke eindterm gezocht zou moeten worden naar attitudele aspecten. Mocht de ontwikkelcommissie lacunes laten in de precisie die de decreetgever nastreeft, kan alsnog gebruik worden gemaakt van het amendementsrecht van het parlement om die lacunes aan te vullen. Gegeven dat de ontwikkeling van eindtermen een balanceringsoefening vergt op de rand van het grondwettelijk mogelijke, lijkt die voorzichtigere aanpak geenszins onwijs. De uiteindelijke decreettekst lijkt alvast enigszins aan deze bezorgdheden te beantwoorden.

379. Het is ten slotte niet geheel duidelijk of de **‘evalueerbaarheid’** vereist is ten aanzien van de school (bereikt zij de doelen/streeft zij ze na?) of ten aanzien van de leerlingen. Met andere woorden: moet de formulering van de eindterm toelaten dat de inspectiedienst evalueert wat een school doet, of dat inspectie of school kunnen evalueren wat elke leerling kan? In de meest waarschijnlijke lezing gaat het om een evalueerbaarheid ten aanzien van de school. Het concept van centrale toetsing, waartoe op leerlingniveau evalueerbare eindtermen zich zouden lenen, is immers expliciet afgewezen¹⁹⁷⁹ en de Raad van State concludeerde – over een andere passage – dat de evaluatie van leerlingen niet aan de hand van de eindtermen gebeurt¹⁹⁸⁰: scholen behouden de volle autonomie bij het beoordelen van de prestaties van leerlingen.

Op zich is het evalueerbaar formuleren van eindtermen niet in strijd met de vrijheid van onderwijs. Indien de eindtermen de basis vormen voor de onderwijsinspectie, lijkt het zelfs noodzakelijk dat zij evalueerbaar zijn opdat de inspectiedienst zijn werk zou kunnen doen. Wel is omzichtigheid geboden bij het te gedetailleerd omschrijven van de eindtermen nu een te omvangrijk en/of gedetailleerd eindtermenarsenaal als een aantasting van de vrijheid van onderwijs kan worden beschouwd. Ook moet de afdwinging door de inspectiedienst van de evalueerbaar geformuleerde eindtermen een school met een specifiek

¹⁹⁷⁹ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/1, 6.

¹⁹⁸⁰ Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/3, 19.

levensbeschouwelijk of pedagogisch project toelaten haar eigenheid te behouden zonder het recht op erkenning of financiering te verliezen.

Als met de evalueerbaarheid is bedoeld op de mogelijkheid voor de school (en dus niet de inspectie) om het bereiken van de onderwijsdoelen te evalueren, rijst de vraag in welke mate die formulering een impact zal hebben op het pedagogisch gebeuren. Denys signaleert alvast de vrees dat de evalueerbare formulering van onderwijsdoelen de evaluatiepraktijk van scholen zal beïnvloeden, terwijl scholen daarin voorheen net volledig vrij waren.¹⁹⁸¹ Bovendien rijst de vraag of met name het bereiken van bepaalde attitudinale aspecten van eindtermen wel evalueerbaar is.¹⁹⁸² Het zwakkere juridische statuut van bepaalde attitudinale eindtermen – die slechts na te streven zouden blijven – kan aan dat probleem alvast tegemoet komen. In ieder geval hadden de decreettekst en/of de parlementaire voorbereiding ter zake meer duidelijkheid kunnen verschaffen.

4.4 KWALITEITSCONTROLE EN MOGELIJKHEID TOT AFWIJKING

4.4.1 Inspectie van de onderwijsdoelen, niet van de leerplannen

380. Wat de kwaliteitscontrole betreft, verzet de vrijheid van onderwijs zich er in beginsel niet tegen dat de inspectie zich in hoofdzaak zou richten op de ontwikkelingsdoelen, eindtermen en doelen van het curriculum dossier in plaats van (ook) op de leerplannen. *As such* zou zulks de vrijheid van individuele leerkrachten zelfs kunnen vergroten.¹⁹⁸³ Ook voor de inrichtende machten die vandaag reeds de eindtermen dienen te implementeren in hun leerplannen vormt dit geen inhoudelijke verstrenging.

Toch dreigen een aantal aspecten van de aangenomen bepaling **de vrijheid van onderwijs** wel degelijk in te perken. Omzichtigheid is dan ook geboden. *Allereerst*, moet worden vermeden dat de opgelegde doelstellingen **dermate omvangrijk en/of gedetailleerd** zouden worden dat zij het pedagogische project in gedrang brengen. Zeker wanneer de inspectie zich bij de kwaliteitscontrole *enkel* op de eindtermen zou richten, lijkt die mogelijkheid niet irreal. De inspectiedienst heeft immers nood aan een duidelijk toetsingskader, en indien dit toetsingskader versmalt tot de eindtermen, dreigt daaruit voort te vloeien dat die eindtermen noodzakelijkerwijze concreter, maar daardoor ook ruimer en omvattender kunnen worden.

Zulks kan slechts juridisch worden beoordeeld in het licht van het concrete nieuwe eindtermenapparaat. Zelfs wanneer individuele leerkrachten ten aanzien van de inspectie minder doelstellingen moeten bewijzen

¹⁹⁸¹ K. DENYS, "Vrijheid voor (nieuwe) scholen creëert een nieuwe samenleving" in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (185) 192.

¹⁹⁸² Al in die zin: J. HEENE, "Ook dat nog. De eindtermendiscussie", *TORB* 1993-1994, nr. 2, (71) 72.

¹⁹⁸³ Cf. Verslag (DE RO), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/8, 12; Preambule, "Eindtermen voor de 21ste eeuw: "Een baken met een vliegwiél", *Parl.St.* VI.Parl. 27 oktober 2015, 6; Verslag (DANIELS), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/8, 6. In dezelfde zin: B. EECKHOUT en R. AMKREUTZ, "'Er staan enkele knipperlichten op oranje'. Minister Hilde Crevits (CD&V) peilt de staat van het onderwijs", *De Morgen (Zeno)* 9 december 2017, (30) 30 e.v.

te hebben bereikt (eindtermen in plaats van leerplandoelen), zou een toename van het aantal eindtermen nog steeds een verstrenging vormen ten aanzien van de inrichtende machten – ten aanzien van wie de vrijheid van onderwijs geldt – en dus een vermindering van die vrijheid.

In de aangenomen decreettekst zijn in ieder geval twee elementen terug te vinden die deze risico's enigszins inperken. Enerzijds voorziet de decreettekst in “een beperkt aantal aan sober geformuleerde duidelijke, competentiegerichte en evalueerbare [onderwijsdoelen]” (zie *supra* nrs. 378-0). Anderzijds voorziet de tekst het gebruik van de leerplannen door de onderwijsinspectie als “een aanvullend instrument om het kwaliteitsbeleid van een school te kaderen” (zie *infra* nr. 381).

Een tweede spanning met de vrijheid van onderwijs vloeit voort uit de bepaling die het *bereiken* van *de* (dus: alle) eindtermen (voor het lager onderwijs) en *de* doelen van het curriculumdossier voor het secundair onderwijs vereist. Enige uitzondering: de aspecten met betrekking tot attitudes van bepaalde eindtermen. Die formulering vormt een belangrijke inperking van de vrijheid van onderwijsverstrekkers in vergelijking met het oorspronkelijke raamwerk. Daarin dienden de vakgebonden eindtermen met betrekking tot attitudes en de vakoverschrijdende eindtermen immers slechts te worden *nagestreefd*. Het **verstrengen van de juridische bindingskracht van alle eindtermen**, ongeacht de aard van de eindterm, is vanuit juridisch oogpunt discutabel. Er is geen juridisch precedent voorhanden waaruit kan worden geconcludeerd dat het bereiken van *alle* doelen grondwetsconform zou zijn (zie *supra* nrs. 375-376).

Tot slot zou een inperking van de vrijheid van onderwijs kunnen ontstaan wanneer de controle van de inspectie, door ze toe te spitsen op een kleinere set aan doelen, ook **scrupuleuzer** zou worden. Dat risico lijkt niet irreëel wanneer de inspectie het bereiken van de minimumdoelen niet langer zou afwegen tegenover de schoolcontext en de kenmerken van de schoolpopulatie.

4.4.2 Inspectie *in abstracto*

381. De oude decreettekst schreef voor dat “[h]et bereiken van de eindtermen zal worden **afgewogen tegenover de schoolcontext en de kenmerken van de schoolpopulatie**.”¹⁹⁸⁴ Even leek het erop dat die clause volledig zou sneuvelen in de nieuwe teksten. Daarbij zouden enkele vragen rijzen. De inspectiedienst beletten rekening te houden met de schoolcontext en de schoolpopulatie kan immers leiden tot een verstrenging van de inspectie, en dus een vermindering van de vrijheid van onderwijs impliceren. Zeker in combinatie met de andere verstrengingen die in dit deel worden aangehaald – m.b.t. vakoverschrijdende eindtermen, attitudes, uitbreidingsdoelen Nederlands etc. – zou het risico op een

¹⁹⁸⁴ Artt. 44, §2, 2°, derde lid; 139 *sexies decies* DBO en artt. 140, §2, lid 2; 231, §1; 240, §1; 322, §1 CSO.

schending van de onderwijsvrijheid dan niet irreëel zijn. Er zijn weinig juridische data voorhanden om te voorspellen hoe het Grondwettelijk Hof hierover zou oordelen, maar het weze duidelijk dat de inspectiedienst niet dermate streng kan controleren op het bereiken van alle eindtermen, los van de schoolcontext, dat een school met een specifiek levensbeschouwelijk of pedagogisch project niet langer haar eigenheid zou kunnen behouden (zonder het recht op erkenning of financiering te verliezen).

Zo ver komt het dus niet. De mogelijkheid het bereiken van de eindtermen af te wegen tegenover de schoolcontext en de kenmerken van de schoolpopulatie komt niet langer voor in de bepalingen van het decreet basisonderwijs en de codex secundair onderwijs, maar is in lichtjes aangepaste vorm opgenomen in het kwaliteitsdecreet van 8 mei 2009, zoals gewijzigd in het decreet betreffende onderwijsinspectie 2.0.¹⁹⁸⁵ In de definitie van **het referentiekader onderwijskwaliteit**, dat de verwachtingen voor kwaliteitsvol onderwijs omvat en waarvan de naleving door de inspectie wordt nagegaan, is expliciet opgenomen dat het referentiekader “**rekening [houdt] met context en input van de onderwijsinstelling**”.¹⁹⁸⁶ De input van de instellingen verwijst naar de kenmerken van de lerenden, de ouders, het personeel en het bestuur. Het gaat dan, wat bijvoorbeeld lerenden en ouders betreft, onder meer over de aanvangssituatie en attitude van de lerenden, de socio-economische kenmerken van de ouders of de thuistaal. Context verwijst onder meer naar bestuurlijke gegevens, socio-economische kenmerken van het werkgebied, infrastructuur etc.¹⁹⁸⁷

382. Dat via de omweg van het kwaliteitsdecreet nog steeds rekening gehouden kan worden met de context en de input van de onderwijsinstellingen neemt niet weg dat bij, minstens bij bepaalde partijen¹⁹⁸⁸, het enthousiasme groot was komaf te maken met die mogelijkheid. Het schijnt ons daarom zinvol toe iets langer stil te staan bij de potentiële impact van die piste op scholen met een specifieke schoolcontext en/of schoolpopulatie. Twee situaties komen ons daarbij voor de geest: scholen met een sterke aanwezigheid van leerlingen met SES-kenmerken (leerlingen met een specifieke socio-economische status (ses), de zogenaamde “indicatorleerlingen”¹⁹⁸⁹) en scholen van gewoon onderwijs die zich, in het licht van het M-decreet, ten volle engageren om inclusief onderwijs te genereren voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften.

Voor scholen met een **sterke aanwezigheid van leerlingen met SES-kenmerken** zou het wegvallen van context en populatie als verzachtende omstandigheid bij de doorlichting een verzwaring van de juridische

¹⁹⁸⁵ Decreet 23 maart 2018 betreffende onderwijsinspectie 2.0, *BS* 16 april 2018. Zie voor een bespreking: J. LIEVENS, "Kroniek onderwijsrecht (1): kwaliteitszorg 2.0", *TBP* 2018, te verschijnen.

¹⁹⁸⁶ Art. 2, 16°/1 decreet 8 mei 2009, zoals ingevoegd bij decreet 23 maart 2018.

¹⁹⁸⁷ VLAAMSE OVERHEID, Referentiekader voor onderwijskwaliteit, <https://onderwijs.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/Referentiekader%20OK.pdf> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

¹⁹⁸⁸ Zie bv. Verslag (GENNEZ), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/8, 25.

¹⁹⁸⁹ Cf. art. 37septies, §3 DBO en art. 110/7, §3 CSO.

verplichtingen betekenen. Vanuit het recht op onderwijs, zoals verankerd in artikel 13 IVESCR en artikel 24, §3 van de Grondwet, kan worden geargumenteed dat het de overheid toekomt de kwaliteit van het onderwijs voor *alle* leerlingen te waarborgen, waartoe door haar vooropgestelde minimumdoelen mogelijk een adequaat middel vormen. Een eventueel negatief doorlichtingsverslag heeft evenwel gevolgen inzake de erkenning en subsidiëring/financiering van de betrokken scholen, waardoor ook de vrijheid van onderwijs in het vizier komt.¹⁹⁹⁰ Zoals uit de rechtspraak van het Arbitragehof blijkt, kan de spanning tussen beide grondrechten – recht op onderwijs en vrijheid van onderwijs – niet zonder meer worden beslecht in het voordeel van het recht op onderwijs. In de mate dat de schoolcontext en/of schoolpopulatie het scholen moeilijker maakt de door de overheid geformuleerde erkennings- en/of subsidiëerings- of financieringsvoorwaarden te behalen, komt het ons dan ook voor als noodzakelijk dat de overheid afdoende voorziet in bijkomende ondersteuning, financieel of anderszins, om aan de door de schoolcontext en/of schoolpopulatie ontleende uitdagingen te remediëren. Of de huidige ondersteuning van scholen met een sterke aanwezigheid van leerlingen met SES-kenmerken daartoe volstaat is een afweging die dit onderzoek overstijgt.

Symbolisch is het niet onzinnig de schoolcontext en schoolpopulatie als verzachtende omstandigheid te laten varen, nu daarmee zou worden onderstreept hoe het ook voor jongeren met SES-kenmerken essentieel is hen de minimumdoelstellingen te doen halen. Zolang rekening wordt gehouden met de context en input is een school immers expliciet *niet* verplicht voor alle leerlingen alle doelen te bereiken. Tegelijkertijd lijken daartoe evenwel andere mogelijkheden voorhanden, waarmee de erkenning en subsidiëring/financiering van de scholen in kwestie niet onmiddellijk in het vizier komen. Het lijkt niet ondenkbaar dat door in de erkenning en/of financiering te snoeien de gestelde uitdagingen zich, samen met de betrokken leerlingen, slechts verplaatsen naar andere scholen zonder daadwerkelijk in (nog) beter onderwijs voor de betrokken leerlingen te resulteren.

Zo lijkt het ons een interessante piste, het behoud van de mogelijkheid om rekening te houden met de context en input van de school, aan te vullen met een rapporteringsplicht ten aanzien van het parlement telkens de inspectie er gebruik van moet maken om tot een positief inspectieverslag te kunnen komen. Op die manier krijgt het parlement een overzicht van die scholen waar zich ter zake problemen stellen en kunnen parlement en regering gericht maatregelen nemen, bijvoorbeeld door de betrokken scholen net extra te ondersteunen, financieel of anderszins, om de eindtermen te bereiken. Ook hier rijst de vraag of het niet nuttig zou zijn de inspectie een bijkomende *tool* in handen te geven, waarmee ze de mogelijkheid krijgt te

¹⁹⁹⁰ Zie bv. Arbitragehof 2 april 1992, nr. 25/92, 4.B.2; Arbitragehof 2 april 1992, nr. 28/92, 6.B.3; Arbitragehof 4 maart 1993, nr. 18/93, B.3.4; Arbitragehof 14 december 1995, nr. 85/95, B.2.5; Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.4.3; Arbitragehof 15 juli 1998, nr. 85/98, B.3.7.

adviseren scholen die blijk geven van grote inzet net van bijkomende middelen te voorzien, ook als ze de vooropgezette doelstellingen – door specifieke omstandigheden – niet halen.¹⁹⁹¹

383. Ook voor scholen van gewoon onderwijs die zich, in het licht van het M-decreet, ten volle engageren om **inclusief onderwijs** te genereren stelt zich mogelijk een probleem wanneer niet langer rekening zou worden gehouden met de context en populatie. Leerlingen aan wie dispenserende maatregelen of een individueel aangepast curriculum zijn toegekend, moeten, per definitie, niet alle eindtermen bereiken.¹⁹⁹² In scholen met een grote aanwezigheid van zulke leerlingen zal het daarom moeilijk zijn, zelfs op niveau van de schoolpopulatie, de eindtermen te bereiken. Zulke scholen riskeren dan, zelfs wanneer zij *de facto* kwalitatief onderwijs verlenen, een negatieve doorlichting, met eventuele repercussies inzake erkenning en/of subsidiëring/financiering. Aldus zou een *incentive* worden ingebouwd voor scholen om de inschrijving van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften te weigeren¹⁹⁹³, de jongeren in kwestie veroordelend een andere school te zoeken waar mogelijk minder expertise aanwezig is of in een minder gepaste begeleiding wordt voorzien. Dat effect zou wat de betrokken jongeren betreft alvast niet het nagestreefde doel van de eindtermen dienen om het recht op (kwalitatief) onderwijs te waarborgen.

De bepaling dat rekening dient te worden gehouden met schoolcontext en schoolpopulatie was aanvankelijk evenwel net ingevoerd vanuit de bekommernis dat “leerlingen met leerproblemen of met een handicap niet meer adequaat [zouden] worden opgevangen” in scholen van gewoon onderwijs nu hun aanwezigheid – en eventuele dispenserende of andere maatregelen – niet steeds te verzoenen zou zijn met de verplichting om voor *alle* leerlingen de eindtermen te bereiken.¹⁹⁹⁴

Weliswaar valt niet uit te sluiten dat de inspectie ook zonder decretale machtiging, op eigen initiatief, een zekere flexibiliteit zou opbrengen voor scholen die veel leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften aantrekken. Eventueel zouden de bepalingen van het M-decreet daartoe zelfs gelezen kunnen worden als een *lex specialis* ten aanzien van de decretale bepalingen inzake eindtermen. In dat geval volstaan de definitie van dispenserende maatregelen en individueel aangepaste curricula om hen als juridische uitzonderingen op

¹⁹⁹¹ Cf. *supra* nr. 365; J. LIEVENS, "Redden strengere eindtermen basisgeletterdheid ons onderwijs?", *DeMorgen.be* 20 december 2017.

¹⁹⁹² Dispenserende maatregelen zijn “maatregelen waarbij de school doelen toevoegt aan het gemeenschappelijk curriculum of de leerling vrijstelt van doelen van het gemeenschappelijk curriculum en die, waar mogelijk, vervangt door gelijkwaardige doelen, in die mate dat ofwel de doelen voor de studiebekrachtiging in functie van de finaliteit voor het onderwijsniveau ofwel de doelen voor het doorstromen naar het beoogde vervolgonderwijs, nog in voldoende mate kunnen bereikt worden”. Een individueel aangepast curriculum is “een curriculum waarbij leerdoelen op maat van de leerling met een verslag voor toegang tot buitengewoon onderwijs worden geformuleerd. [...] Deze leerdoelen moeten worden nagestreefd en beogen de maximale ontplooiing van de leerling en een zo volwaardig mogelijke participatie aan het klas- en schoolgebeuren in de school voor gewoon onderwijs. Leerlingen die een individueel aangepast curriculum volgen komen niet in aanmerking voor het getuigschrift basisonderwijs behoudens wanneer voldaan is aan [specifieke] voorwaarden” (artt. 3, 12° *bis* en 24°/1 DBO en artt. 3, 12°/2 en 15°/2 CSO).

¹⁹⁹³ Officieel zou het de ontbinding betreffen van de inschrijving onder ontbindende voorwaarde, wegens “de disproportionaliteit van de aanpassingen die nodig zijn” (cf. art. 37 *undecies*, §2 DBO en art. 110/11, §2 CSO).

¹⁹⁹⁴ Zie *supra* nr. 238; MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 535/1, 6.

de kwaliteitscontrole te beschouwen. De gevolgde weg, waarbij in het kwaliteitsdecreet een mogelijkheid rekening te houden met context en input is voorzien, geniet evenwel de voorkeur.

384. Sowieso moet bij bovestaande hypothesen een belangrijke nuance worden gemaakt. De verplichting van elke school (“de maatschappelijke opdracht”) om de ontwikkelingsdoelen na te streven en de eindtermen te bereiken, blijft “**op populatieniveau**” gelden. In de zo-even besproken gevallen stelt zich slechts een probleem wanneer de aanwezigheid van leerlingen met SES-kenmerken of leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften dusdanig groot is dat de inspectie moet concluderen dat de school niet langer bijdraagt aan het bereiken van de onderwijsdoelen *op populatieniveau*. Gezien de impact op de erkenning en de subsidiëring, die geschraagd worden door de vrijheid van onderwijs, lijkt deze aanpak verstandig. Een individualisering van de toetsing zou haaks staan op de Belgische constitutionele traditie en het evenwicht tussen vrijheid van onderwijs en recht op onderwijs ernstig verstoren. Dat enkel voor de beperkte categorie van eindtermen basisgeletterdheid in een verplichting op leerlingniveau is voorzien, lijkt – gezien de scherpere voorstellen die zijn gedaan – van een zekere voorzichtigheid te getuigen, vermoedelijk niet onterecht.

Bovendien, en dat is positief vanuit het perspectief van de vrijheid van onderwijs, blijft het leerplan gelden als “aanvullend instrument om het kwaliteitsbeleid van een school te kaderen”. Zulks geeft een school de kans het bereiken van de eindtermen te kaderen binnen het geheel van haar pedagogisch project, waardoor ook via die weg rekening gehouden wordt met de context van de school. De voorafgaande goedkeuring van de leerplannen verschaft de onderwijsverstrekkers bovendien de noodzakelijke zekerheid dat het pedagogisch project het bereiken van de eindtermen faciliteert, dan wel bemoeilijkt – in welk geval een bijsturing mogelijk is *voor* de doorlichting. Beide elementen kunnen vanuit de onderwijsvrijheid, die de onderwijsverstrekkers de ruimte waarborgt een eigen pedagogisch project te ontwikkelen, als positief worden geëvalueerd.

4.4.3 Procedure voor afwijkende eindtermen

385. Zonder schroom kan worden gesteld dat het nieuwe decreet onderwijsdoelen met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid door het Grondwettelijk Hof zou worden vernietigd als volstrekt geen afwijkingsmogelijkheid – voortaan dus “mogelijkheid tot vervangende eindtermen” of “tot gelijkwaardigheid” – was opgenomen. De arresten van 18 december 1996 en 18 april 2001 laten daaromtrent niet de minste twijfel bestaan. Er moeten, wanneer omvangrijke en gedetailleerde eindtermen worden opgelegd, 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.¹⁹⁹⁵

Slechts wanneer de nieuwe set eindtermen minder omvangrijk of gedetailleerd zou zijn dan die waarmee het Arbitragehof zich in 1996 geconfronteerd zag, bestaat een mogelijkheid dat het Grondwettelijk Hof de voorgestelde minimumdoelen zou aanvaarden zonder afwijkingmogelijkheden. Het zou dan evenwel om het *minimum minimorum* moeten gaan: “minimale doelstellingen” die “[...]voldoende ruimte laten om de doelstellingen van het eigen pedagogisch project te kunnen verwezenlijken.”¹⁹⁹⁶ In die mate dat de nieuwe onderwijsdoelen even omvangrijk of gedetailleerd, of zelfs stringenter dan wel uitgebreider zouden blijken dan de in 1996 en 2001 getoetste doelen zou het Grondwettelijk Hof het nieuwe decreet onderwijsdoelen moeten vernietigen.

Het voorgaande is niet onlogisch in het licht van de actieve vrijheid van onderwijs. Het Arbitragehof heeft immers geoordeeld dat de actieve vrijheid van onderwijs het recht inhoudt voor scholen die gebaseerd zijn op een pedagogische methode (in het bijzonder de methodescholen) om een school te kunnen oprichten.¹⁹⁹⁷ Het Arbitragehof heeft evenzeer geoordeeld dat het recht op subsidiëring en erkenning onlosmakelijk verbonden is met de actieve vrijheid van onderwijs.¹⁹⁹⁸ Welnu, het afschaffen van een afwijkmogelijkheid lijkt de subsidiëring en de erkenning van bepaalde types van (methode)scholen in het gedrang te brengen, aangezien het Grondwettelijk Hof van oordeel lijkt dat hun pedagogische eigenheid moeilijk te vereenzelvigen is met de verplichting aan het huidige eindtermenarsenaal te voldoen. Zulks zou de actieve vrijheid van onderwijs schenden. Vooral door de CD&V is tijdens de parlementaire voorbereiding expliciet gehamerd op de noodzaak van een gelijkwaardigheidsprocedure “als een belangrijke vorm van vrijheid van onderwijs”.¹⁹⁹⁹

Opvallend is dat de Raad van State, afdeling Wetgeving de mogelijkheid de gelijkwaardigheid van vervangende eindtermen of ontwikkelingsdoelen te bekomen “bovendien” als “een *bijkomende* en noodzakelijke waarborg” benoemde (eigen cursivering). Die woorden *volgden* in het advies op de conclusie dat het voorstel van decreet in zijn toenmalige vorm kon “geacht worden verenigbaar te zijn met de actieve vrijheid van onderwijs.”²⁰⁰⁰ Twee kritieken kunnen daarop worden geformuleerd. Ten eerste lijkt de weergave door de Raad van State van de rechtspraak van het Arbitragehof onnauwkeurig: een

¹⁹⁹⁵ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.10; Arbitragehof 18 januari 2001, nr. 49/2001, B.12.

¹⁹⁹⁶ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.9; Arbitragehof 18 januari 2001, nr. 49/2001, B.11.

¹⁹⁹⁷ O.a. Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.4.2.

¹⁹⁹⁸ Arbitragehof 2 april 1992, nr. 25/92, 4.B.2; Arbitragehof 2 april 1992, nr. 28/92, 6.B.3; Arbitragehof 4 maart 1993, nr. 18/93, B.3.4; Arbitragehof 14 december 1995, nr. 85/95, B.2.5; Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.4.3; Arbitragehof 15 juli 1998, nr. 85/98, B.3.7.

¹⁹⁹⁹ Zie bv. Verslag (HELSEN), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/8, 5.

²⁰⁰⁰ Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/3, 11.

afwijkingsprocedure is – wanneer een extensief onderwijsdoelenapparaat wordt aangenomen – geen “bijkomende” waarborg, maar loutere noodzaak. Ten tweede toont de Raad van State zich bijzonder mild wat zijn conclusie over de onderwijsvrijheid betreft, en dit in tegenstelling tot de nauwgezette analyse van de Raad met betrekking tot het legaliteitsbeginsel. Ons schijnt het toe dat een voorzichtigere formulering aangewezen was.

386. Dat *een* afwijkingsmogelijkheid moet worden voorzien, wil nog niet zeggen dat ook *alle* eindtermen eronder moeten vallen.²⁰⁰¹ Het Hof oordeelde in 1996 slechts dat het ontbreken van “een procedure [...] volgens welke *beperkte* afwijkingen kunnen worden toegestaan” (eigen cursivering) tot een schending van de onderwijsvrijheid leidde. Aldus kunnen bepaalde eindtermen, *in casu* diegene die tot **de basisgeletterdheid** behoren, mogelijk worden uitgesloten van de mogelijkheid tot afwijking. Voor de van afwijking uitgesloten eindtermen geldt wel dat zij beperkt moeten zijn tot “minimale doelstellingen” die “ruimte laten om de doelstellingen van het eigen pedagogisch project te kunnen verwezenlijken”. Bij het vaststellen van de eindtermen die onder “basisgeletterdheid” vallen, moet daarom goed worden nagegaan en gemotiveerd waarom een bepaalde eindterm als absolute basisgeletterdheid voor een kind wordt gekwalificeerd, zodat de afwijkingsmogelijkheid wordt uitgesloten. Het is aangewezen daarbij voldoende nauwgezet te werk te gaan, gelet op de strenge toets die vanuit het Grondwettelijk Hof te verwachten valt.

387. Tijdens de parlementaire bespreking werd door sommigen aangedrongen op het afschaffen van de afwijkingsmogelijkheid.²⁰⁰² Dat standpunt getuigt niet alleen van een slechte lezing van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, het lijkt ook voorbij te gaan aan het gegeven dat de decreetgever ook bij de procedure tot afwijking/gelijkwaardigheid het laatste woord behoudt. **Bekrachtiging door het Vlaams Parlement** blijft immers vereist.²⁰⁰³ In de mate dat gevreesd wordt dat bepaalde onderwijsverstrekkers onrechtmatig of al te ruim gebruik zouden maken van de afwijkingsmogelijkheid, daarmee het volledige raamwerk van de eindtermen ondergravend, lijkt wantrouwen onnodig. Wilde de decreetgever het nieuw raamwerk daadwerkelijk in werking zien treden, dan was het behoud van de afwijkingsprocedure een evidentie – alleen zo kon een gegarandeerde vernietiging door het Grondwettelijk Hof worden vermeden. Eventuele visieverschillen met deze of gene onderwijsverstrekker kunnen nu uitgeklaard worden wanneer een aanvraag tot afwijking wordt ingediend.

²⁰⁰¹ Ook hier kan worden gerefereerd naar het politiek liberalisme. Voor onderwijsdoelen die daadwerkelijk minimaal zijn – en dus steunen op de idee van een overlappende consensus – kan, volgens het politiek liberalisme, de overheid in een verplichting voorzien. Te denken valt aan de idee dat eenieder in staat moet zijn zich te kunnen uitdrukken (taal) of minimale rekenvaardigheden te verwerven om zelfredzaam te zijn. Voor doelen die het niveau van de maatschappelijke consensus overschrijden, blijft evenwel een afwijkingsmogelijkheid vereist. Vgl. *supra* vn.794 en vn. **Error! Bookmark not defined.**

²⁰⁰² Zie: Amendementen nrs. 30 en 46 (GENNEZ), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/5, 4 en 9; Reflectienota (GENNEZ), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/10, 4.

²⁰⁰³ Art. 44*bis*, §3 DBO en art. 146, §4 CSO.

In de mate dat de eindtermen die tot “de basisgeletterdheid” behoren tot een minimum worden beperkt en hun uitsluiting van afwijking afdoende kan worden gemotiveerd, lijkt met de voorliggende tekst dan ook een goed compromis gevonden.

388. Terzijde kan nog worden gewezen op de onduidelijke rol van de vervangende eindtermen binnen het concept van het curriculumdossier. Het ware beter geweest nadrukkelijk te bepalen dat de inzake eindtermen toegestane afwijking doorwerkt in de curriculumdossiers. Het tegengestelde zou, gezien de rol van het curriculumdossier in de kwaliteitscontrole, de afwijking immers zinledig maken.

5. CONCLUSIE: BALANCEREN OP EEN SMALLE RICHEL

389. Zowel de hervorming van het secundair onderwijs als de nieuwe onderwijsdoelen zijn op het moment van schrijven nog in volle uitrol. Enige terughoudendheid is dan ook geboden bij het formuleren van een evaluerende conclusie. Zeker wat de onderwijsdoelen betreft, is de mate waarin het nieuwe systeem in overeenstemming met de onderwijsvrijheid kan worden geacht afhankelijk van de concrete onderwijsdoelen. Toch kunnen uit het voorgaande enkele algemene lijnen worden getrokken.

Artikel 24 van de Grondwet herbergt een aantal grondrechten die met elkaar in evenwicht moeten worden gebracht. De delicate rol die artikel 24 van de Grondwet de decreetgever daarbij laat, is als het ware te vergelijken met het balanceren op een smalle richel. De decreetgever moet daarbij manoeuvreren tussen twee afgronden. Laat het onderwijsbeleid te veel vrijheid dan riskeert hij naar de ene kant over te hellen, het recht op onderwijs onvoldoende te waarborgen en in de ene afgrond te tuimelen. Reguleert hij het onderwijs daarentegen te stringent, dan bestaat het risico dat hij te sterk overhelt naar de andere kant en met de onderwijsvrijheid te pletter stort.

In zekere zin is de marge die de decreetgever heeft om de onderwijsvrijheid in te perken groter wanneer de onderwijsverstrekkers zich akkoord verklaren met het aangenomen beleid. In onze metafoor wordt er dan als het ware een bijkomend platform voorzien boven de afgrond, dat de decreetgever toelaat iets ruimer baan te nemen. Passen we dat uitgangspunt toe op de evoluties in dit hoofdstuk, dan valt op hoe net daar waar de (grote) onderwijsverstrekkers vragende partij waren voor een meer stringente regulering van bovenaf – i.e. inzake de hervorming van het secundair onderwijs – is afgezien van een verregaande uniformisering. Omgekeerd is daar waar de onderwijsverstrekkers meer weerstand boden – i.e. inzake de decretale onderwijsdoelen – net gekozen voor een relatief stringente aanpak. In *beide* gevallen blijft hoe dan ook omzichtigheid geboden, in het bijzonder voor de kleinere onderwijsverstrekkers wier belangen mogelijk niet volwaardig gewaarborgd zijn in bv. de ontwikkelingsprocedure van de onderwijsdoelen.

390. Wat de **modernisering van het secundair onderwijs** betreft, is het desalniettemin positief te evalueren vanuit de vrijheid van onderwijs dat de meest ingrijpende hervormingsvoorstellen in grote mate zijn overgelaten aan de autonomie van de onderwijsverstrekkers.²⁰⁰⁴ Ondanks de vraag van de grote onderwijsverstrekkers was de steun vanuit het onderwijsveld voor een meer verregaande hervorming immers geenszins unaniem.²⁰⁰⁵ Doordat de scholen een zekere vrijheid genieten zich al dan niet om te vormen naar een domein- of campusschool riskeert een maximale hervorming, zoals sommigen ze droomden, onmogelijk te worden. Als bepaalde scholen, bijvoorbeeld een aantal “aso-colleges”, zouden weigeren mee te gaan in de meer radicale omslag, blijven specifieke leerlingen – in het geval van de colleges gaat het dan om intellectueel getalenteerde leerlingen – er zich concentreren, waardoor de herindeling van het scholenlandschap op basis van interesses en talenten wordt doorkruist. Onze rol als jurist in dat debat beperkt zich tot het schetsen van de grenzen van wat mogelijk is. Dat de onderwijsverstrekkers de vrijheid wordt gelaten is – vanuit de onderwijsvrijheid – als positief te beoordelen. Het grootste ‘risico’ inzake onderwijsvrijheid schuilt ons inziens in de exhaustieve lijst van basisopties en studierichtingen. Daarbij is *wel* reeds ruimte voorzien voor steiner- en jesjivaonderwijs, maar niet voor andere specifieke onderwijsprojecten. De vraag rijst dan ook of andere specifieke onderwijsverstrekkers, zoals het freinetonderwijs, een eigen basisoptie (eerste graad) en studierichting (tweede en derde graad) zullen kunnen verwerven. Het tegendeel zou kunnen resulteren in een succesvolle procedure bij de Raad van State wegens schending van de onderwijsvrijheid in samenhang gelezen met het gelijkheidsbeginsel.²⁰⁰⁶ Op het vlak van de onderwijsvrijheid lijkt de hervorming van het secundair onderwijs evenwel weinig risico’s te bevatten.

391. Moeilijker is het **de onderwijsdoelen** te beoordelen in het licht van de onderwijsvrijheid. Veel ligt immers nog open: het conceptuele kader kan onmogelijk volkomen los worden beoordeeld van de concrete doelen die uiteindelijk zullen worden aangenomen. Wel is in ieder geval duidelijk dat de decreetgever stappen heeft gezet in de richting van een striktere regulering. Zo is voorzien in eindtermen basisgeletterdheid die door *elke* leerling moeten worden bereikt, zijn de vakoverschrijdende eindtermen en bepaalde attitudinale eindtermen voortaan te bereiken in plaats van na te streven en kan de inspectie de schoolcontext en

²⁰⁰⁴ Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/2, 8 en 11).

²⁰⁰⁵ Zie bv. ook het protest van de ‘eigen’ scholen tegen de plannen van de katholieke koepel: (S. COOLS, "De strijd om de ziel van het college", *De Standaard* 20 februari 2018, http://www.standaard.be/cnt/dmf20180219_03366753 (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018); B. MERTENS, "KSLeuven: 'Nog niets beslist'. Ongerustheid over grondige hervorming Katholiek secundair onderwijs", *HILN.be* 2018.

²⁰⁰⁶ Het gelijkheidsbeginsel zou daarbij zowel in zijn formele betekenis als in de materiële betekenis kunnen worden aangewend. Zo zou kunnen worden geargumenteed dat bv. het freinetonderwijs anders behandelen dan het steineronderwijs een schending is van de formele gelijkheid dat vereist gelijke gevallen (hier steiner en freinet) gelijk te behandelen; terwijl het niet voorzien van een afzonderlijke basisoptie en studierichting – hetgeen evenmin het geval is voor het katholiek onderwijs – een schending van de materiële gelijkheid is, die vereist ongelijke gevallen ongelijk te behandelen; omdat het katholiek onderwijs *wel* en het methodeonderwijs *niet* aansluit bij het beschikbare studicaanbod over het gelijkheidsbeginsel: D. DE PRINS, S. SOTTIAUX en J. VRIELINK, *Handboek discriminatierecht*, Mechelen, Kluwer, 2005, 2 en 5. Deze tweeledigheid van het gelijkheidsbeginsel gaat terug op Aristoteles (ARISTOTELES, *Ethique à Nicomaque (traduction française par Richard Bodéus)*, Parijs, Flammarion, 2004, 20-22). Zie daarover ook de haast poëtische bijdrage van J. FIERENS, "Les arrêts de la Cour d'arbitrage comme jugement de Zeus, ou pourquoi le droit est sans amour", *Liber Amicorum Paul Martens. L'humanisme dans la résolution des conflits. Utopie ou réalité?*, Brussel, Larcier, 2007, (911) 917-918 en 923-924.

schoolpopulatie niet langer in rekening nemen bij de beoordeling van de mate waarin de school de eindtermen bereikt. Tegelijkertijd heeft men – en zulks is vanuit het oogpunt van de vrijheid van onderwijs niet onverstandig – afgezien van de meest scherpe voorstellen: het afschaffen van de mogelijkheid afwijkende/gelijkwaardige eindtermen aan te vragen²⁰⁰⁷, het verplicht bereiken van *elke* eindterm door *elke* leerling, het volledig afschaffen van de leerplannen en van de mogelijkheid voor onderwijsverstrekkers eigen doelen te formuleren, het verplicht bereiken van *alle* attitudinale eindtermen, en het invoeren van eindtermen levensbeschouwing, ethiek en filosofie (zie daarover Hoofdstuk 11.). Tot slot neemt de vrijheid op één punt zelfs nadrukkelijk toe: doordat de onderwijsdoelen voortaan aan competenties in plaats van aan vakken of leergebieden worden gekoppeld, krijgen onderwijsverstrekkers meer ruimte om vakoverschrijdend onderwijs in te richten.

Het lijkt ons belangrijk het onderscheid voor ogen te houden tussen beleidsambities enerzijds en juridische dwang anderzijds. Het doel van onderwijsbeleid kan – of moet – zijn om aan zoveel mogelijk leerlingen een zo kwalitatief mogelijk onderwijs te bieden. De lat van het publiek onderwijs mag daarbij hoog gelegd worden. Het is evenwel riskant die politieke doelstellingen ook een juridische verankering en sanctionering te geven. In de mate dat aan het niet bereiken van de hoge lat juridische sancties worden verbonden, zoals gebeurt bij het niet-bereiken van de eindtermen, is realisme geboden: een juridische verplichting creëren die onbereikbaar is of de eigenheid van onderwijsverstrekkers teniet doet, moet worden vermeden. Ze riskeert immers onderwijsverstrekkers te straffen *omdat* ze de lat niet halen, los van de vraag of ze daar weinig of veel inspanningen voor gedaan hebben.

HOOFDSTUK 10: CENTRALE TOETSING

392. In de aanloop naar het eigenlijke moderniseringsdecreet van het secundair onderwijs introduceerde Onderwijsdecreet XXVII (2017) een nieuw instrument in het decreet basisonderwijs: het gebruik van **gevalideerde toetsen** (zie *supra* nr. 343). Scholen zijn voortaan verplicht aan het einde van het lager onderwijs voor ten minste drie leergebieden²⁰⁰⁸ een gevalideerde toets af te nemen.²⁰⁰⁹ Deze ingreep is niet door alle betrokkenen uit het onderwijsveld op evenveel enthousiasme onthaald nu zij de vrijheid van scholen voor de interne kwaliteitscontrole al te zeer zou inperken.²⁰¹⁰ Een evaluatie vanuit de vrijheid van

²⁰⁰⁷ Al is die mogelijkheid wel degelijk verdwenen voor de eindtermen basisgeletterdheid en is voor de “andere doelen” van het curriculum dossier geen afwijkingsmogelijkheid voorzien.

²⁰⁰⁸ Voor het schooljaar 2017-2018 volstond een gevalideerde toets voor ten minste twee leergebieden.

²⁰⁰⁹ Art. 44ter, eerste lid DBO, zoals ingevoegd bij art. II.7 OD XXVII.

²⁰¹⁰ Ironisch genoeg waren John Stuart Mill en Harriet Taylor Mill, auteurs van *On Liberty*, als klassieke liberalen net *wel* voorstander van *public examinations*, waarbij jaarlijks een test zou worden afgenomen, te beginnen met een leestest en dan jaar na jaar uitbreidend tot een breder palet, waarbij “*the universal acquisition, and what is more, retention, of a certain minimum of general knowledge virtually compulsory*” zou worden gemaakt (J.S. MILL en H.T. MILL, *On Liberty*, Kitchener, Batoche Books, 1859, Ed. 2001, 98). Andere instrumenten van overheidscontrole, zoals eindtermen, wezen ze evenwel af. In dezelfde zin: A. DE BRABANDERE, “Overheidsbeleid en toezicht

onderwijs dringt zich dan ook op. Een eengemaakte centrale toets, die automatisch leidt tot het behalen van het getuigschrift basisonderwijs, zoals de Franse Gemeenschap in 2006 invoerde, komt er in Vlaanderen voorsnog niet. Naast enkele hevige bepleiters van zo'n instrument zijn er binnen de Vlaamse onderwijswereld ook scherpe tegenstemmen te ontwaren.

De Franse Gemeenschap begon in 2006 met de uitrol van een gediversifieerd palet aan toetsen. In 2006 werd een centrale toets ingevoerd, waarvan het slagen automatisch resulteert in de toekenning van het getuigschrift basisonderwijs (de CEB-toets). Daarnaast werden ook niet-certificatieve proeven georganiseerd, gericht op de (interne) kwaliteitszorg. In 2009 kwam daar een optionele certificatieve proef voor de eerste graad van het secundair onderwijs bij, die scholen vrijwillig konden gebruiken om de minimumdoelen van de eerste graad te toetsen en waarmee rekening kon worden gehouden bij de toekenning van het getuigschrift voor de eerste graad. Die CE1D-proeven werden verplicht vanaf 2013. Nog in 2013 voerde de Franse Gemeenschap ook verplichte certificatieve proeven in voor het laatste jaar van het secundair onderwijs (de CESS-proeven).

Dit alles staat op gespannen voet met de vrijheid van onderwijs, nu scholen zowel in hun organisatorische als in hun pedagogische vrijheid hinder (kunnen) ondervinden van een door de overheid opgelegd of georganiseerd toetsbeleid. In wat volgt wordt achtereenvolgens stilgestaan bij het Vlaamse systeem van gevalideerde toetsen (1), de waaier aan (certificatieve) toetsen en proeven uit de Franse Gemeenschap (2) en de verzoenbaarheid van deze mechanismen met de vrijheid van onderwijs (3).

1. DE VLAAMSE GEMEENSCHAP: GEVALIDEERDE TOETSEN

393. Het nieuwe artikel 44^{ter} decreet basisonderwijs, ingevoegd bij Onderwijsdecreet XXVII, schrijft voor: "Op het einde van het gewoon lager onderwijs neemt de school van elke leerling, vanaf het schooljaar 2017-2018, een gevalideerde toets af voor ten minste twee leergebieden en vanaf het schooljaar 2018-2019 voor ten minste drie leergebieden." Doel is 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.²⁰¹¹ De toetsontwikkeling berust bij de onderwijsverstrekkers zelf en niet bij de overheid, die wel een toets-toolkit zou aanbieden met de

versus onderwijsvrijheid" in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (87) 94. Zie over de band tussen beide instrumenten ook *infra* nr. 410.

²⁰¹¹ Art. 44^{ter} DBO, tweede lid DBO.

verschillende ontwikkelde toetsen. 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.²⁰¹²

Aldus verschillen de gevalideerde toetsen op twee punten van de in 2006 ingevoerde “*épreuve externe commune octroyant le certificat d'études de base*” van de Franse Gemeenschap, waarop hieronder wordt ingegaan. Die laatste test heeft enerzijds gevolgen ten aanzien van de individuele leerlingen, voor wie zij de studievoortgangsbeslissing van de klassenraad vervangt. Anderzijds wordt zij niet ontwikkeld door de onderwijsverstreckers zelf, maar is zij – zoals de naam al aangeeft – “extern”.

394. De invoering van de gevalideerde toets **raakt wel degelijk aan de onderwijsvrijheid**. De Memorie van Toelichting bij Onderwijsdecreet XXVII verduidelijkte dat het concept werd ingevoerd “[o]m te garanderen dat alle scholen gebruik maken van toetsen in het kader van hun kwaliteitszorg”.²⁰¹³ Onderwijsverstreckers die er, bijvoorbeeld vanwege specifieke pedagogische opvattingen, voor zouden kiezen geen gebruik te maken van ‘toetsen’ in de klassieke betekenis van het woord zien zich aldus beperkt in hun vrijheid.

Weliswaar betreft het geen verplichting tot het hanteren van de gevalideerde toetsen *als pedagogisch instrument*. De klassenraad *kan* rekening houden met de resultaten van de toetsafnames, maar het toekennen van het getuigschrift basisonderwijs voor de individuele leerling is niet afhankelijk gemaakt van het slagen voor de gevalideerde toets. De Memorie van Toelichting verduidelijkte dat de toekenning van het getuigschrift basisonderwijs de bevoegdheid van de klassenraad blijft die zich daarvoor idealiter steunt op een brede evaluatie van de leerling.²⁰¹⁴

Dat de gevalideerde toetsen ‘slechts’ in het kader van de interne kwaliteitszorg te plaatsen zijn, neemt niet weg dat de impact op het onderwijsgebeuren aanzienlijk kan zijn. Het betreft klaarblijkelijk meer dan een formaliteit nu de onderwijsinspectie het gebruik van gevalideerde toetsen zal opvolgen bij de schooldoorlichting.²⁰¹⁵ Een eerste impact is louter praktisch. Scholen zullen zich zo moeten organiseren dat de gevalideerde toetsen kunnen worden afgenomen. Hoewel beperkt tot de afname van drie toetsen (voor drie leergebieden) aan het eind van zes jaar lager onderwijs wordt daarmee onderwijstijd ‘geclaimd’ door de overheid die door de onderwijsinstellingen zelf mogelijk anders zou worden besteed in het kader van de eigen pedagogische opvattingen. Daarnaast is er ook een inhoudelijke impact. De vereiste validatie bestaat

²⁰¹² MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-2017, nr. 1146/1, 4 en 19; Vlor, *Advies over de conceptnota modernisering secundair onderwijs – maatregelen basisonderwijs en eerste graad*, 15 september 2016, 8, vn. 22, met verwijzing naar NEDERLANDSE TAALUNIE, *Validiteit en betrouwbaarheid van toetsen*, 2000-2018, http://taalunieversum.org/onderwijs/taalforum/definities/validiteit_betrouwbaarheid.php (beide laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

²⁰¹³ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-2017, nr. 1146/, 7.

²⁰¹⁴ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-2017, nr. 1146/, 18.

²⁰¹⁵ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-2017, nr. 1146/, 18.

er immers in dat wordt nagegaan in welke mate de toetsen de eindtermen dekken met betrekking tot een bepaald leergebied: een toets is slechts valide wanneer ze meet in welke mate de leerlingenpopulatie de eindtermen bereikt.²⁰¹⁶ De inspectie kan de toetsen daardoor gebruiken als instrument bij de doorlichting om na te gaan in welke mate een school haar verplichtingen inzake onderwijsdoelen waarmaakt. Naast de organisatorische inplanning van de toets heeft een school er dus ook belang bij haar leerlingen voor te bereiden op het maken ervan. Zelfs nu de scholen niet worden verplicht de resultaten als deel van hun eigen pedagogisch proces te gebruiken, blijft op die manier een impact op dat proces aanwezig; en een inperking van de inhoudelijke onderwijsvrijheid.

De Vlor aanvaardde, met enige aarzeling, de verplichting om voor minstens één leergebied gevalideerde toetsen te laten afnemen, zij het onder het voorbehoud dat scholen de ruimte moeten hebben om te kiezen voor welke leergebieden zij gevalideerde toetsen gebruiken, “zodat ze eigen accenten kunnen leggen in hun kwaliteitszorgsysteem”.²⁰¹⁷ Daartoe was evenwel een stemming vereist, waarbij slechts 10 (resp. 9) van de 19 (resp. 23) Vlor-leden het standpunt onderschreven. Met name de Christelijke Onderwijscentrale (COC), Katholiek Onderwijs Vlaanderen, OKO (de koepel van de kleine onderwijsverstrekkers), het VCOV (de ouderkoepel van het vrij onderwijs) en de directeurs lieten hun protest tegen een verplichte gevalideerde toets optekenen en onderstreepten het belang van “de autonomie [van scholen] om vanuit hun eigen beleidsvoerend vermogen creatief-professioneel vorm te geven aan hun interne kwaliteitszorg. [...] Schoolteams moeten ruimte krijgen om hun kwaliteitszorg op een andere manier vorm te geven dan via gestandaardiseerde, gevalideerde toetsen.”²⁰¹⁸ Tegen de uitbreiding naar twee leergebieden (voor schooljaar 2017-2018) en naar drie leergebieden (vanaf 2018-2019) verzette de Vlor zich bovendien eensgezind: “Het is aan de scholen om te bepalen hoe ze de brede evaluatie van de leerlingen vormgeven. Ze moeten het vertrouwen krijgen van de overheid dat ze dat op kwaliteitsvolle wijze zullen doen.”²⁰¹⁹

395. De koppeling aan leergebieden is op zich opmerkelijk. Hoewel Onderwijsdecreet XXVII het decreet onderwijsdoelen voorafging, is inmiddels immers afgestapt van de decretale koppeling tussen eindtermen en leergebieden, wat de vrijheid van de onderwijsverstrekkers zou vergroten. Ofwel ondergraaft OD XXVII het decreet onderwijsdoelen door de leergebieden een blijvende verankering te bieden, zij het dat niets scholen nog verplicht hun onderwijs op basis van die leergebieden te organiseren. Ofwel is het

²⁰¹⁶ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-2017, nr. 1146/, 4 en 19; art. 44ter, tweede lid DBO.

²⁰¹⁷ Vlor, *Advies over de conceptnota modernisering secundair onderwijs – maatregelen basisonderwijs en eerste graad*, 15 september 2016, 9; Vlor, *Advies over Onderwijsdecreet XXVII*, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-2017, nr. 1146/1, (91) 97.

²⁰¹⁸ Al steunden ze de ontwikkeling van een vrijblijvende toets-toolkit. Zie: Vlor, *Advies over de conceptnota modernisering secundair onderwijs – maatregelen basisonderwijs en eerste graad*, 15 september 2016 (waarin het KOV niet en de directeurs wel vermeld worden als tegenstemmers); Vlor, *Advies over Onderwijsdecreet XXVII*, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-2017, nr. 1146/1, (91) 97 (waarin het KOV wel, maar de directeurs niet vermeld worden als tegenstemmers).

²⁰¹⁹ Vlor, *Advies over de beleidsbrief Onderwijs 2016-2017*, 24 november 2016, <https://assets.vlor.be/www.vlor.be/import/ar-ar-adv-1617-009.pdf>, 13 (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018); Vlor, *Advies over Onderwijsdecreet XXVII*, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-2017, nr. 1146/1, (91) 97.

begrip “leergebied” van elke inhoudelijke definiëring ontdaan en ondergraaft het decreet onderwijsdoelen daarmee de bepalingen van OD XXVII. Het is dan niet langer duidelijk hoe breed de verplichting tot het hanteren van gevalideerde toetsen eigenlijk is. Die onduidelijkheid verdwijnt mogelijk wanneer de eerste toetsen worden gevalideerd: als enkel toetsen die met ‘een leergebied’ overeenkomen worden gevalideerd, blijft het concept ‘leergebied’ betekenisvol. De vraag rijst dan of de invulling (en evolutie) van de leergebieden daarbij niet, in strijd met het legaliteitsbeginsel, is gedelegeerd aan de uitvoerende macht.

396. De Raad van State beschouwde de precieze totstandkomingsdynamiek van de centrale proeven als onduidelijk. Naast de zonet vermelde moeilijkheden met betrekking tot het begrip ‘leergebieden’, stelde de Raad van State algemener dat onduidelijk was wat onder gevalideerde toets moet worden verstaan en hoe de validatie van de toetsen zal plaatsvinden: “Enerzijds wordt aangegeven dat de scholen zelf de toetsen kiezen en dat de toetsen gaan over de leerinhouden die de school zelf heeft bepaald, anderzijds lijkt het de bedoeling te zijn dat er verschillende gevalideerde toetsen worden aangeboden waaruit de school een keuze moet maken.”²⁰²⁰ Door de onduidelijkheid van de reikwijdte van de verplichting die aan de scholen wordt opgelegd, achtte de Raad van State het “niet mogelijk te beoordelen of de opgelegde maatregel een onevenredige aantasting van de door artikel 24, § 1, van de Grondwet gewaarborgde onderwijsvrijheid inhoudt, doordat hij verder zou gaan dan noodzakelijk is voor het realiseren van de doelstelling van het garanderen van de kwaliteit en de onderlinge gelijkwaardigheid van het onderwijs”.²⁰²¹

397. Wat wel duidelijk is: een **eengemaakte centrale toets**, die leidt tot het behalen van het getuigschrift basisonderwijs, zoals de Franse Gemeenschap in 2006 invoerde, komt er vooralsnog niet. In Vlaanderen lijkt het enthousiasme voor zo’n maatregel beperkt. Naast enkele hevige bepleiters van zo’n instrument zijn er binnen de Vlaamse onderwijswereld ook scherpe tegenstemmen te ontwaren. Een eerdere versie van de teksten die uiteindelijk tot het decreet onderwijsdoelen zouden leiden, bevatte een passage die uitdrukkelijk stelde: “Het formuleren van evalueerbare eindtermen kan *niet* leiden tot een centrale toetsing ervan met het oog op het uitreiken van studiebewijzen” (eigen cursivering). De decreetgever oordeelde terecht dat die passage, die vooral symbolisch was, weinig juridische waarde had. Een eventuele centrale toetsing zou, gezien het legaliteitsbeginsel, immers hoe dan ook een nieuw initiatief van de decreetgever vereisen. De decreetgever kan zichzelf niet binden om in de toekomst een bepaalde decretale bepaling wel of niet aan te nemen.²⁰²² De bepaling werd dan ook terecht niet opgenomen.²⁰²³

²⁰²⁰ Adv.RvS 13 april 2017, nr. 61.069/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-2017, nr. 1146/1, (205) 211.

²⁰²¹ Adv.RvS 13 april 2017, nr. 61.069/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-2017, nr. 1146/1, (205) 212.

²⁰²² Cf. Adv.RvS nr. 23.7421/1, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/3, 6.

²⁰²³ Wel stelde de Memorie van Toelichting expliciet: “Het is geenszins de bedoeling dat evalueerbaar geformuleerde eindtermen zouden leiden tot centrale toetsing van leerlingen” (MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/1, 6).

Hoewel deze passage de uiteindelijke decreettekst dus niet haalde, toont ze wel de gevoeligheid omtrent de mogelijke invoering van een striktere centrale toetsing. Ook in Vlaanderen zijn er immers sterke voorstanders van centrale toetsing te vinden.²⁰²⁴ De gevoeligheid – of zeg maar beduchtheid – voor de invoering van een gecentraliseerde toets kwam ook tot uiting in het debat rond de gevalideerde toets. Niet geheel onterecht, schijnt het ons toe. Zo stelde de Vlaamse regering in haar Conceptnota over de hervorming van de eerste graad van het secundair onderwijs een actualisering in het vooruitzicht van het ontwerpbesluit dat de toegang tot de A-stroom en de B-stroom regelt (i.e. de eerste graad van het secundair onderwijs) “[w]anneer voldoende gevalideerde toetsen ter beschikking zijn”.²⁰²⁵ Die passage wekt minstens de indruk dat een koppeling tussen de toegang tot het secundair onderwijs – en dus de studievoortgang – en de resultaten van de gevalideerde toetsen in het verschieft ligt. Hoger is al opgemerkt hoe (ook) een aanzet tot hervorming van de toegang tot het *hogere* onderwijs de nieuwe architectuur van het secundair onderwijs lijkt te zijn binnengeslopen (zie *supra* nr. 352).²⁰²⁶

398. De Vlor heeft zich van bij het begin intens verzet tegen de eventuele koppeling van de gevalideerde toetsen aan de uitreiking van het getuigschrift basisonderwijs²⁰²⁷: “De toegang tot de A-stroom of de B-stroom [van het secundair onderwijs] mag niet afhangen van een toets.”²⁰²⁸ Het protest tegen centrale toetsing lijkt, althans in zijn formulering, evenwel niet zozeer gebaseerd op constitutionele principes, maar wel op pedagogische overwegingen.²⁰²⁹ Zo pleitte de Vlor nadrukkelijk voor het gebruik van een evaluatieproces waarbij studievoortgangsbeslissingen op basis van een globale beoordeling zou gebeuren, over verschillende momenten heen (begeleidend of “formatief”), eerder dan één enkele afrondende, “summatieve” evaluatie op basis van centrale toetsing, waarbij leerlingen per eindterm zouden worden gequoteerd.²⁰³⁰

²⁰²⁴ W. DUYCK, “Een digitaal paspoort voor leerlingen is een goed idee. Maar net als in de rest van het #onderwijs waar zorg leren niet mag verdringen, is het ook hier cruciaal centrale leerparameters op te nemen, en niet enkel (perifere) zorgdata”, <https://twitter.com/wduyck/status/986132337850241024>, 17 april 2018; W. DUYCK en D. VAN DAMME, “Vlaanderen heeft een schoolexamen nodig”, *De Standaard* 31 augustus 2017 2017, https://www.standaard.be/cnt/dmf20170830_03044199 (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

²⁰²⁵ Nota basisonderwijs en eerste graad, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-2016, nr. 797/1, 19.

²⁰²⁶ Ook daar lijkt overigens een rol weggelegd voor toetsbeleid, met de invoering van (vooralsnog?) niet-bindende toelatingsproeven en de oriënteringsproeven. Zie bv. de vermelding in Verslag (DANIELS), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1469/2, 16. Zie over de **niet-bindende toelatingsproef** art. II.188/1 codex hoger onderwijs; Vlaams minister van Onderwijs, *Persbericht. Studenten vinden niet-bindende toelatingsproef lerarenopleiding zinvol*, 13 september 2017, <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/studenten-vinden-niet-bindende-toelatingsproef-lerarenopleiding-zinvol> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018). Zie over de **oriëntatieproef**: Vlaams minister van Onderwijs, *Persbericht. Nieuwe oriëntatieproef secundair onderwijs: Columbus*, 19 maart 2016, <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/nieuwe-ori%C3%ABntatieproef-secundair-onderwijs-columbus-0> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018) en <https://columbus.onderwijskiezer.be/>.

²⁰²⁷ Zie bv. Vlor, *Advies over het masterplan hervorming secundair onderwijs*, 24 oktober 2013, 18 en 48.

²⁰²⁸ Vlor, *Advies over de conceptnota modernisering secundair onderwijs – maatregelen basisonderwijs en eerste graad*, 15 september 2016, <https://assets.vlor.be/www.vlor.be/import/ar-ar-adv-1617-001.pdf>, 7 (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

²⁰²⁹ Zie in dezelfde zin: P. DE BRUYCKERE, “Centrale examens: 'Hoe meer belang je hecht aan de resultaten, hoe meer kans op uitwassen'”, *Knack.be* 20 februari 2017 2017, <http://www.knack.be/nieuws/belgie/centrale-examens-hoe-meer-belang-je-hecht-aan-de-resultaten-hoe-meer-kans-op-uitwassen/article-opinion-817239.html> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

²⁰³⁰ Vlor, *Advies over het masterplan hervorming secundair onderwijs*, 24 oktober 2013, 16-17.

Zelfs als een verdere centralisering van het toetsbeleid er niet zou komen, lijkt de Vlaamse overheid in haar communicatie – zij het dan niet rechtstreeks – de gevalideerde toets wel degelijk te koppelen aan een *uniformisering* bij de beslissingen **inzake studievoortgang**²⁰³¹: net als de beslissing de toekenning van het getuigschrift niet langer op de diverse leerplannen, maar op de eindtermen te enten, zou ook de centrale proef kaderen in het waarborgen van de gelijkwaardigheid van de studiebewijzen. Vraag blijft echter: *kan* een gecentraliseerder toetsingsbeleid *juridisch*? De decreetgever uit de Franse Gemeenschap leek alvast overtuigd van wel.

2. DE FRANSE GEMEENSCHAP: CERTIFICATIEVE PROEVEN

399. Het toetsenarsenaal van de Franse Gemeenschap is een stuk uitgebreider en gedifferentieerder dan dat van de Vlaamse Gemeenschap. Zo bestaan er zowel niet-certificatieve proeven (gericht op de interne kwaliteitszorg), als certificatieve proeven (gericht op studievoortgang).²⁰³² Binnen die laatste categorie vallen zowel proeven die *automatisch* tot de toekenning van een studiebewijs leiden (de CEB-toets) als proeven waarvan het resultaat *in rekening wordt gebracht* bij het beslissen over de studievoortgang (de CE1D- en CESS-proeven).

Bovendien organiseert het Décret missions ook een soort toetsen-toolkit. Het Décret missions voorzag daartoe in de oprichting van een *Commission des outils d'évaluation relatifs aux socles de compétences* belast met de ontwikkeling “*des batteries d'épreuves d'évaluation étalonnées et correspondant aux socles de compétences*”, die verdeeld dienden te worden – “*à titre indicatif*” – onder alle met overheidsmiddelen ondersteunde onderwijsverstreckers van de Franse Gemeenschap.²⁰³³ Op deze concrete, louter indicatieve “toetsvorm” wordt verder niet ingegaan.

400. Het decreet van 2 juni 2006²⁰³⁴ voerde vooreerst ***évaluations externes non certificatives*** in. Die zijn in zekere mate vergelijkbaar met de Vlaamse gevalideerde toetsen. Ze toetsen de door de overheid voorgeschreven minimumdoelen uit het Décret missions met het oog op de interne kwaliteitsbewaking. Zowel de scholen zelf als de inspectie gaan vanuit die insteek met de toetsresultaten aan de slag.²⁰³⁵ Anders dan in Vlaanderen, worden de proeven²⁰³⁶ ‘uniform’ opgesteld door een centrale werkgroep en lenen ze zich

²⁰³¹ Zie bv.: Vlaamse overheid, *Hervorming secundair onderwijs. Wat verandert er in het secundair onderwijs. Brochure voor ouders*, 2013, 5: “Deze hervorming zorgt ervoor dat de lat op het einde van de lagere school voor iedereen gelijk ligt”, bekritiseerd in Vlor, *Advies over het masterplan hervorming secundair onderwijs*, 24 oktober 2013, 50.

²⁰³² Zie voor een overzicht en algemene bespreking ook: Enseignement en Fédération Wallonie-Bruxelles, *Évaluations et outils d'évaluation*, <http://www.enseignement.be/index.php?page=24755&navi=335> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

²⁰³³ Art. 19 Décret missions.

²⁰³⁴ Decr.Fr. 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.

²⁰³⁵ Artt. 6, 1^o, 17 en 18 Decr.Fr. 2 juni 2006.

²⁰³⁶ Er worden verschillende proeven opgesteld, voor verschillende leeftijdsgroepen en verschillende vakgebieden (zie artt. 8 e.v. Decr.Fr. 2 juni 2006).

– dankzij die uniformiteit – ook voor een globalere evaluatie van de stand van het onderwijs op het niveau van de schoolzone of de gehele Franse Gemeenschap.²⁰³⁷

Deze proeven kaderen niet in de studievoortgang van individuele leerlingen. De ranking van leerlingen of scholen op basis van de externe proeven is bovendien nadrukkelijk afgewezen en de resultaten blijven in beginsel anoniem.²⁰³⁸ Ouders krijgen weliswaar toegang tot de resultaten van hun kind, met het oog op een vergelijking met de globale resultaten.²⁰³⁹

401. Naast voornoemde niet-certificatieve proeven die op verschillende leeftijden worden georganiseerd²⁰⁴⁰, voerde het decreet van 2 juni 2006 ook een eerste certificatieve centrale toets in, een *épreuve externe commune*, waarmee leerlingen van het zesde leerjaar het getuigschrift basisonderwijs verwerven (het *certificat d'études de base*, vandaar: “CEB-toets”). Net als de niet-certificatieve evaluatieproeven, is ook deze CEB-toets gebaseerd op de minimumdoelen uit het Décret missions. In principe wordt er één uniforme centrale toets ontwikkeld voor alle leerlingen van het zesde leerjaar lager onderwijs.²⁰⁴¹ Op aandringen van de Raad van State werd evenwel voorzien in een mogelijke aanpassing van de centrale toets voor scholen die een afwijking hebben bekomen op de *socles de compétences*.²⁰⁴² 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 hun vrijheid inzake studievoortgangsbeslissingen.²⁰⁴³

De centrale toets is daarmee weliswaar de primaire weg voor het behalen van het getuigschrift basisonderwijs geworden, maar niet de enige. Binnen elke school is een jury opgericht die leerlingen die niet geslaagd zijn voor of niet hebben deelgenomen aan de centrale proeven alsnog het getuigschrift basisonderwijs kan toekennen.²⁰⁴⁴ De vrijheidsbeperking van de centrale proef inzake studievoortgangsbeslissingen werkt aldus slechts in één richting: scholen kunnen een geslaagde leerling het getuigschrift niet ontzeggen, maar de schooljury's kunnen – omgekeerd – niet-geslaagde leerlingen het getuigschrift wel toekennen. Daarenboven is in een beroepsprocedure voorzien, waarbij een door de regering benoemde *Conseil de recours* het

²⁰³⁷ Artt. 6, 2^o-4^o en 16 Decr.Fr. 2 juni 2006.

²⁰³⁸ Art. 7 Decr.Fr. 2 juni 2006.

²⁰³⁹ Art. 17, §1, laatste lid Decr.Fr. 2 juni 2006.

²⁰⁴⁰ Art. 8 Decr.Fr. 2 juni 2006.

²⁰⁴¹ Zie artt. 22 e.v. De modaliteiten met betrekking tot het inschrijven, slagen en verbeteren zijn identiek voor alle deelnemers (B.Fr.Reg. 15 september 2006 *déterminant les modalités d'inscription, de passation et de correction de l'épreuve commune octroyant le certificat d'études de base et la forme du certificat d'études de base*, BS 7 november 2006).

²⁰⁴² Art. 21, derde lid Decr.Fr. 2 juni 2006; Adv.RvS 8 maart 2006, nr. 39.800/2, *Parl.St.* Fr.Gem. 2005-2006, nr. 251/1, (30) 39.

²⁰⁴³ Voordien hadden scholen, ingevolge het Besluit van de regering van de Franse Gemeenschap van 3 mei 1999 (BS 28 augustus 1999), voor de toekenning van het getuigschrift basisonderwijs de keuze tussen twee opties. Ofwel kon een interne commissie, binnen de school, over de toekenning van het getuigschrift beslissen (artt. 3-9). Ofwel konden scholen hun leerlingen al laten deelnemen aan zogenaamde kantonale examens, waarbij de bevoegdheid voor het toekennen van het getuigschrift toekwam aan een jury (artt. 10-22).

²⁰⁴⁴ Die jury baseert zich daarvoor op “*un dossier comportant la copie des bulletins des deux dernières années de la scolarité primaire de l'élève, tels qu'ils ont été communiqués aux parents ainsi qu'un rapport circonstancié de l'instituteur avec son avis favorable ou défavorable quant à l'attribution du certificat d'études de base à l'élève concerné.*” (art. 29 Decr.Fr. 2 juni 2006)

getuigschrift basisonderwijs alsnog kan toekennen, in afwijking van de beslissing van de schooljury. Daartoe is dan wel een tweederdemeerderheid binnen de beroepsraad vereist.²⁰⁴⁵ Die nuancering lijkt noodzakelijk om het systeem van centrale toetsing in lijn te brengen met artikel 15, eerste lid van het Décret missions dat scholen uitdrukkelijk opdraagt gebruik te maken van een formatieve evaluatie van iedere leerling. Dat vervolgens de studievoortgang van diezelfde leerling volledig afhankelijk zou worden gemaakt van één afrondende, summatieve CEB-toets lijkt daarmee immers op gespannen voet te staan.

Net als bij de niet-certificatieve proeven bepaalt het decreet ook hier dat “[l]es résultats obtenus à l'épreuve externe commune ne peuvent permettre aucun classement des élèves ou des établissements scolaires. Il est interdit d'en faire état, notamment à des fins de publicité ou de concurrence entre établissements.”²⁰⁴⁶

402. Wat in 2006 begon als een verplichte certificatieve proef voor het getuigschrift basisonderwijs, werd in drie stappen uitgebreid tot een toetssysteem waarbij ook voor de eerste graad en het einde van het secundair onderwijs in certificatieve proeven is voorzien. Daarbij gaat het weliswaar niet om één algemene proef, maar om domeinspecifieke proeven – in het meervoud. In een eerste fase werd bij decreet van 30 april 2009²⁰⁴⁷ in externe proeven voorzien waarvan het slagen in **de toekenning van het getuigschrift voor de eerste graad secundair onderwijs** zou resulteren (het *certificat du premier degré de l'enseignement secondaire*, vandaar: “CE1D-proeven”). Anders dan de externe proef voor het getuigschrift basisonderwijs, betrof de deelname aan de proeven voor de eerste graad van het secundair onderwijs aanvankelijk evenwel geen verplichting: inrichtende machten hadden de vrijheid al dan niet aan de certificatieve proef deel te nemen.

In een tweede fase werd aan die vrijheid een einde gemaakt. Het decreet van 28 maart 2013²⁰⁴⁸ maakte ook van de CE1D-proeven een verplichting.²⁰⁴⁹ Kort daarop, werd in een derde fase – met unanieme instemming van de onderwijsverstrekkers zelf²⁰⁵⁰ – die verplichting ook ingevoerd voor het *certificat d'enseignement secondaire supérieur* (CESS), het getuigschrift dat aan het einde van het zesde jaar van het algemeen, technisch of artistiek secundair onderwijs wordt toegekend, evenals aan het eind van enkele zevende jaren beroepsonderwijs.²⁰⁵¹

Beide 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

²⁰⁴⁵ Art. 31 Decr.Fr. 2 juni 2006.

²⁰⁴⁶ Art. 27 Decr.Fr. 2 juni 2006.

²⁰⁴⁷ Decr.Fr. 30 april 2009 *visant au renforcement du dispositif d'évaluation externe des acquis des élèves de l'enseignement obligatoire*, BS 12 augustus 2009.

²⁰⁴⁸ Decr.Fr. 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.

²⁰⁴⁹ Art. 36/2 Decr.Fr. 2 juni 2006, zoals ingevoegd bij Decr.Fr. 28 maart 2013.

²⁰⁵⁰ MvT, *Parl.St. Fr.Gem.* 2012-2013, nr. 523/1, 8.

²⁰⁵¹ Decr.Fr. 17 oktober 2013 *modifiant diverses dispositions en matière d'enseignement obligatoire et de promotion sociale*, BS 28 oktober 2013.

klassenraad (in plaats van aan een binnen de school op te richten jury) die ter zake een iets grotere marge heeft: de resultaten van de proeven “*sont prises en considération*” door de klassenraad, terwijl de jury voor het basisonderwijs het getuigschrift basisonderwijs zonder verdere overweging dient toe te kennen aan elke geslaagde leerling.²⁰⁵² 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.²⁰⁵³ In een specifieke beroepsprocedure tegen de eventuele beslissing tot niet-toekenning van het getuigschrift door de klassenraad is niet voorzien, waardoor ter zake de bestaande procedure uit het Décret missions van toepassing is. In de praktijk is het verschil beperkt nu ook daarin, zij het na een interne beroepsprocedure, een centrale *Conseil de recours* met een tweederdemeerderheid de niet-toekenning van het getuigschrift dient te beoordelen.²⁰⁵⁴ De CED1- en CESS-proeven zouden er, aldus de Memorie van Toelichting, vooral op gericht zijn een grotere coherentie te waarborgen in het toekennen van studiebewijzen, zonder de autonomie van de klassenraad volledig weg te vagen.²⁰⁵⁵ Op dat punt zijn ze, minstens in doelstelling, in zekere zin te vergelijken met de Vlaamse regelgeving die het toekennen van het getuigschrift basisonderwijs toespitst op de eindtermen in plaats van op de uiteenlopende leerplannen.

403. Door de stapsgewijze invoering van het systeem van centrale proeven kreeg de **Raad van State** maar liefst vier keer de kans de kwestie aan een onderzoek te onderwerpen. Dat leverde stevast dezelfde kritische bedenking op, waaraan de decreetgever telkenmale met een eerder summier antwoord aan voorbijging, zonder (grote) wijzigingen door te voeren. De Raad van State plaatste de creatie van de verplichte certificatieve proef vooreerst in een ***breder tendens van uniformisering en gelijkheidsstreven***: middels centrale toetsing wordt, “*dans une perspective d’équité*” immers een gelijk studieniveau verlangd van alle leerlingen, ongeacht waar ze schoollopen.²⁰⁵⁶

Specifiek met betrekking tot de certificatieve proeven, wees de Raad van State erop dat de autonomie inzake studiebewijzen “*a toujours été considérée traditionnellement comme un des éléments constitutifs de la liberté d’enseignement*”.²⁰⁵⁷ Dat mag ook blijken uit de prominente plaats van dit principe in schoolpactresolutie

²⁰⁵² Vgl. art. 36/9, §§1-2 (zoals ingevoegd bij Decr.Fr. 28 maart 2013); art. 36/11/1, §§1-2 (zoals ingevoegd bij Decr.Fr. 17 oktober 2013) en artt. 28-29 Decr.Fr. 2 juni 2006. Zie ook: MvT, *Parl.St.* Fr.Gem. 2012-2013, nr. 460/1, 7.

²⁰⁵³ Artt. 36/9, §3 en 36/11/1, §3 Decr.Fr. 2 juni 2006; E. GOURDIN en M. KAISER, "Le contrôle des décisions des jurys et ses limites" in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (491) 498-499.

²⁰⁵⁴ Zie artt. 96-99 Décret missions, i.h.b. artt. 97, §5 en 98, §3. Zie daarover: E. GOURDIN en M. KAISER, "Le contrôle des décisions des jurys et ses limites" in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (491) 503- 509.

²⁰⁵⁵ MvT, *Parl.St.* Fr.Gem. 2012-2013, nr. 460/1, 7.

²⁰⁵⁶ Adv.RvS 8 maart 2006, nr. 39.800/2, *Parl.St.* Fr.Gem. 2005-2006, nr. 251/1, (30) 34.

²⁰⁵⁷ Adv.RvS 17 december 2012, nr. 52.471/2, *Parl.St.* Fr.Gem. 2012-2013, nr. 460/1, (22) 25 (eigen nadruk). In dezelfde zin: Adv.RvS 8 maart 2006, nr. 39.800/2, *Parl.St.* Fr.Gem. 2005-2006, nr. 251/1, (30) 38, met verwijzing naar de omschrijving van de onderwijsvrijheid in O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique. Tome III: Libertés constitutionnelles et principes de législation*, Liège, Dessain, 1911, 507-508; zie *supra* nr. 31, vn. 147.

6.²⁰⁵⁸ De invoering van certificatieve proeven tast deze autonomie ontegensprekelijk aan.²⁰⁵⁹ In zijn voorlaatste advies merkte de Raad van State bovendien op dat de decretale bepalingen ook de *pedagogische* vrijheid van de onderwijsverstrekkers bedreigde, nu de werkgroepen die de centrale proeven ontwikkelen belast zijn met de bijkomende opdracht om didactische pistes uit te werken, op basis waarvan de onderwijsverstrekkers hun resultaten kunnen optimaliseren.²⁰⁶⁰

404. Ondanks die duidelijke vaststelling dat de onderwijsvrijheid werd aangetast, bleven de adviezen van de Raad van State eerder op de vlakte over de daaraan te verbinden conclusies. Uitzondering daarop was de toepassing van de centrale proeven op onderwijsverstrekkers die een afwijking hebben bekomen op de minimumdoelen uit het Décret missions. In lijn met de rechtspraak van het Arbitragehof inzake eindtermen achtte de Raad van State het noodzakelijk te voorzien in een mogelijke aanpassing van de centrale toets voor scholen die een afwijking hebben bekomen op de *socles de compétences*.²⁰⁶¹ Laat het systeem van validering in Vlaanderen toe dat scholen met afwijkende eindtermen zelf toetsen zouden ontwikkelen en zouden laten valideren waarin met die afwijkende eindtermen wordt rekening gehouden, dan was – door de uniforme ontwikkeling van de proeven – voor de Franse Gemeenschap een afwijkingsprocedure noodzakelijk op het niveau van de toetsen zelf. De decreetgever heeft daarop voor zowel de niet-certificatieve proeven, de CEB-toets en de CE1D-proeven voorzien in een bepaling die stelt dat “*les établissements d’enseignement qui bénéficient, conformément au décret du 17 juillet 2002, d’une dérogation aux socles de compétences, une adaptation de l’épreuve externe commune/des épreuves externes certificatives est apportée par les services d’Inspection.*”²⁰⁶² Opvallend daarbij is niet alleen de afwezigheid van een gelijklopende bepaling voor de CESS-proeven²⁰⁶³, maar ook de legistische opbouw van deze bepaling. Het decreet van 17 juli 2002 waar naar wordt verwezen is immers het decreet waarin aan één specifieke school het gebruik van afwijkende leermethoden worden toegestaan.²⁰⁶⁴ Logischer was geweest de aanpassing van de certificatieve proeven aan het decreet van 19 juli 2001 te koppelen, waarin algemener in de mogelijkheid tot afwijking is voorzien. Op die manier zouden nieuwe onderwijsinstellingen

²⁰⁵⁸ Adv.RvS 8 maart 2006, nr. 39.800/2, *Parl.St. Fr.Gem.* 2005-2006, nr. 251/1, (30) 38. In dezelfde zin: M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d’enseignement à l’épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 254 e.v.

²⁰⁵⁹ Adv.RvS 7 juni 2013, nr. 53.471/2, *Parl.St. Fr.Gem.* 2012-2013, nr. 523/1, (71) 74.

²⁰⁶⁰ Adv.RvS 17 december 2012, nr. 52.471/2, *Parl.St. Fr.Gem.* 2012-2013, nr. 460/1, (22) 25. Zie artt. 36/5, eerste lid, 5° en 36/5/1, §2 Decr.Fr. 2 juni 2006. *Contra*: Verslag, *Parl.St. Fr.Gem.* 2012-2013, nr. 460/2, 7.

²⁰⁶¹ Adv.RvS 8 maart 2006, nr. 39.800/2, *Parl.St. Fr.Gem.* 2005-2006, nr. 251/1, (30) 39; overweging integraal overgenomen in Adv.RvS 17 december 2012, nr. 52.471/2, *Parl.St. Fr.Gem.* 2012-2013, nr. 460/1, (22) 25 en Adv.RvS 7 juni 2013, nr. 53.471/2, *Parl.St. Fr.Gem.* 2012-2013, nr. 523/1, (71) 74.

²⁰⁶² Artt. 21, derde lid (CEB); 36/3, zesde lid (CE1D) Decr.Fr. 2 juni 2006. Voor de niet-certificatieve proeven is zelfs het volstrekt niet deelnemen aan de proeven een mogelijkheid (art. 4, derde lid Decr.Fr.Gem. 2 juni 2006).

²⁰⁶³ Ondanks de suggestie in de Memorie van Toelichting dat ook voor de CESS-proeven in een afwijkingsmogelijkheid zou worden voorzien: MvT, *Parl.St. Fr.Gem.* 2012-2013, nr. 523/1, 8.

²⁰⁶⁴ Decr.Fr. 17 juli 2002 *portant confirmation d’une dérogation limitée aux modes d’apprentissage décrits dans les socles de compétences*, BS 6 september 2002. In dat decreet werd de “*Libre Ecole Rudolf Steiner*” te Court-Saint-Etienne een beperkte afwijking van de leermethoden uit het Décret missions toegestaan. Zie ook de parlementaire bespreking van het Decr.Fr. 28 maart 2013, waarin uitdrukkelijk wordt gesproken over “*l’école ‘STEINER’ qui avait obtenu de ne pas être soumise à ces évaluations*”, waarin slechts over l’école in het enkelvoud werd gesproken (Verslag, *Parl.St. Fr.Gem.* 2012-2013, nr. 460/2, 9).

die een afwijking bekomen op de *socles de compétences* automatisch ook in aanmerking komen voor afwijkende centrale proeven, terwijl daar nu een bijkomende wijziging van het decreet van 2 juni 2006 voor vereist is.²⁰⁶⁵

Verder beperkte de Raad van State zich – tot driemaal toe²⁰⁶⁶ – tot een erg algemene beoordeling, zonder duidelijke conclusie. In het licht van de gesignaleerde inperking van de onderwijsvrijheid stelde de Raad van State slechts dat “*le législateur doit pouvoir justifier qu’il ne porte pas atteinte de manière disproportionnée à la liberté d’enseignement. Pour ce faire, le législateur doit démontrer que l’introduction d’une épreuve certificative externe commune est nécessaire et proportionnelle pour atteindre l’objectif poursuivi.*”²⁰⁶⁷

De decreetgever meende evenwel dat de gevraagde verantwoording aanwezig was. Met betrekking tot de actieve onderwijsvrijheid vermeldt de Memorie van Toelichting – zowel in 2006 als in 2013 – dienaangaande dat “*tout pouvoir organisateur conserve pleine et entière liberté des méthodes pédagogiques qu’il prône pour amener les élèves dont il a la charge à la maîtrise des Socles de compétences [...], voire au-delà si tel est son projet. L’épreuve externe commune ne conduit dès lors pas à restreindre la liberté des méthodes pédagogiques mais bien à garantir à tous les élèves l’évaluation selon les mêmes critères et selon le même niveau d’exigence de la maîtrise des Socles de compétences.*”²⁰⁶⁸ Het gegeven dat de externe toets toelaat voor elke leerling na te gaan of die hetzelfde niveau van studies heeft verworven – ongeacht de gekozen school – werd door de regering zelfs als een versterking van de passieve onderwijsvrijheid opgeworpen: “*elle [l’épreuve externe,] garantit encore d’avantage à chaque parent ou à chaque personne investie de l’autorité parentale la liberté de choisir pour son enfant l’école d’enseignement secondaire qu’il souhaite.*”²⁰⁶⁹ Bij de certificatieve proeven voor het secundair onderwijs wees de decreetgever bijkomend op het behoud van de autonomie van de klassenraad, die naast de certificatieve proeven ook met interne evaluaties van niet-getoetste disciplines rekening houdt.²⁰⁷⁰

²⁰⁶⁵ Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de “*Ecole de la Providence*” te Templeuve, een steinerschool die pas in 2016 een beperkte afwijking van de leermethoden uit het Décret missions bekam en – althans volgens de letterlijke tekst van het Decr.Fr. 2 juni 2006 vooralsnog geen aangepaste centrale proeven kan afdwingen (Decr.Fr. 10 maart 2016 *portant confirmation d’une dérogation limitée aux modes d’apprentissage décrits dans les socles de compétences*, BS 20 april 2016).

²⁰⁶⁶ Het vierde (in chronologische volgorde: tweede) advies van de Raad van State, bij de wijziging van 2009, bevatte slechts enkele technische opmerkingen (zie: Adv.RvS 18 maart 2009, nr. 46.085/2, *Parl.St.* Fr.Gem. 2008-2009, nr. 688/2, (20) 20-24). Een evaluatie met betrekking tot de vrijheid van onderwijs maakte de Raad van State, afdeling Wetgeving in 2009 niet. Minister van onderwijs van de Franse Gemeenschap Dupont benadrukte toen tijdens de parlementaire bespreking de vrijheid die inrichtende machten (aanvankelijk) hadden om de certificatieve proef al dan niet te organiseren (Verslag, *Parl.St.* Fr.Gem. 2008-2009, nr. 688/2, 7). Ook toen al had de Raad van State evenwel vragen kunnen opwerpen. Wat de passieve vrijheid betreft, bevatte decreetgeving immers een uitdrukkelijk verbod de deelname aan de certificatieve proef in te zetten “*à des fins de publicité ou de concurrence entre établissements*” (art. 36/8 Decr.Fr. 2 juni 2006). Op die manier werd ouders echter belet de keuze voor de toen nog vrijwillige deelname aan de proeven in hun vrije keuze te laten meespelen. Ook met betrekking tot de actieve onderwijsvrijheid was een uitgebreide evaluatie reeds mogelijk. Hoewel de inrichtende machten in eerste instantie de vrijheid behielden al dan niet deel te nemen, werd – na een evaluatieperiode – immers een verplichte deelname in het vooruitzicht gesteld door de minister van onderwijs (Verslag, *Parl.St.* Fr.Gem. 2008-2009, nr. 688/2, 6).

²⁰⁶⁷ Adv.RvS 8 maart 2006, nr. 39.800/2, *Parl.St.* Fr.Gem. 2005-2006, nr. 251/1, (30) 38. In dezelfde zin: Adv.RvS 17 december 2012, nr. 52.471/2, *Parl.St.* Fr.Gem. 2012-2013, nr. 460/1, (22) 25; Adv.RvS 7 juni 2013, nr. 53.471/2, *Parl.St.* Fr.Gem. 2012-2013, nr. 523/1, (71) 74.

²⁰⁶⁸ MvT, *Parl.St.* Fr.Gem. 2005-2006, nr. 251/1, 5. Identiek: MvT, *Parl.St.* Fr.Gem. 2012-2013, nr. 460/1, 7 en 460/2, 4.

²⁰⁶⁹ MvT, *Parl.St.* Fr.Gem. 2005-2006, nr. 251/1, 5.

²⁰⁷⁰ MvT en Verslag, *Parl.St.* Fr.Gem. 2012-2013, nr. 460/1, 7 en nr. 460/2, 4; Verslag, *Parl.St.* Fr.Gem. 2012-2013, nr. 523/3, 8.

Zoals elders al aangestipt lijken ook hier gelijkheid en passieve onderwijsvrijheid in de overwegingen van de decreetgever te primeren op actieve onderwijsvrijheid. Als juridische motivering lijkt de tekst uit de Memorie van Toelichting tekort te schieten. Ter rechtvaardiging van de inperking van de onderwijsvrijheid werd (aanvankelijk) slechts aangestipt dat een ander vrijheidselement – de vrije keuze – gevrijwaard is.²⁰⁷¹ Niet alleen zijn daar inhoudelijk vraagtekens bij te plaatsen – wat immers met ouders die bewust kiezen voor een pedagogisch project met een bepaalde evaluatietechniek? – die formulering lijkt de aantasting van de actieve vrijheid van onderwijs te ontkennen, en gaat daarmee de noodzaak uit de weg om de proportionaliteit van de genomen maatregel te expliciteren.

405. Met El Berhoumi kan worden betreurd dat geen beroep is ingesteld voor het Grondwettelijk Hof, waardoor het enigszins gissen blijft naar de mate waarin de verschillende vormen van centrale toets in overeenstemming met de onderwijsvrijheid kunnen worden geacht.²⁰⁷² Een (begin van) evaluatie vanuit grondwettelijk perspectief is echter niet onmogelijk.

3. DE TOETSEN GETOETST

406. Hoger is al aangestipt hoe tegen de invoering van een te gecentraliseerd toetsstelsel in het onderwijsdebat in eerste instantie *pedagogische* bezwaren worden geuit. Een globale beoordeling van leerlingen, gepaard met de dagdagelijkse opvolging van hun groeitraject, zou – althans voor de leden van de Vlor – de voorkeur genieten op allesbeslissende, centraal georganiseerde toetsen. In de context van dit proefschrift is het evenwel interessant de verschillende vormen van centraal georganiseerde toetsing aan een juridische evaluatie te onderwerpen, waarbij de eventuele schending van de onderwijsvrijheid wordt onderzocht.

407. Bij de bespreking van de verschillende toetsen hierboven is al gealludeerd op hoe ze allemaal in meerdere of mindere mate aan **de onderwijsvrijheid raken**. Zo heeft de organisatie van gevalideerde toetsen ontegensprekelijk een impact op de organisatie en de pedagogische invulling van het onderwijsgebeuren binnen het Vlaams gesubsidieerd en gefinancierd onderwijs.²⁰⁷³ Ten aanzien van de opeenvolgende decreten van de Franse Gemeenschap noemde de Raad van State de autonomie van schoolbesturen inzake het uitreiken van studiebewijzen “*un des éléments constitutifs de la liberté d’enseignement*”,

²⁰⁷¹ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d’enseignement à l’épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 256.

²⁰⁷² M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d’enseignement à l’épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 257; M. EL BERHOUMI, "La liberté pédagogique" in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l’enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (45) 57-58.

²⁰⁷³ Al stelde de Raad van State dat het “niet mogelijk [was] te beoordelen of de opgelegde maatregel een *onevenredige* aantasting van de door artikel 24, § 1, van de Grondwet gewaarborgde onderwijsvrijheid inhoudt” zolang het concept van de gevalideerde toets niet duidelijker was (Adv.RvS 13 april 2017, nr. 61.069/1, *Parl.St.* Vl.Parl. 2016-2017, nr. 1146/1, (205) 212, eigen cursivering; cf. *supra* nr. 396).

die door de invoering van certificatieve proeven ontegensprekelijk werd aangetast.²⁰⁷⁴ Naast die impact op dat concrete vrijheidsaspect is ook de *pedagogische* vrijheid van de onderwijsverstrekkers in het geding: de CE1D-proeven bevatten een rechtstreekse ‘inmenging’ nu de werkgroepen die de centrale proeven ontwikkelen belast zijn met de bijkomende opdracht om didactische pistes uit te werken, op basis waarvan de onderwijsverstrekkers hun resultaten kunnen optimaliseren.²⁰⁷⁵ Ook de CEB-toets en de CESS-proeven kunnen de pedagogische aanpak van de school beïnvloeden nu scholen de slaagpercentages van hun leerlingen zullen willen optimaliseren.²⁰⁷⁶

408. Ook hier geldt dat hoewel de onderwijsvrijheid wordt geraakt zulks **niet zonder meer een schending van artikel 24 van de Grondwet** impliceert. Ten overvloede is reeds opgemerkt 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 overheidsmiddelen verstrekte onderwijs, maatregelen neemt die op de onderwijsinstellingen van algemene toepassing zijn, ongeacht de eigenheid van het door hen verstrekte onderwijs.²⁰⁷⁷

Verwijzend naar zijn advies bij het Décret missions, stelde de Raad van State, afdeling Wetgeving, in zijn advies bij de decretale initiatieven van de Franse Gemeenschap dat het de Raad (of het Parlement) van de Franse Gemeenschap toekomt de verschillende grondrechten met betrekking tot onderwijs met elkaar in

²⁰⁷⁴ Adv.RvS 7 juni 2013, nr. 53.471/2, *Parl.St.* Fr.Gem. 2012-2013, nr. 523/1, (71) 74. Mast stelde het in 1956 nog scherper. Na te hebben toegelicht dat de vrijheid van onderwijs de wetgever verplicht “zich van alle regeling te onthouden die in de praktijk (sic) zou neerkomen op een monopolie van het officieel onderwijs en op de ontkenning van het recht het onderwijs van zijn keuze te geven of te ontvangen”, vervolgde hij: “Naar die opvatting *zou het onderwijs ophouden vrij te zijn, of zou althans aan het principe van de vrijheid van onderwijs te kort worden gekomen*, indien de Staat aan de vrije onderwijsinstellingen, het recht ontzegde titels en diploma’s met officiële uitwerking te verlenen.” Vergelijkend met Frankrijk, waar de toekenning van diploma’s met officiële uitwerking afhankelijk is gesteld van door de staat ingerichte examens concludeerde Mast: “Onze wetgeving heeft deze oplossing, *die met artikel 17 van de grondwet niet is overeen te brengen*.” (A. MAST, *Administratief Lexicon. Vrijheid van Onderwijs*, Brugge, die Keure, 1956, 9-10, eigen cursivering).

²⁰⁷⁵ Adv.RvS 17 december 2012, nr. 52.471/2, *Parl.St.* Fr.Gem. 2012-2013, nr. 460/1, (22) 25. Zie artt. 36/5, eerste lid, 5° en 36/5/1, §2 Decr.Fr. 2 juni 2006.

²⁰⁷⁶ Zij het dat het verbod op publicatie van de schoolresultaten die dynamiek mogelijk enigszins beperkt (art. 27 Decr.Fr. 2 juni 2006). Ook dat de CEB-toets geen deel uitmaakt van de schooldoorlichting door de inspectie kan de druk ter zake enigszins verzachten (art. 34 Decr.Fr. 2 juni 2006).

De decreetgever ontkende elke aantasting van de vrijheid om de eigen pedagogische methodes te kiezen. Zie bv.: Verslag, *Parl.St.* Fr.Gem. 2012-2013, nr. 523/3, 8.

²⁰⁷⁷ Die formulering, waarin de financiering/subsidiëring van de onderwijsinstellingen centraal staat, komt overeen met de geijkte formule zoals ontwikkeld in de rechtspraak van het Arbitragehof: Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.6; Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.8.4; Arbitragehof 17 februari 1999, nr. 19/99, B.4.3; Arbitragehof 18 april 2001, nr. 49/2001, B.8; Arbitragehof 5 mei 2004, nr. 67/2004, B.8.3; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.13. Die formulering is *in casu* ook aangehaald door de decreetgever in MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2016-2017, nr. 1146/1, 19.

In de redenering van de Raad van State, afdeling Wetgeving, bij de decreten van de Franse Gemeenschap, leek niet de financiering, maar het gegeven dat het vrij onderwijs een openbare dienst in functionele zin is (naast het gemeenschapsonderwijs als openbare dienst in organieke zin) de *crux* om een eventuele inperking van de onderwijsvrijheid te verantwoorden. De Raad stelde meer bepaald dat het uniformiseren van de regels met betrekking tot de organisatie van het onderwijs de organisatievrijheid van onderwijsinstellingen inperkt, maar dat zulks niet *ipso facto* onrechtmatig was nu ook het vrij onderwijs een overheidstaak vervult als “openbare dienst in functionele zin” (Adv.RvS 23 april 1997, *Parl.St.* Fr.Gem. 1996-1997, nr. 152/1, (70) 70 aangaande het Décret missions, zoals geciteerd in Adv.RvS 8 maart 2006, nr. 39.800/2, *Parl.St.* Fr.Gem. 2005-2006, nr. 251/1, (30) 34). In de praktijk komt dat op hetzelfde neer: de financiering en subsidiëring van onderwijsinstelling correspondeert met hun rol als openbare dienst (in organieke dan wel functionele zin).

evenwicht te brengen: het recht op gelijkheid van leerlingen, de vrijheid onderwijs te organiseren en het recht van de gemeenschap om subsidievoorwaarden op te leggen aan het vrij onderwijs.²⁰⁷⁸ Het is in die evenwichtsoefening dat moet worden bepaald waar de grens van de toelaatbare vrijheidsinperking ligt en waar ze wordt overschreden. Vanzelfsprekend is ieder oordeel daarover – bij afwezigheid van rechtspraak van het Grondwettelijk Hof – per definitie voorlopig. Toch kunnen elementen worden genoemd die een hypothetisch negatief oordeel vanwege het Grondwettelijk Hof meer of minder waarschijnlijk maken.

Zowel inzake legitiem doel, als inzake proportionaliteit in de strikte zin, lijken de verschillende vormen van centrale toetsing op twee aspecten te kunnen worden beoordeeld. Een eerste factor heeft te maken met de mate waarin de toetsinhoud wordt gedictieerd door de overheid. Waar de Vlaamse gevalideerde toetsen *bottom-up* ontwikkeld worden door de onderwijsverstrekkers zelf – weliswaar met een verplichte validering en, voor wie zelf geen toetsen laat valideren of geen validering bekommt, een beperkte keuze tussen het aanbod aan gevalideerde toetsen – worden de verschillende proeven in de Franse Gemeenschap allemaal centraal (en uniform) ontworpen, *top down*.

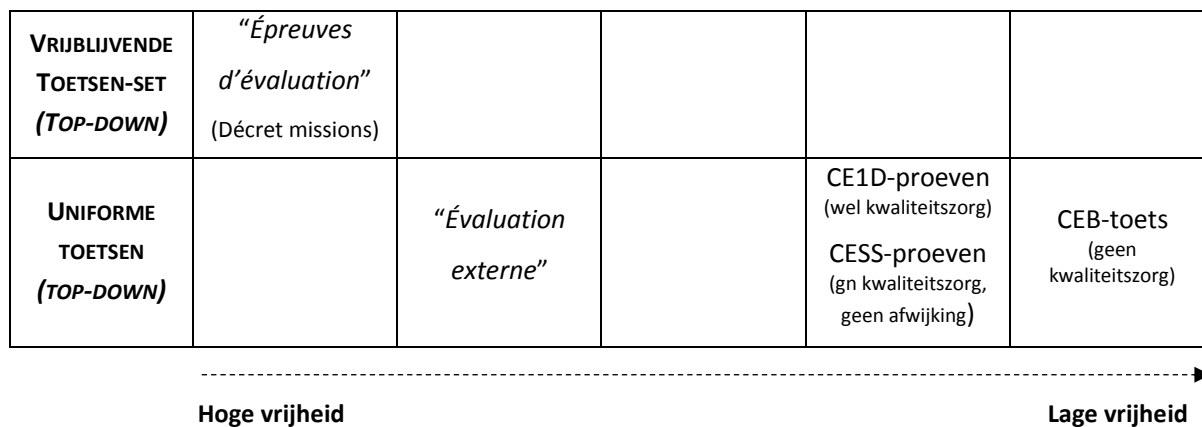
Een tweede factor van onderscheid betreft de impact van het toetssysteem op de onderwijsrelatie tussen school en leerling. Die impact is het grootst waar de school elke autonomie om over de studievoortgang van de leerling te beslissen volledig verliest (zoals bij de CEB-toets) en er zelfs geen mogelijkheid is afwijkingen van de minimumdoelen in rekening te brengen en/of beroep in te stellen tegen een eventueel negatief resultaat (beide wel aanwezig bij de CEB-toets). De impact is het kleinst waar de toets slechts indirect – doordat de toets deel is van de interne kwaliteitszorg – de pedagogische praktijk van de school kleurt. Het verplicht of vrijwillig “in rekenschap brengen” van de toetsresultaten bevindt zich daar tussenin. Figuur 10 geeft een overzicht van de verschillende toetsen uit de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap, waarbij de vrijheid afneemt naarmate een toets rechtser en/of lager in het schema voorkomt.

	VRIJBLIJVEND	IN KADER VAN KWALITEITSZORG, GEEN DEEL STUDIEVOORTG.	IN KADER VAN KWALITEITSZORG, EVT. DEEL STUDIEVOORTG.	VERPLICHT DEEL VAN INDIVIDUELE STUDIEVOORTG.	DWINGEND IN KADER VAN INDIVIDUELE STUDIEVOORTG.
GEVALIDEERDE TOETSEN (<i>BOTTOM-UP</i>)			“Gevalideerde toetsen”		

Hoge vrijheid

Lage vrijheid

²⁰⁷⁸ Adv.RvS 23 april 1997, *Parl.St.* Fr.Gem. 1996-1997, nr. 152/1, (70) 72 aangaande het Décret missions, zoals geciteerd in Adv.RvS 8 maart 2006, nr. 39.800/2, *Parl.St.* Fr.Gem. 2005-2006, nr. 251/1, (30) 36.



Figuur 10: centrale toetsing en de vrijheid van onderwijs

409. De gevalideerde toetsen voor het basisonderwijs, zoals zij in de Vlaamse Gemeenschap zijn ingevoerd, kunnen als een proportionele inperking van de vrijheid van onderwijs worden beoordeeld. Hoewel de vrijheid van onderwijs wel degelijk wordt ingeperkt, dient die beperking een legitiem doel (kwalitatief onderwijs), lijkt de maatregel daartoe ook geschikt (doordat ze inzage geeft in de mate waarin leerlingen minimumdoelen daadwerkelijk bereiken op een specifiek toetsmoment). Een aantal elementen dragen ertoe bij dat de maatregel ook als proportioneel kan worden beoordeeld. Zo behouden de Vlaamse onderwijsinstellingen de volle autonomie over de toekenning van studiebewijzen, door de Raad van State vermeld als *“un des éléments constitutifs de la liberté d’enseignement”*. Daarnaast biedt een gevalideerd toetsstelsel – in tegenstelling tot het opleggen van een uniforme, centrale toets – de onderwijsverstrekkers ruimte om zelf initiatief te nemen en – weliswaar binnen de verplichting om ‘een’ toets te organiseren – verzoening met het eigen pedagogisch project na te streven. Op die manier ontstaat mogelijk een gelijkaardige dynamiek als met de leerplannen, waarbij onderwijsverstrekkers eindtermen met eigen doelen kunnen verzoenen, waarna een goedkeuring (hier dus ‘validering’) door de overheid volgt. Zo vermeldt de Vlaamse Memorie van Toelichting expliciet de reeds bestaande interdiocesane proeven (van het Katholiek Onderwijs Vlaanderen) en de OVSG-toetsen als toetsen die voor validering in aanmerking komen.²⁰⁷⁹ Ondanks het protest van de katholieke koepel binnen de Vlor tegen de verplichting van gevalideerde toetsen, blijven – mits validatie van de interdiocesane proeven – de veranderingen voor de katholieke scholen mogelijk beperkt. Daarnaast is in de Memorie van Toelichting ook sprake van de mogelijkheid voor scholen met afwijkende eindtermen om te toetsen “op basis van gelijkwaardig verklaarde afwijkende eindtermen”.²⁰⁸⁰

²⁰⁷⁹ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-2017, nr. 1146/1, 19. Ook in de Franse Gemeenschap wordt naar de interdiocesane proeven en de kantonale proeven verwezen die daar voordien bestonden om de invoering van de centrale proeven te verantwoorden. De slaagcijfers van de centrale proeven zouden immers gelijk lopen met de ‘oude’ gedecentraliseerde toetsen. (Bv. Verslag, *Parl.St.* Fr.Gem. 2012-2013, nr. 460/2, 8; Verslag, *Parl.St.* Fr.Gem. 2012-2013, nr. 523/3, 13).

²⁰⁸⁰ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-2017, nr. 1146/1, 19.

Bijkomend kunnen nog twee andere elementen worden aangestipt die de impact van het specifieke Vlaamse systeem van gevalideerde toetsen op de onderwijsvrijheid enigszins nuanceren. Zo gaat het slechts om een *bijkomend* controlemiddel in het kader van een reeds bestaande verplichting tot kwaliteitszorg. Ook zonder gevalideerde toets zijn scholen reeds verplicht de minimale onderwijsdoelen te bereiken en voert de inspectie daarop reeds controles uit. Daarnaast betreft het vooralsnog slechts één moment in de schoolloopbaan – aan het eind van het basisonderwijs – waarin ‘slechts’ drie leergebieden worden getoetst. Hoewel niet valt uit te sluiten dat de overheid de proeven geleidelijk verder uitbouwt – aanvankelijk was er immers slechts sprake van één leergebied – is de huidige impact relatief beperkt.

410. Wat de Franse Gemeenschap betreft, lijkt een gedifferentieerd oordeel vereist. De niet-certificatieve externe proeven lijken zonder meer als proportioneel te beoordelen. Anders dan de Vlaamse gestandaardiseerde proeven komen ze weliswaar uniform tot stand in een *top down* dynamiek, maar ze dienen werkelijk *enkel* de kwaliteitszorg en kunnen bovendien ook worden georganiseerd voor specifieke cohorten van scholen – in plaats van voor *alle* scholen.²⁰⁸¹ Aldus is *een* impact op de pedagogische vrijheid niet uitgesloten, maar die is in ieder geval indirect en bevestigt slechts verplichtingen die in het kader van het Décret missions reeds bestonden.

Voor de andere proeven is de kwestie iets minder eenduidig. Wat de CE1D- en de CESS-proeven betreft, behouden de klassenraden in beginsel de autonomie over het toekennen van de corresponderende studiebewijzen. Tegelijkertijd verliezen ze die vrijheid wél wat de beoordeling van het bereiken van de getoetste minimumdoelen betreft. Het decreet bepaalt daarover immers duidelijk: “*En cas de réussite d'une discipline visée par une des épreuves externes certificatives [...] le conseil de classe considère que l'élève a atteint, pour la discipline concernée, la maîtrise des compétences visées par l'épreuve externe certificative*”.²⁰⁸² Bovendien worden de toetsresultaten van de CE1D-proeven *ook* gebruikt in het kader van de kwaliteitszorg: de inspectie en de *conseillers pédagogiques* worden geacht de resultaten in rekening te nemen bij de toetsing van het studieniveau resp. hun taak van pedagogische advisering en ondersteuning.²⁰⁸³ Hoewel de impact op het onderwijsgebeuren via de kwaliteitszorg ons beperkter toeschijnt dan via de inperking van de autonomie inzake studievoortgang, is dit toch een *bijkomende* vrijheidsinperking van de CE1D-proeven. Bijkomend is voor diezelfde CE1D-proeven voorzien in de ontwikkeling van didactische pistes, op basis waarvan de onderwijsverstrekkers hun resultaten kunnen optimaliseren; een element dat ook door de Raad van State als vrijheidsbeperkend werd beoordeeld.²⁰⁸⁴ Tegelijkertijd – en zulks komt de proportionaliteit wel ten goede – is voor de CE1D-proeven

²⁰⁸¹ Art. 4, eerste lid Decr.Fr. 2 juni 2006.

²⁰⁸² Artt. 36/9, §2 en 36/11/1, §2 Decr.Fr. 2 juni 2006.

²⁰⁸³ Art. 36/5/4, §1 Decr.Fr. 2 juni 2006. Zie ook: MvT, *Parl.St.* Fr.Gem. 2012-2013, nr. 460/1, 7.

²⁰⁸⁴ Adv.RvS 17 december 2012, nr. 52.471/2, *Parl.St.* Fr.Gem. 2012-2013, nr. 460/1, (22) 25. Zie artt. 36/5, eerste lid, 5° en 36/5/1, §2 Decr.Fr. 2 juni 2006.

(en voor de CEB-toets en de niet-certificatieve proeven) wel voorzien in een aanpassing van de proeven voor onderwijsverstrekkers die een beperkte afwijking op de minimumdoelen hebben verkregen.²⁰⁸⁵

Anders dan de CE1D-proeven kadert de CEB-toets op geen enkele manier binnen de kwaliteitszorg. Net als de CE1D-proeven wordt de CEB-toets aangepast aan onderwijsverstrekkers die een afwijking hebben bekomen op de bepalingen van het Décret missions. Bovendien kan het getuigschrift basisonderwijs ook worden toegekend door een jury binnen de school aan wie niet geslaagd is voor de CEB-proef en is, zij het dat daartoe specifiek beroep moet worden aangetekend, voorzien in de mogelijkheid om ook in geval van een negatieve beslissing van die jury (of klassenraad voor de CE1D-proeven), het getuigschrift basisonderwijs te laten toekennen door een *Conseil de recours*. Beide maatregelen zwakken de impact van de proef zelf in specifieke gevallen enigszins af. Enkel voor *geslaagde* leerlingen is de proef bindend ten aanzien van de onderwijsinstelling.

De vraag is of die nuancerende elementen volstaan om de erg ingrijpende conceptualisering van de CEB-toets als proportioneel te laten beoordelen. El Berhoumi en Delgrange verwijzen ter zake naar het oordeel van het Grondwettelijk Hof inzake huisonderwijs om te suggereren dat het Hof ook inzake de centrale proeven een beroep tot vernietiging zou hebben afgewezen.²⁰⁸⁶ “In plaats van de vrijheid van onderwijs aan te tasten,” zo oordeelde het Hof immers inzake huisonderwijs, “stellen die proeven de ouders en leerkrachten integendeel in staat het niveau van het onderwijs dat zij verstrekken of laten verstrekken, alsook de gehanteerde pedagogische instrumenten, te evalueren en eventueel aan te passen.”²⁰⁸⁷

Hoe onvoorspelbaar het Grondwettelijk Hof ook kan zijn; wij menen dat die overweging niet zonder meer kan worden getransponeerd naar het invoeren van centrale proeven in het reguliere onderwijs. Ook de Vlaamse decreetgever wees er weliswaar op hoe “[z]elfs het huisonderwijs” aan kwaliteitstoezicht wordt onderworpen. Met De Groof en Willems kan evenwel worden aangestipt dat “men voorzichtig [dient] te zijn om de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof [inzake huisonderwijs] zomaar naar analogie toe te passen, aangezien de beoordeling van evenredige aantasting van de onderwijsvrijheid mogelijk anders zou uitvallen voor het reguliere onderwijs, waar eigen mechanismen van interne kwaliteitszorg spelen.”²⁰⁸⁸ In de specifieke context van het huisonderwijs wordt immers geen gebruik gemaakt van de instrumenten van kwaliteitszorg, waarvan ook de eindtermen deel uitmaken, die in het reguliere onderwijs worden aangewend.

²⁰⁸⁵ Zie evenwel kritisch: *supra* nr. 404.

²⁰⁸⁶ X. DELGRANGE en M. EL BERHOUMI, "Les droits en matière d'enseignement" in M. VERDUSSEN en N. BONBLED (eds.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Brussel, Bruylant, 2011, (1176) 1205-1206 en 1236-1238; M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 258; M. EL BERHOUMI, "La liberté pédagogique" in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (45) 57-58.

²⁰⁸⁷ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.30.3; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.14.2; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.17.2.

²⁰⁸⁸ J. DE GROOF en K. WILLEMS, "Onderwijsvrijheid en het artikel 24 § 1, al. 1 Belgische Grondwet. 30 jaar interpretatie door het Grondwettelijk Hof en de Raad van State", *TORB* 2017-2018, nr. 1-2, (5) 20.

You cannot have the cake and eat it, zou men kunnen opwerpen. Waar gestandaardiseerde testen voor het huisonderwijs de afwezigheid van eindtermen compenseren, maakt de aanwezigheid van onderwijsdoelen in het reguliere onderwijs de introductie van gestandaardiseerde testen net overbodig. We brengen graag de redenering van het Arbitragehof inzake eindtermen (en *socles de compétences*) in herinnering. Het Hof verbond zijn overweging, waarin het de eindtermen als een adequaat middel beoordeelde om de gelijkwaardigheid van de studiebewijzen en diploma's veilig te stellen, nadrukkelijk aan de autonomie van de scholen om zonder overheidsinterventie rechtsgeldige studiebewijzen en diploma's af te geven.²⁰⁸⁹ Hoewel die autonomie met de invoering van een gevalideerde toets niet verdwijnt – de klassenraad blijft immers de autonome eindbeoordelaar – lijkt toch een *bijkomend* controlemiddel ingevoerd om de implementatie van de eindtermen strikter op te volgen. Ook de Raad van State haalde het *verschil* met de situatie van het huisonderwijs aan door er (onrechtstreeks) op te wijzen dat de certificatieve proeven niet raakten aan de vrijheid van *ongesubsidieerde* onderwijsverstrekkers.²⁰⁹⁰

Veel hangt af van de vraag of het Grondwettelijk Hof bereid zou zijn de Raad van State te volgen in zijn beoordeling van de autonomie inzake studiebewijzen als een constitutief element van de onderwijsvrijheid. Dat het Hof die autonomie telkenmale aanvoerde in zijn motivering bij het beoordelen van de eindtermen en de *socles de compétences* als aanvaardbare vrijheidsbeperkingen, suggereert alvast dat het Hof niet ongevoelig zou zijn voor het inperken van die autonomie.²⁰⁹¹ We zeiden het al: *you cannot have the cake and eat it*. Door de scholen van hun autonome inzake studiebewijzen te beroven, wordt (een deel van) de juridische fundering van de onderwijsdoelen onderuit gehaald. Een van de legitieme doelen voor de invoering van onderwijsdoelen – het bewaken van de onderlinge gelijkwaardigheid van de uitgereikte studiebewijzen – verdwijnt zo immers.

Ons lijkt het in ieder geval aannemelijk dat de CEB-toets, zoals vormgegeven door de Franse Gemeenschap, wel degelijk als een disproportionele inperking – en dus een schending – van de onderwijsvrijheid moet (of had moeten) worden beoordeeld.

411. Kan Vlaanderen dan een centrale toets invoeren? Eenduidig valt die vraag niet te beantwoorden. Dat de Franse Gemeenschap een bepaalde regeling ongecontesteerd heeft weten in te voeren, maakt ze in ieder geval nog niet grondwetsconform. Bovendien zou moeten worden uitgeklaard om wat voor toets (of toetsen) het precies zou gaan en welke concrete modaliteiten eraan worden verbonden (afwijkingsmogelijkheid, al dan niet bindende impact op de studievoortgang, deel van de kwaliteitszorg etc.).

²⁰⁸⁹ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.8.3; Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.9; Arbitragehof 18 april 2001, nr. 49/2001, B.10.3.

²⁰⁹⁰ Verwijzing in Adv.RvS 8 maart 2006, nr. 39.800/2, *Parl.St.* Fr.Gem. 2005-2006, nr. 251/1, (30) 34, naar Adv.RvS 23 april 1997, *Parl.St.* Fr.Gem. 1996-1997, nr. 152/1, (70) 70 aangaande het Décret missions.

²⁰⁹¹ De Raad van State zelf zag alvast in de redenering van het Hof inzake de minimumdoelen een bevestiging van het belang van de autonomie inzake studiebewijzen (Adv.RvS 8 maart 2006, nr. 39.800/2, *Parl.St.* Fr.Gem. 2005-2006, nr. 251/1, (30) 37-38).

Zelfs als Vlaanderen voor het *maximum maximorum* zou gaan, zou het voor de decreetgever gelukkige ‘toeval’ dat niemand naar het Grondwettelijk Hof zou trekken volstaan om ook zo een ingrijpende toets te laten overleven.

Zowel voor de proeven van de Franse Gemeenschap, als voor zo’n hypothetisch Vlaams toetsstelsel blijft ook na afloop van de beroepstermijn voor het Grondwettelijk Hof een toetsing natuurlijk mogelijk. Daartoe volstaat het dat een school met een specifiek pedagogisch project weigert deel te nemen aan de centrale proeven en in reactie op een eventuele sanctie een prejudiciële vraag voor het Grondwettelijk Hof weet af te dwingen, dan wel dat een ouder van een niet-geslaagd kind – na uitputting van de voorziene rechtsmiddelen – het eindoordeel van de *Conseil de recours* voor de Raad van State (of de geleden schade voor de burgerlijke rechter²⁰⁹²) aanvecht, die op zijn beurt een prejudiciële vraag kan stellen aan het Grondwettelijk Hof.

In de toetsing die het Grondwettelijk Hof dan zou moeten doorvoeren, zouden vervolgens de hierboven aangereikte elementen in overweging moeten worden genomen. Idealiter gaat het Hof daarbij na of in de meest pareto-efficiënte oplossing is voorzien, i.e. of de inperking van het enge grondrecht – de onderwijsvrijheid – minimaal is voor een maximale waarborg van het andere grondrecht – het recht op kwalitatief onderwijs. Niet de concrete overwegingen van het Grondwettelijk Hof inzake huisonderwijs (zoals El Berhoumi suggereert), maar de betreurenswaardige laksheid waarmee het Hof de inperking van de onderwijsvrijheid inzake huisonderwijs beoordeelde, lijken daarbij de sterkste indicatie dat het Hof de Franse Gemeenschapsdecreetgever ook hier in het gelijk zou kunnen stellen. In de afweging inzake huisonderwijs leek een maximaal behoud van de onderwijsvrijheid geen primaire zorg. Andere grondrechten zijn *wel* een primaire zorg in de rechtspraak en de decreetgeving, vaak ten koste van de onderwijsvrijheid. De centrale toetsing heeft alle potentieel in zich om – met een gemakzuchtig oordeel van het Grondwettelijk Hof – de afkalving van de grondrechtenstatus van de onderwijsvrijheid verder te zetten. Ons inziens zou dat onterecht zijn.

4. CONCLUSIE

412. De dynamiek van uniformisering, waarin ook de onderwijsdoelen en de regulering van het huisonderwijs te situeren zijn, lijkt eveneens deel te zijn van het debat rond centrale toetsing. Zowel in de Vlaamse als de Franse Gemeenschap zijn initiatieven genomen om een vorm van centrale examens te

²⁰⁹² Zie bv. over de mogelijkheid bij de burgerlijke rechter een schadevergoeding in te stellen na het onterecht niet toekennen van een A-attest: Antwerpen 15 januari 2018, nr. 2016/AR/239; P. GILLAERTS, J. LIEVENS en P.-J. VAN DE WEYER, "Verschillende beoordelings(g)raden: hoe een C-attest toch een A-attest wordt zonder schadevergoeding", *TJK* 2018, nr. 3, te verschijnen.

organiseren, die voor alle leerlingen identiek zijn en een uniforme evaluatie van het onderwijs (of van de leerling) mogelijk maken.

De verplichting voor scholen om gebruik te maken van gestandaardiseerde toetsen raakt haast automatisch aan de inhoudelijke of pedagogische vrijheid van onderwijs. Scholen met een pedagogisch project waarin de voorkeur wordt gegeven aan alternatieve evaluatievormen worden, in weerwil van de eigen pedagogische visie, immers gedwongen ruimte te maken voor toetsen als evaluatiemiddel (of daarmee nu de onderwijskwaliteit van de school of de studievoortgang van een leerling wordt geëvalueerd). Ook inhoudelijk vormen de getoetste leerinhouden van een gestandaardiseerde toets een inperking, hetzij doordat bepaalde leerinhouden voortaan verplicht worden (zoals het geval is bij het huisonderwijs), hetzij doordat een extra controle op de reeds bepaalde leerinhouden wordt voorzien (zoals bv. bij de gestandaardiseerde testen die gebaseerd zijn op de reeds verplicht te bereiken eindtermen).

Om te beoordelen of een centrale toets de onderwijsvrijheid ook *schendt*, moet rekening worden gehouden met de concrete modaliteiten. Er kunnen immers een aantal toetsingsconcepten worden onderscheiden, die te situeren zijn op een continuüm, waarbij de vrijheid geleidelijk afneemt. Bepalend voor de impact op de onderwijsvrijheid zijn enerzijds de mate waarin de toets centraal en uniform, dan wel *bottom-up* wordt vormgegeven en anderzijds de mate waarin het gebruik ervan vrijblijvend of verplicht is en deel uitmaakt van de kwaliteitszorg, dan wel van de studievoortgang.

Waar de exacte grenzen van de onderwijsvrijheid liggen, is moeilijk te bepalen. Wel baseert de decreetgever zich, ons inziens onterecht, op de huisonderwijsrechtspraak van het Grondwettelijk Hof. De decreetgever van de Franse Gemeenschap lijkt uit die rechtspraak te mogen afleiden dat uniforme examens de onderwijsvrijheid niet schenden. Daarbij wordt voorbij gegaan aan het evidente onderscheid dat examens, samen met het inspectietoezicht en de verklaring van huisonderwijs, de *enige* evaluatietools voor het huisonderwijs vormen, terwijl in het reguliere onderwijs reeds gebruik wordt gemaakt van centrale onderwijsdoelen. Die doelen zijn bovendien door het Grondwettelijk Hof uitdrukkelijk verbonden met de aanwezigheid van autonomie inzake studievoortgang. In de mate dat scholen de autonomie om over de studievoortgang te beslissen zou worden ontnomen, zoals gedeeltelijk het geval is met de CEB-toets in de Franse Gemeenschap, riskeert de proportionaliteit van de inperking van de onderwijsvrijheid door de invoering van onderwijsdoelen (of centrale examens) dan ook te verdwijnen. Ons inziens gaat de CEB-toets dan ook te ver. Anders is het gesteld met de CE1D- en CESS-proeven voor de eerste graad en het einde van het secundair onderwijs en met de gevalideerde toetsen in de Vlaamse Gemeenschap, waarbij de klassenraad de autonomie over de studievoortgang behoudt en de toetsen ‘slechts’ deel moeten uitmaken van de beslissing van de klassenraad, al is ook daar een *inperking* van de vrijheid aanwezig.

HOOFDSTUK 11: LEVENSBESCHOUWELIJKE DOELEN

413. In dit proefschrift is uitgebreid stilgestaan bij de vrijheid van richting, i.e. de vrijheid die onderwijsverstrekkers genieten om de te onderwijzen inhoud te bepalen en autonoom te beslissen over de pedagogische methode. Die vrijheid is in de loop der jaren aan steeds meer en steeds stringentere voorwaarden onderworpen, waarbij de vrij te bepalen lesinhoud in zekere zin is verworpen tot een vrijheid om *aanvullende* onderwijsdoelen te bepalen. De pedagogische vrijheid is in beginsel nog steeds ruim, al zijn er ook daar beperkingen ingevoerd (en door het Grondwettelijk Hof weerhouden): men denke aan de verplichte deelname aan examens in het huisonderwijs en de noodzakelijke voorbereiding op certificatieve centrale examens in het reguliere onderwijs van de Franse Gemeenschap. Op de vrije invulling – of eventuele vrijheidsbeperking – van één vormingsonderdeel, dat ontsnapt aan de hoger genoemde vrijheidsbeperkingen is evenwel nog niet ingegaan. Het betreft de levensbeschouwelijke vakken.

414. In wat volgt wordt, bij wijze van inleiding, kort ingezoomd op enkele specifieke kenmerken van het levensbeschouwelijk onderricht, ter herhaling van en in aanvulling op wat daarover reeds gezegd werd in Hoofdstuk 7 (*supra* nrs. 251-253) (1). Vervolgens wordt ingegaan op een aantal praktijken en voorstellen die de inhoudelijke vrijheid van het levensbeschouwelijk onderricht (zouden kunnen) inperken. Deze initiatieven zijn in twee categorieën ingedeeld. Eerst wordt ingegaan op maatregelen die een rechtstreekse impact hebben op de *inhoud* van het levensbeschouwelijk onderricht: de verplichting de mensenrechten en eindtermen te eerbiedigen tijdens de les levensbeschouwing, de verplichting te werken aan interlevensbeschouwelijke competenties tijdens het levensbeschouwelijk onderricht, en een niet-gerealiseerd Vlaams voorstel van decreet om godsdienstvergelijkende wetenschap deel te laten uitmaken van het levensbeschouwelijk onderricht komen daarbij aan bod (2). De inmenging van de overheid in de inhoudsbepaling van de levensbeschouwelijke vakken is niet de enige vorm van overheidsinterventie die de autonomie van de levensbeschouwelijke vakken dreigt in te perken. Bepaalde decretale initiatieven strekken er (ook) toe de *ruimte* die, tijdens de reguliere schooluren, aan levensbeschouwelijk onderricht kan of mag worden besteed in te perken. Het duidelijkste voorbeeld daarvan is te vinden in het officieel onderwijs van de Franse Gemeenschap, waar het aantal lessen levensbeschouwelijk onderricht is teruggedrongen van twee tot één ten voordele van een neutraal geachte *Cours de Philosophie et de Citoyenneté* (CPC). Of die regeling het grondwettelijk kader voldoende respecteert, wordt verder besproken (3). Tot slot wordt, concluderend, gekeken naar welke mogelijkheden voorgaande voorstellen bieden voor de organisatie van een Vlaams ‘neutraal’ vak over levensbeschouwing en/of ethiek en/of filosofie (4).

1. HET STATUUT VAN HET LEVENSBESCHOUWELIJK ONDERRICHT

415. Het levensbeschouwelijk onderricht heeft een specifiek statuut binnen het Belgische onderwijs en de Belgische Grondwet. Zo speelt ter zake niet alleen de onderwijsvrijheid een rol, maar ook de vrijheid van religie en zijn er twee specifieke bepalingen uit artikel 24 van de Grondwet aan gewijd. Artikel 24, §1, vierde lid van de Grondwet bepaalt dat “de scholen ingericht door openbare besturen, tot het einde van de leerplicht, de keuze aan[bieden] tussen onderricht in een der erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer.” Naast de optie die ouders steeds hebben om hun kind naar een levensbeschouwelijk gefundeerde vrije school te sturen – opgericht op basis van artikel 24, §1, eerste lid – hebben ze in officiële scholen recht op onderwijs vanuit levensbeschouwing. De keuze tussen een der erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer die daaruit voortvloeit – en die we de “interne keuzevrijheid” kunnen noemen, waarbij er inmiddels ook een mogelijkheid van vrijstelling is – vormt als het ware het spiegelbeeld van de vrije schoolkeuze – de “externe keuzevrijheid”. Beide waarborgen het, eveneens in de tweede zin van artikel 2 Aanvullend Protocol EVRM gewaarborgde, recht van ouders om zich van een opvoeding en een onderwijs voor hun kinderen te verzekeren “die overeenstemmen met hun eigen godsdienstige en filosofische overtuigingen.” Ook het neutraliteitsbeginsel sluit hierbij aan: doordat het pedagogisch project van scholen van het officieel onderwijs verplicht neutraal is, hebben ouders steeds een alternatief voor een confessioneel onderwijsproject dat niet aansluit bij de eigen overtuigingen. Artikel 24, §3, tweede lid van de Grondwet bepaalt daarnaast dat dat levensbeschouwelijk onderricht op kosten van de gemeenschap wordt verstrekt, zowel in vrije als in officiële scholen: “Alle leerlingen die leerplichtig zijn, hebben ten laste van de gemeenschap recht op een morele of religieuze opvoeding.”²⁰⁹³ De Belgische Grondwet gaat daarmee verder dan het EVRM dat slechts waarborgt dat ouders hun kinderen kunnen laten onderrichten in overeenstemming met hun overtuiging, zonder in een specifieke financiering daartoe te voorzien.

De verplichting voor de overheid uit artikel 24, §1, vierde lid van de Grondwet vertaalt zich in **een divers vakkenpallet binnen het officieel onderwijs**. 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.²⁰⁹⁴ Ook boeddhistische organisaties

²⁰⁹³ Eerder is al aangestipt hoe het recht op een morele of religieuze opvoeding op kosten van de gemeenschap, anders dan het keuzerecht uit artikel 24, §1, derde lid van de Grondwet, niet expliciet wordt beperkt tot het onderricht in één der erkende erediensten of de niet-confessionele zedenleer. Toch zou de bepaling wel in die zin moeten worden geïnterpreteerd. Zie *supra* nr. 115; J. DE GROOF, *De grondwetsbeziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 104.

²⁰⁹⁴ Zie: https://justitie.belgium.be/nl/themas_en_dossiers/erediensten_en_vrijzinnigheid/erkende_erediensten (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018). De Franse Gemeenschap biedt voornamelijk evenwel geen anglicaanse godsdienstlessen aan (SÄGESSER, "Les cours de religion et de morale dans l'enseignement obligatoire", *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2012, nr. 15, (5) 18). Overbeeke wijst erop hoe naast het door de Grondwet verplichte vakkenpalet nog andere geëngageerde cursussen *kunnen* worden aangeboden (A. OVERBEEKE, "Geloven in Straatsburg. Levensbeschouwelijk onderricht en onderricht over levensbeschouwingen in het officieel onderwijs in het licht van recente EVRM-jurisprudentie", *TORB* 2008-2009, nr. 2-3, (145) 145, vn. 7; RvS 18 november 1997, nr. 69.631, overw. 4.1.1; RvS 5 oktober 1999, nr. 82.670, overw. 3.2).

ondernemen al geruime tijd stappen om hun religie te laten erkennen.²⁰⁹⁵ Op vraag van de vrijzinnige gemeenschap, werd voor kinderen die geen van deze levensbeschouwingen aanhangen, het vak *niet-confessionele zedenleer* uitgewerkt. Binnen één van deze zeven vakken krijgen kinderen twee lestijden onderricht van een vertegenwoordiger uit de betrokken (religieuze) erkende instanties of (vrijzinnige) erkende vereniging. Inhoudelijk vallen de vakken, vanwege de vrijheid van religie, onder de controle van een eigen levensbeschouwelijke gezagsinstantie of vereniging; de inhoudelijke leerplannen en inspectie van elk vak worden voorzien door die instellingen. Voor deze vakken bestaan in beginsel dan ook geen vanuit de overheid geformuleerde onderwijsdoelen (zie *supra* nrs. 251-253). Wel moeten ze in overeenstemming zijn met de mensenrechten en met de bestaande eindtermen en ontwikkelingsdoelen (zie *infra* nr. 421).²⁰⁹⁶

416. 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. Nochtans verplicht de Grondwet niemand daartoe. Dat principe kwam vanaf de jaren tachtig, onder invloed van rechtspraak van de Raad van State, onder druk te staan.²⁰⁹⁷ Toen met het decreet van 1 december 1993 de verantwoordelijkheid voor het vak niet-confessionele zedenleer in Vlaanderen aan de nieuw erkende

²⁰⁹⁵ Toen in 1961 een verzoek tot erkenning werd geformuleerd, was niet voldaan aan de vereiste voorwaarden. Bij een nieuwe aanvraag van de Boeddhistische Unie van België (BUB) in 2006 zou dat wel het geval geweest zijn. Het dossier, dat federaal wordt behandeld lijkt echter vast te zitten. Enerzijds is gewezen op de impact van de aanslagen in de herfst van 2015 in Parijs, die het dossier vertraging zouden hebben doen oplopen. Anderzijds heeft minister van Justitie Geens meermaals aangegeven dat de budgettaire gevolgen op de deelstaten – in het bijzonder wat het levensbeschouwelijk onderricht betreft – eerst uitgeklaard moeten worden. Vlaams minister van Onderwijs Crevits stelde dat het “bijzonder moeilijk” is die budgettaire impact in te schatten. Zie: *Vr. & Antw.* Kamer, Vr. nr. 1552, 23 november 2016 (C. CASSART-MAILLEUX, antw. K. GEENS); *Vr. & Antw.* Kamer, Vr. nr. 746, 7 februari 2017 (D. DUCARME, antw. K. GEENS); *Integraal Verslag*, Kamer 2015-2016, Com 345, Vr. nr. 9391, 24 februari 2016 (G. GILKINET, antw. K. GEENS), p. 25; *Integraal Verslag*, Kamer 2015-2016, Com 379, Vr. nr. 10195, 13 april 2016 (A. FRÉDÉRIC, antw. K. GEENS), p. 71; *Vr. & Antw.* Vl.Parl., Vr. nr. 383, 21 maart 2017 (W. KENNES, antw. H. CREVITS).

²⁰⁹⁶ Art. 45, §3 DBO; artt. 146, §3 en 266, §4 CSO.

²⁰⁹⁷ De vrijstellingsdiscussie gaat terug op het arrest Sluys van de Raad van State uit 1985 (RvS 14 mei 1985, *Sluys*, nr. 25.326, *TBP* 1985, 396, *RW* 1985-1986, 39) waarin de Raad een leerling het recht toezegde te worden vrijgesteld van het volgen van niet-confessionele zedenleer omdat het vak uiting gaf aan een specifieke, nl. vrijzinnige, levensbeschouwelijke opvatting (zie W. LAMBRECHTS, "Noot - De keuze tussen niet-confessionele zedenleer en godsdienst in het Rijksonderwijs", *RW* 1985-1986, (46) 46; F. REYNTJENS, "Het einde van godsdienst en moraal? Enkele bedenkingen bij het arrest Sluys van de Raad van State", *TBP* 1985, (345) 345-349). In lijn met die rechtspraak bevestigden de arresten *Vermeersch* en *Davison* (RvS 10 juli 1990, *Vermeersch*, nr. 35.442, *TORB* 1990-1991, 94; RvS 13 november 1991, *Davison*, nr. 35.834, *TBP* 1991, 628; P. LEMMENS, "De eerbiediging van godsdienstige en filosofische overtuigingen van schoolgaande kinderen", *RW* 1990-1991, (571) 571; G. CRAENEN, "Het arrest Vermeersch: een vervolg op het arrest Sluys", *Nederlands tijdschrift voor Onderwijsrecht* 1990, (204) 204-209) het recht vrijgesteld te worden van de verplichte keuze tussen godsdienst en zedenleer. In dit laatste arrest stelde de Raad bovendien dat het verzoek tot vrijstelling niet omstandig moet worden gemotiveerd.

Zie ook: B. VERBEEKE, "Neutraal en toch divers. Een te moeilijke evenwichtsoefening voor het onderwijs in Vlaanderen", *Ethiek en maatschappij* 2008, nr. 3, (13) 17-19; X. DELGRANGE en A. OVERBEEKE, "Le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle" in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (242) 256-259; A. OVERBEEKE, "Recht op keuzevrijstelling van het in openbare scholen aangeboden levensbeschouwelijk onderricht", *TORB* 1999-2000, nr. 4, (249) 249-266; A. OVERBEEKE, "Levensbeschouwelijk onderricht: keuzepalet en keuzevrijheid in Vlaanderen anno 2002", *TORB* 2002-2003, nr. 2, (115) 133-151; R. VERSTEGEN, "Een nieuw vak over levensbeschouwing en ethiek in het licht van art. 24 G.W. en de fundamentele rechten en vrijheden?", *TORB* 2002-2003, nr. 3, (271) 271-290.

vrijzinnige verenigingen werd toegewezen, werd een algemene decretale vrijstellingsregeling op eenvoudige aanvraag onvermijdelijk. Die zou evenwel pas in 1997 (voor het basisonderwijs) en 2004 (voor het secundair onderwijs) decretaal verankerd worden.²⁰⁹⁸

De invoering van een vrijstellingsregeling is eveneens in lijn met de (later ontwikkelde) rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Voor vakken die niet op een objectieve, kritische en pluralistische manier – maar op een geëngageerde wijze – worden ingevuld, moet immers in een vrijstellingsregeling worden voorzien om het respect voor de overtuigingen van de ouders te waarborgen.²⁰⁹⁹

Tijdens de lessen waarvoor de vrijstelling wordt verleend, moeten de betrokken leerlingen op school opdrachten uitvoeren die aansluiten bij de eigen 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.²¹⁰⁰ Het Grondwettelijk Hof oordeelde in 2015 dat ook in de Franse Gemeenschap het vak niet-confessionele zedenleer niet langer kon doorgaan als niet-geëngageerd, omdat titularissen (in tegenstelling tot andere niet-geëngageerde vakken) niet verplicht waren tot neutraliteit.²¹⁰¹ Intussen geldt ook daar een vrijstellingsregeling (zie *infra* nr. 429).²¹⁰²

Ingevolge artikel 7 van het besluit van de Vlaamse regering van 14 juli 2004 betreffende de keuze voor en de vrijstelling van het volgen van een cursus in één van de erkende godsdiensten of een cursus niet-confessionele zedenleer in het officieel lager en secundair onderwijs (BS 1 september 2004) moet de vrijgestelde leerling “[d]e lessen waarvoor de vrijstelling wordt verleend [...] gebruiken voor zijn eigen

²⁰⁹⁸ Art. 29, tweede lid DBO; art. 98, §1, tweede lid CSO.

²⁰⁹⁹ EHRM 29 juni 2007, *Folgero e.a. t. Noorwegen*, nr. 15472/02, §102; EHRM 9 oktober 2007, *Hasan en Eylem Zengin t. Turkije*, nr. 1448/045, §75; EHRM 16 september 2014, *Mansur Yalçın e.a. t. Turkije*, nr. 21163/11, §75. Zie nochtans ook: ECRM 9 september 1992, *Sluijs t. België (ontvankelijkheid)*, nr. 17568/90.

²¹⁰⁰ Zie art. 29, tweede lid DBO; art. 98, §1, tweede lid CSO; B.VI.Reg. 14 juli 2004 betreffende de keuze voor en de vrijstelling van het volgen van een cursus in één van de erkende godsdiensten of een cursus niet-confessionele zedenleer in het officieel lager en secundair onderwijs, BS 1 september 2004.

²¹⁰¹ GwH 12 maart 2015, nr. 34/2015 (prejudiciële vraag), bevestigd met tijdelijke handhaving van de gevolgen in GwH 11 mei 2016, nr. 66/2016. Zie voor een bespreking: L.-L. CHRISTIANS en M. EL BERHOUMI, "De la neutralité perdue à l'exemption du cours de morale. Commentaire de l'arrêt 34/2015 de la Cour constitutionnelle", *JT* 2015, vol. 134, nr. 6606, (437) 437-444; X. DELGRANGE, "Le sort du cours de moral: activisme juridictionnel contre attentisme politique", *APT* 2015, nr. 2, (253) 253-265; X. DELGRANGE en A. OVERBEEKE, "Le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle" in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (242) 271-277; J. LIEVENS, "Grondwettelijk Hof maakt komaf met verplichte keuze tussen godsdienst en zedenleer", *De Juristenkrant* 25 maart 2015 2015, nr. 306, (3) 3; A. OVERBEEKE, "De keuze voor levensbeschouwelijk onderricht in officiële scholen in de Franse Gemeenschap beoordeeld door het Grondwettelijk Hof", *TORB* 2014-2015, nr. 4, (18) 18-27; R. VERSTEGEN, "De lange weg van de niet-confessionele zedenleer. Overwegingen bij het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 34/2015 van 12 maart 2015", *TORB* 2014-2015, nr. 4, (78) 78-84.

Enkel in de Duitstalige Gemeenschap is nu nog een systeem van verplicht levensbeschouwelijk onderricht zonder vrijstellingen in voege (Art. 34 Decr.D.Gem. 31 augustus 1998; *Vr. & Antw.* D.Parl., Vr. nr. 10, 4 juni 2015, 34-35); SÄGESSER, "Les cours de religion et de morale dans l'enseignement obligatoire", *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2012, nr. 15, (5) 25-26.

²¹⁰² Zie: A. OVERBEEKE, "De keuze voor levensbeschouwelijk onderricht in officiële scholen in de Franse Gemeenschap beoordeeld door het Grondwettelijk Hof", *TORB* 2014-2015, nr. 4, (18) 18-27; R. VERSTEGEN, "De lange weg van de niet-confessionele zedenleer. Overwegingen bij het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 34/2015 van 12 maart 2015", *TORB* 2014-2015, nr. 4, (78) 78-84.

ethische vorming en voor de ontwikkeling van zijn persoonlijke identiteit, voor de groei in menselijke waarden en voor de uitbouw van een eigen levensovertuiging met respect voor de grondwettelijke beginselen en voor de rechten van de mens en van het kind in het bijzonder.” Die verplichting doet meteen twee vragen rijzen omtrent de verenigbaarheid ervan met de vrijheid van religie. Zo zou men kunnen opwerpen dat de verplichting om een levensovertuiging te ontwikkelen strijdig is met de vrijheid van religie. Tegelijkertijd kan eventueel worden geargumenteed dat door de verplichting te beperken tot “een levensovertuiging”, i.e. een ruimer begrip dan levensbeschouwing of religie, ook seculiere opvattingen gedekt zijn. Daarnaast kan worden opgeworpen dat zich voor wie de overtuiging heeft dat het levensbeschouwelijke een *louter* private kwestie is een probleem stelt. De verplichting om alsnog in een levensbeschouwelijke vorming binnen de schoolcontext te voorzien, botst met die overtuiging en schendt zo de vrijheid van religie, niet in het minst omdat bovendien de klassenraad bevoegd is om de naleving van deze verplichting te bewaken.

417. **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. Het staat hen daarbij ook vrij naast of in de plaats van de ‘eigen’ religie (bv. rooms-katholieke godsdienst in scholen van het Katholiek Onderwijs Vlaanderen), ook andere erkende levensbeschouwingen aan te bieden of aan bod te laten komen.²¹⁰³ Scholen kunnen in plaats van een specifieke levensbeschouwing ook “cultuurbeschouwing” (zowel in basis- als secundair onderwijs) of “eigen cultuur en religie” (enkel in het secundair onderwijs) voorzien.²¹⁰⁴ “Cultuurbeschouwing”, een vak dat scholen autonoom kunnen vormgeven, wordt onder andere georganiseerd in steiner- en freinetscholen (die niet tot het officieel onderwijs behoren).²¹⁰⁵ Er bestaan voor het vak, net zoals voor andere levensbeschouwelijke vakken, geen eindtermen of ontwikkelingsdoelen. Voor levens- of cultuurbeschouwing in vrije gesubsidieerde scholen bestaat er geen vrijstellingsregeling omdat de grondwettelijke verplichting tot neutraliteit er niet van toepassing is. 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.²¹⁰⁶ Onderwijsgebruikers die het oneens zijn met het, op basis van de onderwijsvrijheid door de school zelf

²¹⁰³ Uitdrukkelijk in die zin: art. 42, eerste lid DBO (R. VERSTEGEN, "Godsdienst en levensbeschouwing in het onderwijs in België" in H. WARNINK (ed.), *Godsdienst en levensbeschouwing in het onderwijs*, Scripta Canonica 4, Leuven, Peeters, 2003, (11-32) 30-31); een keuze die nochtans niet geldt voor vrije scholen die opteren voor “cultuurbeschouwing” (A. OVERBEEKE, "Levensbeschouwelijk onderricht: keuzepalet en keuzevrijheid in Vlaanderen anno 2002", *TORB* 2002-2003, nr. 2, (115) 124 en 132). In de Franse Gemeenschap is het confessionele scholen daarentegen uitdrukkelijk verboden meer dan één levensbeschouwing aan te bieden. Zie art. 8 schoolpactwet, zoals gewijzigd bij art. 55 Decr.Fr. 13 juli 1998 *portant organisation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire et modifiant la réglementation de l'enseignement*, BS 28 augustus 1998; X. DELGRANGE, "Plaidoyer pour une étude de droit comparé intrafédéral de l'enseignement, une ébauche sur le thème des cours philosophiques à l'école", *TORB* 2006-2007, nr. 2-4, (319) 332.

²¹⁰⁴ Art. 42 DBO; art. 153, §5 CSO. Zie over “eigen cultuur en religie”: A. OVERBEEKE, "Levensbeschouwelijk onderricht: keuzepalet en keuzevrijheid in Vlaanderen anno 2002", *TORB* 2002-2003, nr. 2, (115) 131. Zie over de benaming “eigen cultuur en religie” in het basisonderwijs ook *infra* vn. 2233.

²¹⁰⁵ Maar net zo goed in “confessionele scholen”, bv. in protestantse scholen die als individuele school het levensbeschouwelijk programma willen bepalen (A. OVERBEEKE, "Levensbeschouwelijk onderricht: keuzepalet en keuzevrijheid in Vlaanderen anno 2002", *TORB* 2002-2003, nr. 2, (115) 131). Zie de bespreking van Arbitragehof 6 juni 1995, nr. 42/95: *supra* nr. 252.

²¹⁰⁶ Art. 42 DBO; art. 153, §5 CSO.

gekozen aanbod inzake levensbeschouwelijk onderricht, kunnen in principe terecht in scholen van het officieel onderwijs.²¹⁰⁷

Ondanks die keuzevrijheid, die ouders in beginsel de kans geeft hun kinderen te laten opvoeden/opleiden in lijn met de eigen overtuigingen, wordt het klassieke “godsdienstvak” zoals het zich doorheen de Belgische onderwijsgeschiedenis heeft ontwikkeld regelmatig bekritiseerd. Vraag is in welke mate de overheid de inhoudelijke vrijheid, specifiek van het levensbeschouwelijk onderricht, aan beperkingen kan onderwerpen. De levensbeschouwelijke vakken hebben een dusdanig specifiek karakter en juridisch kader dat een volledige evaluatie de omvang van dit onderzoek noodzakelijkerwijze overschrijdt. Toch kunnen enkele voorzichtige evaluaties worden gemaakt van een aantal voorstellen en ingrepen; en biedt een eerste verkenning de mogelijkheid een zekere systematiek aan te brengen in de lopende debatten, waarmee een basis wordt geboden, niet alleen voor toekomstig onderzoek, maar ook om eventuele beleidsvoorstellen beter te kunnen situeren.

418. Om de verschillende initiatieven te kunnen duiden, moeten een aantal termen van elkaar worden onderscheiden. In het maatschappelijk debat duiken suggesties op om het onderwijs *vanuit* levensbeschouwingen te vervangen of aan te vullen met onderwijs *over* levensbeschouwingen. Daarbij zou ook aandacht kunnen worden besteed aan ethiek en filosofie. Het lijkt ons niet onbelangrijk het onderscheid tussen les *over* en *vanuit* levensbeschouwing in ogenschouw te nemen. De invoering van een vak *over* levensbeschouwing (“religious education”; teaching *about* religion) wordt vaak gepresenteerd als een vervanging voor de bestaande “levensbeschouwelijke vakken” *vanuit* een levensbeschouwing (“religious instruction”; teaching *within* religion). Dat is nochtans geen evidentie. Beide ‘vakken’ dienen een duidelijk onderscheiden doel: bij onderwijs *over* levensbeschouwing staat kennis over en begrip voor verschillende levensbeschouwingen centraal; bij onderwijs *vanuit* levensbeschouwing kan dat ook, maar is socialisatie met en uitdieping van de eigen traditie vaak een belangrijker element.²¹⁰⁸ Het is dan ook mogelijk de invoering van *religious education* te bepleiten zonder te raken aan het bestaande aanbod van levensbeschouwelijk onderricht of *religious instruction* voor leerlingen uit bepaalde (of alle) levensbeschouwingen.²¹⁰⁹ In wat volgt wordt een juridische blik op deze kwesties geworpen. De hier vermelde terminologie wordt daarbij gehanteerd. In de Nederlandstalige terminologie wordt bewust gekozen voor “levensbeschouwelijk” en niet “godsdienstig” onderricht, nu deze term ruimer is dan religie of godsdienst en bijvoorbeeld ook de niet-

²¹⁰⁷ P. LOOBUYCK, "Eindtermen: de prijs van de vrijheid" in L. DE MAN en K. DENYS (eds.), *De toekomst van de eindtermen*, Brussel, Politeia, 2016, (65) 76.

²¹⁰⁸ L. FRANKEN, "Niet-confessioneel religieonderwijs en neutraliteit. Naar een interpretatieve benadering?", *Ethische perspectieven* 2017, vol. 27, nr. 3, (211) 211-232.

²¹⁰⁹ Zie in die zin bv. L. FRANKEN, "Niet-confessioneel religieonderwijs en neutraliteit. Naar een interpretatieve benadering?", *Ethische perspectieven* 2017, vol. 27, nr. 3, (211) 227; T. MODOOD, "Multicultural Nationalism, Political Secularism and Religious Education" in T. MODOOD en F. BOVENKERK (eds.), *Multiculturalism - How can Society deal with it? A Thinking Exercise in Flanders*, 51, Brussel, Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten, 2017, (13) 29-31.

confessionele zedenleer omvat.²¹¹⁰ Tenzij anders aangegeven valt in wat volgt ook de cultuurbeschouwing, als vervanger van levensbeschouwelijk onderricht, onder deze noemer, nu ter zake hetzelfde juridische regime geldt.

419. Het debat over de inperking van de levensbeschouwelijke lesinhoud en de ruimte van het levensbeschouwelijk onderricht kan onmogelijk los worden gezien van de voorstellen om in het reguliere onderwijs ruimte te maken voor vorming inzake godsdienstvergelijking, ethiek, burgerschap, filosofie etc. Zowel in Vlaanderen als in Franstalig België gaan er stemmen op om te voorzien in een vak over levensbeschouwing en burgerschap. Gedeeltelijk wortelen die voorstellen in eenzelfde evolutie.²¹¹¹ Zo maakt onderwijs over mensenrechten deel uit van heel wat mensenrechtelijke verdragen.²¹¹² In lijn daarmee heeft het VN Comité voor de rechten van het kind de Belgische overheden al meermaals verzocht “to include human rights education, including children’s rights, in the curricula of all primary and secondary schools.”²¹¹³ Naast die vraag om “burgerschap” is er ook de oproep van de parlementaire assemblee van de Raad van Europa om het onderwijsprogramma te herzien “afin de promouvoir une meilleure connaissance des différentes religions, et que l’éducation religieuse ne se fasse pas au détriment de l’enseignement des religions en tant que partie intégrante de l’histoire, de la culture et de la philosophie de l’humanité”.²¹¹⁴ Tot slot wijst Delgrange ook op de Belgische initiatieven van de Commissie voor Interculturele Dialoog en de Rondetafels Interculturaliteit, waarvan de conclusies opriepen tot meer interculturaliteit in het onderwijs en een versterking van de lesprogramma’s van het secundair onderwijs door de invoering van een “initiatie in het filosofisch denken; verwerven van een heldere, meervoudige en kritische attitude op het gebied van religieuze en vrijzinnige tradities; onderricht in burgerzin”.²¹¹⁵

²¹¹⁰ Zie bv. het woordgebruik in J. DE ZUTTER, "Hallelujah, laten we mediteren voor de orisha's" in S. STEVAERT, J. DE ZUTTER, S. NIMMEGEERS, e.a. (eds.), *Ander geloof: naar een actief pluralisme in Vlaanderen*, Leuven, Davidsfonds, 2005, (126) 128.

²¹¹¹ Zie daarover: X. DELGRANGE, "La Belgique francophone accouche douloureusement d'un cours de philosophie et de citoyenneté non désiré par tous", *Revue du Droit des Religions* 2018, (te verschijnen).

²¹¹² Art. 13.1 IVESCR; art. 29.1, b) IVRK; art. 8.2, B VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap. Onrechtstreeks ook: art. 7 Internationaal Verdrag van 7 maart 1966 inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, BS 11 december 1975.

²¹¹³ VN COMITÉ VOOR DE RECHTEN VAN HET KIND, *Concluding observations: Belgium*, 18 juni 2010, CRC/C/BEL/CO/3-4, §26; VN COMITÉ VOOR DE RECHTEN VAN HET KIND, *Observations finales du Comité des droits de l'enfant : Belgique*, 20 juni 1995, CRC/C/15/Add.38, §17. Verwezen kan ook worden naar art. 29, §1 IVRK en *General Comment No.1* van het VN Comité voor de rechten van het kind, waarop deze *Concluding observations* met betrekking tot België gebaseerd zijn. Zij omschrijven de ambitie om eerbied voor de mensenrechten, begrip voor 'de ander' en vorming rond 'values' als centrale doelstellingen van onderwijs te laten gelden (VN COMITÉ VOOR DE RECHTEN VAN HET KIND, *General comment No. 1 (2001). Article 29 (1). The aims of education*, 17 april 2001, CRC/GC/2001/1, <http://www.refworld.org/docid/4538834d2.html>). Zie in dezelfde zin: UNESCO, *La Philosophie, une École de la Liberté. Enseignement de la philosophie et apprentissage du philosophe: État des lieux et regards pour l'avenir*, Parijs, UNESCO, 2007, 278 p.; UNESCO, *Teaching Philosophy in Europe and North America*, Parijs, UNESCO, 2011, 98 p. (alle vermeld in X. DELGRANGE, "La Belgique francophone accouche douloureusement d'un cours de philosophie et de citoyenneté non désiré par tous", *Revue du Droit des Religions* 2018, (te verschijnen), vn. 7).

²¹¹⁴ PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE RAAD VAN EUROPA, *Recommandation 1396: Religion et démocratie*, 27 januari 1999. In dezelfde zin: PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE RAAD VAN EUROPA, *Recommandation 1720: Éducation et religion*, 4 oktober 2005 en PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE RAAD VAN EUROPA, *Recommandation 1804: État, religion, laïcité et droits de l'homme*, 29 juni 2007, zoals geciteerd in X. DELGRANGE, "La Belgique francophone accouche douloureusement d'un cours de philosophie et de citoyenneté non désiré par tous", *Revue du Droit des Religions* 2018, (te verschijnen), vn. 9 en A. OVERBEEKE, "Geloven in Straatsburg. Levensbeschouwelijk onderricht en onderricht over levensbeschouwingen in het officieel onderwijs in het licht van recente EVRM-jurisprudentie", *TORB* 2008-2009, nr. 2-3, (145) 147.

²¹¹⁵ E. DELRUELLE en R. TORFS, *Commissie voor Interculturele Dialoog: Eindverslag*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2005, 93,

De bekendste stemmen die in Vlaanderen de invoering van een 'neutraal' vak over levensbeschouwing, ethiek en filosofie bepleiten zijn zonder twijfel Leni Franken en Patrick Loobuyck.²¹¹⁶ De vraag hoe zo'n vak juridisch kan worden vormgegeven komt in de lopende debatten slechts uitzonderlijk aan de oppervlakte.²¹¹⁷ De oefening die in dit hoofdstuk wordt gemaakt, ambieert ook het LEF-debat (levensbeschouwing, ethiek en filosofie) van een aantal juridische handvatten te voorzien.

2. INPERKING VAN DE LEVENSBESCHOUWELIJKE VRIJE INHOUD

420. Wat het onderwijs in levensbeschouwelijke vakken betreft, wordt de autonomie van de levensbeschouwelijke organisaties in het Belgische onderwijsbestel traditioneel op twee punten gewaarborgd: zij zijn inhoudelijk meester van het programma van de cursus en de inhoud van de leerplannen en zijn ook *procedureel autonoom* in de zin dat de controle op de naleving van de levensbeschouwelijke leerplannen aan afzonderlijke inspecteurs van de eigen levensbeschouwing toekomt (zie *supra* nr. 253).²¹¹⁸

Afwijken van die traditionele duale autonomie van de levensbeschouwelijke instanties, op een of op beide punten, is grotendeels het betreden van juridisch onontgonnen terrein. Toch zijn er een aantal decretale initiatieven genomen die de autonomie van de levensbeschouwelijke instanties met betrekking tot de bepaling van en de controle op de levensbeschouwelijke inhoud terugdringen. Zo moeten de leerplannen van de levensbeschouwelijke vakken de mensenrechten en de eindtermen eerbiedigen (2.1), is in het nieuwe decreet onderwijsdoelen voorzien in een verplichting voor de verstrekkers van levensbeschouwelijk onderricht om de zogenaamde interlevensbeschouwelijke competenties aan te bieden (2.2) en is in het

https://www.unia.be/files/Z_ARCHIEF/Eindverslag%20Commissie%20voor%20interculturele%20dialoog.pdf (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018); M.-C. FOLETS en J.-P. SCHREIBER, *De Rondetafels van de Interculturaliteit*, Brussel, Larcier, 2013,

²¹¹⁶ L. FRANKEN, "De toekomst van de levensbeschouwelijke vakken in België" in L. FRANKEN (ed.), *Geld voor je god? De financiering van levensbeschouwingen in België*, Antwerpen, UPA, 2017, 127-144; P. LOOBUYCK en L. FRANKEN, "Het schoolpactcompromis in vraag gesteld: pleidooi voor een nieuw vak over levensbeschouwing en filosofie in het Vlaams onderwijs", *TORB* 2009-2010, nr. 1-2, (44) 44-64; P. LOOBUYCK en L. FRANKEN, "Waarheen met de levensbeschouwelijke vakken in Vlaanderen?", *Pedagogiek* 2013, vol. 33, nr. 2, (103) 103-118; P. LOOBUYCK, *Meer LEF in het onderwijs: levensbeschouwing, ethiek en filosofie voor iedereen*, Brussel, VUBpress, 2014, 118 p.

Er zijn nochtans ook andere voorstanders van burgerschapsvorming of vorming *over* levensbeschouwingen in het onderwijs (bv.: J. DE GROOF, W. VAN DE DONK, G. LAUWERS, *e.a.*, "Reflecties op de omgang met religieus en levensbeschouwelijk verschil in het onderwijs in Vlaanderen en Nederland", *TORB* 2010-2011, nr. 1-2, (3) 34-35; E. LANCKSWERDT, "Bemiddeling in het onderwijs en burgerschapsvorming", *TORB* 2016-2017, nr. 1-2, (7) 7-25; N. SCHUERMANS en J. VANDENABEELE, "Durven onderbreken: solidariteit en burgerschap op de speelplaats", *TORB* 2016-2017, nr. 3, (147) 147-157) of van het aanpassen van de status van het levensbeschouwelijk onderricht (zie bv. het overzicht in A. OVERBEEKE, "Levensbeschouwelijk onderricht: keuzepalet en keuzevrijheid in Vlaanderen anno 2002", *TORB* 2002-2003, nr. 2, (115) 116, vn. 12). Zie kritisch vanuit het katholieke en vrijzinnige hoek: M. VAN STIPHOUT, "Een nieuw 'neutraal' vak over levensbeschouwing en ethiek?", *TORB* 2003-2004, nr. 3, (212) 212-219; M. MAGITS en E. BORMS, "Ethiek en levensbeschouwing in het onderwijs", *TORB* 2003-2004, nr. 3, (220) 220-225. Zie kritisch over de koppeling tussen levensbeschouwing en filosofie: W. POPPELMONDE, W. VAN ROOY en D. VANDENDRIESSCHE, "Leren filosoferen en levensbeschouwelijk onderricht in Vlaanderen anno 2003", *TORB* 2002-2003, nr. 6, (512) 512-536.

²¹¹⁷ Zie wel: A. OVERBEEKE, "Levensbeschouwelijk onderricht: keuzepalet en keuzevrijheid in Vlaanderen anno 2002", *TORB* 2002-2003, nr. 2, (115) 151-157; R. VERSTEGEN, "Een nieuw vak over levensbeschouwing en ethiek in het licht van art. 24 G.W. en de fundamentele rechten en vrijheden?", *TORB* 2002-2003, nr. 3, (271) 271-290.

²¹¹⁸ Zie kritisch: L. FRANKEN, "Islamic religious education in Belgian state schools: a post-secular perspective", *Studies in Religion & Education* 2018, (132) 132-143.

recente verleden een voorstel van decreet gelanceerd om binnen de levensbeschouwelijke vakken tijd te besteden aan de godsdienstvergelijkende wetenschap van de andere erkende godsdiensten (2.3).

2.1 RESPECT VOOR DE MENSENRECHTEN EN DE ONDERWIJSDOELEN

421. De Vlaamse overheid heeft in het verleden reeds een inhoudelijke beperking van de levensbeschouwelijke vakken gecreëerd, namelijk door in onderwijsdecreet XXIII (2013)²¹¹⁹ te bepalen dat de leerplannen godsdienst, niet-confessionele zedenleer, cultuurbeschouwing of eigen cultuur en religie en de handelingsplannen in dat verband, in overeenstemming dienen te zijn met de internationale en grondwettelijke beginselen inzake de rechten van de mens en van het kind in het bijzonder, en dat ze de bekrachtigde eindtermen en ontwikkelingsdoelen moeten respecteren.²¹²⁰ De afdeling Wetgeving van de Raad van State oordeelde hierover dat zulks juridisch mogelijk was, doch slechts binnen bepaalde marges: “Met de ontworpen bepalingen wordt aldus een einde gemaakt aan een lange traditie²¹²¹ waarbij – naargelang het geval – de bevoegde instantie van de erkende eredienst, de niet-confessionele gemeenschap of de inrichtende macht, volledig vrij de inhoud van de levensbeschouwelijke vakken bepaalt.²¹²²”²¹²³ Daarmee raakte de regeling, aldus de Raad van State aan de vrijheid van onderwijs, de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting. In elk geval moet er daarom bij de concrete uitvoering of toepassing van deze bepalingen over gewaakt worden dat de vrijheid van godsdienst, van onderwijs en van meningsuiting niet in het gedrang worden gebracht (lees: geschonden worden): “Er dient immers rekening mee te worden gehouden dat de vermeende schending van grondrechten en van bij decreet bekrachtigde eindtermen en ontwikkelingsdoelen, die de ontworpen bepaling wil beteugelen, precies gefundeerd (kunnen) zijn in andere grondrechten, met name de vrijheid van onderwijs, de vrijheid van godsdienst en de vrije meningsuiting.”²¹²⁴ Kortom, het onderwerpen van de levensbeschouwelijke leerplannen aan het respect voor de eindtermen en ontwikkelingsdoelen, is wettig voor zover die eindtermen en ontwikkelingsdoelen zelf op hun beurt afdoende respect vertonen voor het recht op religie. Het betreft een afweging *in concreto* die de Raad van State op dat ogenblik niet kon maken.²¹²⁵

²¹¹⁹ Decreet van 19 juni 2013 betreffende het Onderwijs XXIII, *BS* 27 augustus 2013.

²¹²⁰ Oude bepalingen: artt. 45, §3 en 46, vijfde lid DBO en artt. 146, §3, tweede lid, 266, §2, zevende lid en 266, §4, tweede lid CSO. Nieuwe bepalingen: artt. 45, §2, eerste lid en 46, vijfde lid DBO en artt. 147/3, §3 en 266 CSO.

²¹²¹ *Noot in advies*: X. DELGRANGE, "La neutralité de l'enseignement en Communauté française", *APT* 2007-2008, (119) 137-138.

²¹²² *Noot in advies*: Die vrijheid uit zich onder meer in het gegeven dat voor de levensbeschouwelijke vakken geen ontwikkelingsdoelen of eindtermen zijn bepaald (art. 44 DBO art. 3, tweede lid decreet van 18 januari 2002 betreffende de eindtermen, de ontwikkelingsdoelen en de specifieke eindtermen in het voltijds gewoon en buitengewoon secundair onderwijs), dat de leerplannen voor levensbeschouwelijke vakken door de overheid niet moeten worden goedgekeurd (art. 45, § 1 DBO en art. 8, § 4, van het decreet van 18 januari 2002) en dat de onderwijsinspectie van de Vlaamse Gemeenschap, gelet op de principiële leerstellige autonomie van de erediensten en de niet-confessionele gemeenschap, niet bevoegd is voor het toezicht op het onderwijs in de levensbeschouwelijke vakken (art. 33, eerste lid decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs).

²¹²³ Adv.RvS 16 mei 2013, nr. 53.213/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-2013, nr. 2066/1, (297) 311.

²¹²⁴ Adv.RvS 16 mei 2013, nr. 53.213/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-2013, nr. 2066/1, (297) 313.

²¹²⁵ Adv.RvS 16 mei 2013, nr. 53.213/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-2013, nr. 2066/1, (297) 314.

422. *Juridisch* is dus niet geheel duidelijk welke concrete lespraktijken als “in strijd met de mensenrechten” of met de eindtermen zouden kunnen worden aangemerkt. Als in de les levensbeschouwing rekening moet worden gehouden met alle eindtermen, verworden alle eindtermen dan niet tot “levensbeschouwelijke eindtermen”? Zo ver reikt de verplichting de eindtermen te eerbiedigen in ieder geval niet: een eindterm respecteren, betekent nog niet dat hij actief moet worden onderwezen in het levensbeschouwelijk vak. Zo hoeft tijdens de levensbeschouwelijke les niet te worden ingegaan op de oerknal-theorie of de evolutieleer, zolang die wetenschappelijke stellingen evenmin actief worden ondergraven. In de genoemde gevallen kan worden geargumenteed dat wanneer tijdens de levensbeschouwelijke les over creationisme wordt gesproken, zulks een ander *discours* betreft dan het positief-wetenschappelijke discours waarbinnen de oerknal en de evolutieleer te situeren zijn.²¹²⁶ Tegelijkertijd zijn er eindtermen te bedenken, waarmee het – zelfs als we aannemen dat het levensbeschouwelijk onderricht zich kan bedienen van een ander, parallel discours – moeilijk rekening houden is als bepaalde geloofsovertuigingen zouden worden aangesneden tijdens de levensbeschouwelijke lessen. Zo is het niet ondenkbaar dat een eindterm burgerschap de beleefdheidsattitude aanreikt om eenieder een hand te geven, ongeacht geslacht, terwijl het geven van handen aan personen van een ander geslacht vanuit bepaalde religieuze overtuigingen als onrespectvol of onrein wordt gekwalificeerd. Het is in die situatie dat de opmerking van de Raad van State relevant wordt: eindtermen moeten, om gerespecteerd te worden binnen de levensbeschouwelijke ruimte, zelf de vrijheid van religie respecteren. In de mate dat een eindterm “handen schudden met eenieder” de vrijheid van religie niet zou eerbiedigen – een oordeel dat uiteindelijk het Grondwettelijk Hof zou toekomen – kan de directeur zich er niet op verhalen om een schending vast te stellen van de decretale verplichting de eindtermen te eerbiedigen tijdens het vak levensbeschouwing. Als enkel eindtermen die de vrijheid van religie eerbiedigen als valide beperking kunnen gelden, lijkt de decretale bepaling louter symbolisch: een blaffende hond, die niet kan bijten.

423. Niet alleen juridisch, ook *praktisch* (of *procedureel*) betrof het evenwel een bepaling zonder tanden. Doordat de controle op de levensbeschouwelijke vakken bij de levensbeschouwelijke organisaties berust, hadden scholen of de reguliere onderwijsinspectie geen enkele mogelijkheid na te gaan of de ‘godsdienstlessen’ de mensenrechten en eindtermen wel eerbiedigden. De levensbeschouwelijke les bleef als het ware een afgeschermd ruimte binnen de school. Het decreet onderwijsdoelen (2018) heeft daaraan willen verhelpen door aan de inhoudelijke beperking van de levensbeschouwelijke vakken uit Onderwijsdecreet XXIII ook een controlebevoegdheid te koppelen. Artikel 45, §2, tweede lid DBO en

²¹²⁶ Zie over dit debat ook: D. POLLEFEYT en E. DE BOECK, *Niet los van God? Geloof en wetenschap*, Leuven, Acco, 2007, 359 p. Franken heeft het over het verschil tussen “epistemologische en ontologische waarheidsclaims” en De Groof e.a. hebben het ter zake over “rivaliserende wereldbeelden” die “een verschillend statuut” hebben (L. FRANKEN, "Niet-confessioneel religieonderwijs en neutraliteit. Naar een interpretatieve benadering?", *Ethische perspectieven* 2017, vol. 27, nr. 3, (211) 217); J. DE GROOF, W. VAN DE DONK, G. LAUWERS, e.a., "Reflecties op de omgang met religieus en levensbeschouwelijk verschil in het onderwijs in Vlaanderen en Nederland", *TORB* 2010-2011, nr. 1-2, (3) 26).

artikel 147/3, §3, tweede lid CSO bepalen voortaan: “De directeur kan de levensbeschouwelijke leerlingengroepen tijdens de levensbeschouwelijke les bezoeken om administratieve redenen, om algemeen pedagogische redenen, om na te gaan of de grondwettelijke rechten en vrijheden gevrijwaard worden of voor een bespreking met de leerlingen.”²¹²⁷ Daarnaast is ook in een rapportering aan het Vlaams Parlement voorzien. De levensbeschouwelijke inspectie rapporteert voortaan jaarlijks over het in overeenstemming zijn van de leerplannen godsdienst en niet-confessionele zedenleer met de internationale en grondwettelijke beginselen inzake de rechten van de mens en van het kind in het bijzonder en het respecteren van de goedgekeurde eindtermen en ontwikkelingsdoelen, evenals over de uitvoering van de leerplannen.²¹²⁸

Met deze ‘zachte’ controlevormen lijkt de decreetgever een gepaste voorzichtigheid aan de dag te leggen. Het Arbitragehof heeft in het verleden immers duidelijk gemaakt dat de vrijheid van eredienst wel degelijk tot een zekere terughoudendheid vanwege de overheid noopt. In o.m. zijn arrest van 4 maart 1993 wees het Hof erop dat de mogelijkheid voor de overheid om de kwaliteit van het onderwijs te controleren binnen de levensbeschouwelijke vakken wordt beperkt door de grondwettelijke vrijheid van eredienst en het daaruit voortvloeiende verbod van inmenging enerzijds, en het begrip erkende godsdiensten dat uitdrukkelijk is bevestigd door de Grondwet, anderzijds. Vandaar dat het recht op subsidies voor het godsdienstonderwijs gekoppeld mag worden aan het optreden van een van de overheid onafhankelijke instantie die de authenticiteit ervan waarborgt. Het komt volgens het Arbitragehof echter alleen aan de betrokken eredienst toe zelf uit te maken welke instantie bevoegd is om op die authenticiteit toe te zien.²¹²⁹

Het is bijgevolg duidelijk dat een volledige verschuiving (of uitholling) van de bevoegdheid van de inspectie voor levensbeschouwelijke vakken en/of overheidssturing inzake de inhoud van de levensbeschouwelijke

²¹²⁷ In een tweede zin stellen deze bepalingen voortaan: “De directeur – of een ander personeelslid dat aangesteld is als evaluator – kan de les ook bijwonen, gelet op zijn bevoegdheid als evaluator voor niet-vakinhoudelijke en niet-vaktechnische aspecten.” Die controlebevoegdheid was reeds eerder voorzien, maar is nu geëxpliciteerd met de mogelijkheid daartoe de les bij te wonen – zowel in de hier weergegeven zin in het DBO en de CSO als in de rechtspositiedecreten van 1991 (zie artt. 4, 6, 8 en 9 decreet onderwijsdoelen tot wijziging van artt. 45, §2, tweede lid DBO en 147/3, 3, tweede lid CSO en artt. 47 *decies*, §3 D.VI.Gem. 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding en 73 *decies*, §3 D.VI.Gem. 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het Gemeenschapsonderwijs; beide ingevoegd bij D.VI.Gem. 13 juli 2007 en gewijzigd bij het D.VI.Gem. 25 april 2014).

²¹²⁸ Art. 45, §4 DBO en art. 147/3, §4 CSO.

²¹²⁹ Arbitragehof 4 maart 1993, nr. 18/93, B.3.5. Zie in dezelfde zin: RvS 29 april 1975, *Van Grembergen*, nr. 16.993; RvS 20 december 1985, *Van Peteghem*, nr. 25.995; RvS 12 oktober 2004, *Van Butsele*, nr. 135.938; Adv.RvS 20 april 2010, nr. 48.023/AV, *Parl.St. Fr.Gem.* 2009-2010, nr. 24/2. Zie: X. DELGRANGE en L. DETROUX, “Le statut des professeurs de religion et de morale dans l’enseignement officiel” in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l’enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (563) 572-583.

De autonomie van de erediensten is evenwel niet absoluut. Zie bv. recent: GwH 27 april 2017, nr. 45/2017, waarin het Grondwettelijk Hof aangaf dat het verzoek van de betrokken levensbeschouwelijke instantie om een levensbeschouwelijke inspecteur te ontslaan slechts moest worden ingewilligd door de minister van Onderwijs (van de Franse Gemeenschap) indien de aangehaalde “redenen die tot [...] verlies van vertrouwen hebben geleid, van die aard zijn dat zij redelijkerwijs aantonen dat de betrokkene afbreuk heeft gedaan aan de loyaleitplicht ten aanzien van de godsdienstige gemeenschap waartoe hij behoort én die redenen kunnen worden aanvaard in een democratische samenleving” (B.20.2). Zie voor een bespreking: A. OVERBEEKE, “Gevolgen van een vertrouwensbreuk tussen religieuze gezagsinstanties en hun inspecteurs godsdienstonderwijs in officiële scholen”, *TORB* 2016-2017, nr. 3, (134) 134-146; J. VERNIMMEN en J. LIEVENS, “‘Gij zult geen twee heren dienen’ (Mattheus 6:24): Het Grondwettelijk Hof over het ontslag van een inspecteur levensbeschouwing”, *CDPK* 2017, nr. 3, (444) 444-453. Zie ook: RvS 17 september 2013, nr. 224.676 met betrekking tot de bevoegdheid voor het vak islamitische godsdienst.

vakken, zich op heikel juridisch terrein zou begeven.²¹³⁰ Anders dan het systeem van kwaliteitscontrole waarop bij de bespreking van het decreet onderwijsdoelen is ingegaan, maakt de inbedding van de levensbeschouwelijke vakken geen essentieel onderdeel uit van de juridische afweging tussen recht op onderwijs en onderwijsvrijheid die de uitwerking van een nieuw eindtermenconcept veronderstelt. De levensbeschouwelijke vakken zijn ingebed in een eigen grondwettelijke logica, waarin niet alleen de onderwijsvrijheid, maar ook de vrijheid van religie (en van meningsuiting) een belangrijke rol spelen.

Opvallend – en problematisch – is nog dat voor de vakken cultuurbeschouwing en “eigen cultuur en religie”, waarvoor geen eigen levensbeschouwelijke inspectiedienst bestaat, de reguliere onderwijsinspectie belast is met het jaarlijks rapporteren over de mate waarin de leerplannen in overeenstemming zijn met de mensenrechten en de onderwijsdoelen en over de uitvoering van de leerplannen.²¹³¹ Zeker voor die onderwijsverstrekkers die de genoemde vakken gebruiken voor daadwerkelijk levensbeschouwelijk onderricht dreigt een schending van de vrijheid van onderwijs en de vrijheid van religie. Gedacht kan worden aan de hoger vermelde protestantse scholen die, op aansturen van het Arbitragehof, cultuurbeschouwing aanbieden om te ontkomen aan de verplichte centrale “eigen” levensbeschouwelijke onderwijsinspectie, of aan het steineronderwijs dat, waarvan de antroposofische grondslag eveneens als levensbeschouwelijk kan worden gecategoriseerd. De decreetgever lijkt met deze ingreep een stevige barst te hebben geslagen in de “Chinese wall” tussen het reguliere en het levensbeschouwelijke onderwijs, een barst die ons als strijdig met het grondwettelijk kader voorkomt.

424. Tijdens de parlementaire voorbereiding van het decreet onderwijsdoelen werd door bepaalde fracties aangedrongen op de invoering van concrete levensbeschouwelijke eindtermen; geen onrechtstreekse onderwijsdoelen waarmee de levensbeschouwelijke doelen “niet in tegenspraak” mochten zijn, maar daadwerkelijke inhoudelijke voorschriften van hoe het levensbeschouwelijk onderricht precies zou moeten worden georganiseerd.²¹³² In zijn advies bij Onderwijsdecreet XXIII gaf de Raad van State, afdeling Wetgeving al aan dat het levensbeschouwelijk onderricht een zekere autonomie diende te behouden. De Raad bracht de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake huisonderwijs in herinnering waarin het Hof stelde dat het toezicht van de overheid inzake huisonderwijs niet zo ver mocht gaan de inachtneming van

²¹³⁰ Zie over de inhoud van het levensbeschouwelijk onderricht ook het hoger besproken arrest nr. 42/95 van het Arbitragehof van 6 juni 1995, *supra* nr. 252.

²¹³¹ Art. 45, §4, 2° DBO en art. 147/3, §4, 2° CSO.

²¹³² Sp.a stelde voor werkelijke eindtermen levensbeschouwing in te voeren (Amendementen nrs. 26-27, (GENNEZ), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/5, 2), dan wel te bereiken doelen, inclusief interlevensbeschouwelijke doelen, die door de verantwoordelijke inrichters zouden worden uitgewerkt en door het parlement bekrachtigd (Amendement nrs. 62 en 65, (GENNEZ), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/12, 2 en 3). Door Groen werd gepleit voor de invoering van een vak Levensbeschouwing, filosofie en ethiek met eigen eindtermen, “zonder verder in te grijpen in de levensbeschouwelijke vakken” (Amendement nr. 54, (MEULEMAN), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/7, 2; Amendement nr. 58, (MEULEMAN), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/11, 2; Verslag (MEULEMAN), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/8, 34; Reflectienota (MEULEMAN en RZOSKA) op het voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 en de codex secundair onderwijs, wat de onderwijsdoelen betreft, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/9).

ontwikkelingsdoelen, eindtermen of basisvaardigheden te vergen; en dat de controle op het huisonderwijs rekening diende te houden met de ideologische, filosofische of religieuze opvattingen van de ouders of van de leerkrachten; en stelde vervolgens: “Er lijkt reden te zijn om op het vlak van het godsdienstonderricht, waar de religieuze en filosofische opvattingen des te meer tot uiting komen, eenzelfde houding aan te nemen.”²¹³³ Lees: geen eindtermen en in de mate dat er een controle wordt ingesteld, dient deze rekening te houden met de aan het levensbeschouwelijk onderricht ten grondslag liggende eigen opvattingen (in de mate dat die niet indruisen tegen het recht van het kind op onderwijs met naleving van de fundamentele vrijheden en rechten en geen afbreuk doen aan de kwaliteit van het onderwijs, noch aan het te bereiken studieniveau)²¹³⁴.

Een verregaande inperking van de vrijheid van godsdienst en onderwijs met daadwerkelijke levensbeschouwelijke eindtermen kwam er met het decreet onderwijsdoelen hoe dan ook niet. Wel voorzag het decreet in de naleving van “interlevensbeschouwelijke competenties”, onderwijsdoelen die door de levensbeschouwelijke instanties (i.e. afgevaardigden van de levensbeschouwelijke inspecties) zelf zijn ontworpen. Vraag is of die afgezwakte vorm van levensbeschouwelijke onderwijsdoelen de vrijheid van godsdienst en van onderwijs *wel* eerbiedigt.

2.2 INTERLEVENSBESCHOUWELIJKE COMPETENTIES

425. De **interlevensbeschouwelijke competenties**, verplicht te respecteren door de leerplannen van de levensbeschouwelijke vakken (inbegrepen cultuurbeschouwing en ‘eigen cultuur en religie’), vormen een opvallende nieuwigheid uit het decreet onderwijsdoelen.²¹³⁵ In het kader van dialoog en samenwerking tussen levensbeschouwingen op school had de Commissie Levensbeschouwelijke Vakken, waarin inspecteurs-adviseurs van de verschillende erkende levensbeschouwingen zetelen²¹³⁶, reeds interlevensbeschouwelijke competenties uitgewerkt, die voor alle levensbeschouwelijke vakken gelden. De idee was dat rond die competenties zou worden gewerkt binnen de specifieke levensbeschouwelijke vakken; en dit onder begeleiding van de eigen leerkrachten en onder toezicht van de eigen inspectie.²¹³⁷ Het betrof initieel een initiatief van de levensbeschouwelijke verenigingen zelf.

²¹³³ Adv.RvS 16 mei 2013, nr. 53.213/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-2013, nr. 2066/1, (297) 312 (§15.2); overgenomen in Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, §11.2.

²¹³⁴ GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.10.4, weergegeven in Adv.RvS 16 mei 2013, nr. 53.213/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-2013, nr. 2066/1, (297) 312 (§15.2) en Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, §11.2.

²¹³⁵ Artt. 45, §2, eerste lid *in fine* DBO en 147/3, §3, eerste lid *in fine* CSO, zoals ingevoegd bij artt. 4 en 6 decreet onderwijsdoelen.

²¹³⁶ Zie: <http://www.onderwijsinspectie.be/commissie> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

²¹³⁷ Zie: COMMISSIE LEVENSBESCHOUWELIJKE VAKKEN, *Interlevensbeschouwelijke competenties in het kader van dialoog en samenwerking tussen levensbeschouwingen op school*, 6 december 2012, http://www.onderwijsinspectie.be/sites/default/files/atoms/files/20121206_dossier_IL.SenILD.pdf (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

Inhoudelijk gaat het om 24 competenties, waaronder het ontdekken en verwoorden van gelijkenissen en verschillen tussen levensbeschouwingen en van de eigenheid van de levensbeschouwing waarin de leerlingen les volgen. Daarnaast wordt leerlingen onder meer aangeleerd empathisch te luisteren naar leeftijdsgenoten met een andere levensbeschouwing en levensbeschouwelijke-stereotypering te onderscheiden van levensbeschouwelijke-identiteit.²¹³⁸

Middels opname in het decreet onderwijsdoelen heeft de decreetgever deze competenties, die tot dan toe een zekere 'vrijwilligheid' vanwege de levensbeschouwelijke verenigingen betroffen, een verplichtend karakter gegeven voor *alle* levensbeschouwelijke vakken, inclusief cultuurbeschouwing en eigen cultuur en religie.²¹³⁹ In de mate dat deze competenties onderwijs *vanuit* levensbeschouwing betreffen (*religious instruction* en niet onderwijs *over* levensbeschouwing of *religious education*) of erop van invloed zijn, kunnen zij worden beschouwd als een inhoudelijke inperking van het levensbeschouwelijk onderricht. Hoewel de concrete levensbeschouwelijke competenties weliswaar tot stand komen op "conventionele" basis²¹⁴⁰, 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, anderzijds vanuit de onderwijsvrijheid.

426. Wat het **legaliteitsbeginsel** betreft, merkte de Raad van State, afdeling Wetgeving terecht op hoe de decreettekst geen duidelijkheid verschaft over de inhoud, de doelstellingen en de totstandkomingsprocedure van de interlevensbeschouwelijke competenties: "Minstens de essentiële elementen van de 'interlevensbeschouwelijke competenties', zowel wat betreft hun inhoud als hun wijze van totstandkoming, moeten bij decreet worden geregeld."²¹⁴¹ Deze schending van het legaliteitsbeginsel is bovendien – in lijn met de vaste adviesrechtspraak van de Raad van State – des te flagranter nu de vrijheid van onderwijs en de vrijheid van religie in het geding zijn.²¹⁴² Tegelijkertijd kan in lijn met Thomas worden aangestipt hoe vaagheid in deze ook een voordeel kan zijn: "*Le flou ou l'implicite des formules permet à chacun d'y projeter ses interprétations et sauvegarde ainsi un certain consensus.*"²¹⁴³ Door het legaliteitsbeginsel eer aan te doen, zou de onderwijsvrijheid net (nog) meer onder druk kunnen komen te staan.

De volledige invulling van de interlevensbeschouwelijke competenties is overgelaten aan de Commissie Levensbeschouwelijke Vakken, waarin bovendien enkel de levensbeschouwelijke verenigingen van de

²¹³⁸ Zie voor de volledige lijst: <https://www.levensbeschouwelijkevakken.be/interlevensbeschouwelijke-competenties/> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

²¹³⁹ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/1, 7.

²¹⁴⁰ Cf. Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/3, §9.

²¹⁴¹ Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/3, §9.

²¹⁴² Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/3, §9.

²¹⁴³ M. THOMAS, "L'enseignement est libre" (Constitution, art. 24). À propos du décret 'missions'" in H. DUMONT en M. COLLIN (eds.), *Le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement: approche interdisciplinaire*, Bruxelles, FUSL, 1999, (121) 122.

erkende erediensten en de niet-confessionele zedenleer vertegenwoordigd zijn, en dan nog louter door een afgevaardigde inspecteur-adviseur. Nochtans zijn de interlevensbeschouwelijke competenties te respecteren door *alle* levensbeschouwelijke leerplannen en *alle* onderwijsverstrekkers, inclusief die voor cultuurbeschouwing en ‘eigen cultuur en religie’. Aldus zijn ze ook van toepassing op schoolbesturen die er niet noodzakelijk mee hebben ingestemd.²¹⁴⁴ In bv. freinet- en steinerscholen van het vrij gesubsidieerd onderwijs is het levens- of cultuurbeschouwelijk onderricht minder strikt afgescheiden van het algemene pedagogische project dan in scholen van het officieel onderwijs. Doordat zij *niet* deelnemen aan de ontwikkeling van de interlevensbeschouwelijke competenties, maar er *wel* rekening mee moeten houden in het vak cultuurbeschouwing of eigen cultuur en religie, riskeert hun **vrijheid van onderwijs** dan ook *geraakt* te zijn. De overheid voorzag bij het invoeren van deze decretale regel in geen enkele argumentatie die als verantwoording en evenredigheidstoets voor deze inperking kan gelden, zodat er *prima facie* ook van een *schending* van de onderwijsvrijheid kan worden gesproken. Hetzelfde probleem rijst overigens met betrekking tot scholen met een confessionele grondslag: dat er een ideologisch “verwante” inspecteur-adviseur betrokken is bij de totstandkoming van de interlevensbeschouwelijke competenties impliceert geenszins dat een school de aangenomen competenties sowieso onderschrijft. Zo is de idee van een centrale, bindende vertegenwoordiging van levensbeschouwelijke onderwijsverstrekkers in het verleden al openlijk bekritiseerd door protestantse scholen.²¹⁴⁵

2.3 VLAAMSE GEMEENSCHAP: DECREETVOORSTEL OVER GODSDIENSTVERGELIJKENDE WETENSCHAP

427. Een derde en laatste voorbeeld van hoe de levensbeschouwelijke onderwijs*inhoud* kan worden ingeperkt is te vinden in voorstel van decreet uit 2010 dat ertoe strekte *binnen* het levensbeschouwelijk onderricht van de derde graad van het secundair onderwijs een verplichting op te leggen om de helft van de lessen te besteden “aan de godsdienstvergelijkende wetenschap van de andere erkende godsdiensten”.²¹⁴⁶

In zijn advies van 10 februari 2011 oordeelde de afdeling Wetgeving van de Raad van State dat een inperking van de autonomie van de levensbeschouwelijk instanties om de lesinhoud te bepalen *niet automatisch* problematisch is.²¹⁴⁷ Meer bepaald sloot de afdeling Wetgeving van de Raad van State niet automatisch uit dat de decreetgever een verplichting zou kunnen opleggen om tijdens de lessen godsdienst of niet-

²¹⁴⁴ Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/3, §9; Adv.RvS 10 juli 2001, nr. 31.936/1, 12, vn. 5.

²¹⁴⁵ Zie Arbitragehof 6 juni 1995, nr. 42/95; *supra* nr. 252.

²¹⁴⁶ Voorstel van decreet houdende wijziging van het artikel 55 van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II, wat de vakken godsdienst en niet-confessionele zedenleer betreft (DE GUCHT e.a.), *Parl.St.* VI.Parl. 2009-2010, nr. 623/1. Zie ook: SÄGESSER, "Les cours de religion et de morale dans l'enseignement obligatoire", *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2012, nr. 15, (5) 56-57.

²¹⁴⁷ Adv.RvS 25 maart 2011, nr. 48.636/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2009-2010, nr. 623/2.

Contra: M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 678.

confessionele zedenleer tijd te besteden aan vergelijkende studie van de andere erkende godsdiensten.²¹⁴⁸ Het subtiele (maar belangrijke) verschil met de vorige twee types van inperkingen is dat er bij decreet geen inhoudelijke beperkingen zouden worden gesteld waaraan tijdens de lessen levensbeschouwing moet worden tegemoetgekomen, doch slechts thema's worden aangereikt die aan bod moeten komen tijdens deze lessen, zonder inhoudelijke uitspraken over deze thema's te doen. Uit het advies van de Raad van State kan evenwel niet worden geconcludeerd dat een inperking van de autonomie ook *zonder meer* mogelijk is. De vrijheid van eredienst en de vrijheid van onderwijs kunnen immers wel degelijk in gevaar komen. Belangrijk voor de Raad van State was onder meer dat de decreetgever in het voorstel niet raakte aan de inhoud van de cursus of leerplannen godsdienst, zodat de godsdienstverstrekkers daarvan elk meester bleven.²¹⁴⁹ De overheid reikte met andere woorden enkel een thema aan dat verplicht aan bod diende te komen, maar zou zich niet mengen met hetgeen daarover zou moeten worden gezegd tijdens de les.²¹⁵⁰ Evenmin werd in het voorstel van decreet geraakt aan het statuut van de levensbeschouwelijke leerkrachten of aan de afzonderlijke inspectiedienst voor levensbeschouwelijke vakken.²¹⁵¹ Het verwachte tijdsbeslag bleef bovendien beperkt (een twaalfde van het totale levensbeschouwelijk lessenspakket in het secundair onderwijs). Gelet op die beperkingen, oordeelde de Raad van State dat het voorgelegde voorstel van decreet niet onevenredig leek. Een gelijkaardig advies werd gegeven aan de Franse Gemeenschap.²¹⁵² De Raad van State preciseerde daar nog verder dat, afhankelijk van de vraag hoe lessen godsdienstvergelijking zouden worden georganiseerd (binnen de lessen levensbeschouwing, dan wel als deel van het gezamenlijk curriculum), daaruit consequenties voortvloeien wat betreft het statuut van de leerkracht en wat betreft de toepasselijkheid van de verplichting tot neutraliteit in het officieel onderwijs.²¹⁵³

²¹⁴⁸ De beperking tot *erkende* levensbeschouwingen was afkomstig van de auteurs van het voorstel van decreet en is enigszins opmerkelijk. Niets staat er immers aan in de weg eveneens hindoeïsme, boedhisme, Sikhisme etc. in een godsdienstvergelijkend lesonderdeel te betrekken.

²¹⁴⁹ Nochtans hadden de indieners van het voorstel aan de Raad van State verklaard dat “de eindtermen” voor het onderdeel godsdienstvergelijkende wetenschap “in gezamenlijk overleg met de betrokken religies en de niet-confessionele zedenleer moeten worden vastgelegd”. Doordat de intentie om ter zake dwingende onderwijsdoelen te formuleren niet bleek uit de decreetstekst of de toelichting erbij ging de Raad van State evenwel voorbij aan die verklaring (Adv.RvS 25 maart 2011, nr. 48.636/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2009-2010, nr. 623/2, 9, vn. 10).

²¹⁵⁰ J. DE GROOF en K. WILLEMS, "Onderwijsvrijheid en het artikel 24 § 1, al. 1 Belgische Grondwet. 30 jaar interpretatie door het Grondwettelijk Hof en de Raad van State", *TORB* 2017-2018, nr. 1-2, (5) 18.

²¹⁵¹ De Raad van State toonde zich daarbij inschikkelijk ten aanzien van de indieners van het voorstel. Die hadden immers verklaard dat het de betrachtting zou zijn “dat de vergelijking inhoudsmatig neutraal is” en dat het “de bedoeling [is] dat de godsdienstvergelijkende lessen gezamenlijk worden aangeboden [over de grenzen van de levensbeschouwelijke vakken heen] door een titularis die hiervoor over de nodige kwalificaties beschikt.” Die intentie bleek niet uit de tekst van het voorstel, noch uit de toelichting erbij en zou een volledige herwerking van het voorstel van decreet vragen, onder meer met betrekking tot de bekwaamheidsbewijzen van de lesgevers. De Raad van State adviseerde dan ook enkel “over het voorstel zoals het is voorgelegd, zodat in het kader van deze adviesaanvraag niet op die alternatieve hypothese kan worden ingegaan.” (Adv.RvS 25 maart 2011, nr. 48.636/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2009-2010, nr. 623/2, 9, vn. 10).

²¹⁵² Adv.RvS 20 april 2010, nr. 48.023/AG, *Parl.St.* Fr.Gem. 2009-2010, nr. 24/2.

²¹⁵³ Vergelijk ook met de rechtspraak van het EHRM ter zake, onder meer EHRM 7 december 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen t. Denemarken*, nrs. 5095/71, 5920/72, 9526/72, § 53; EHRM 29 juni 2007, *Folgero e.a. t. Noorwegen (Grand Chamber)*, nr. 15472/02, § 84, g) en h); EHRM 9 oktober 2007, *Hasan en Eylem Zengin t. Turkije*, nr. 1448/04, §§ 51 en 52. Zie *infra* nr. 462.

3. INPERKING LEVENSBESCHOUWELIJKE RUIMTE: EEN *COURS DE PHILOSOPHIE ET DE CITOYENNETÉ*

428. De drie voorgaande voorbeelden hebben elk een bepaalde impact op de *inhoud* van het levensbeschouwelijk onderricht. In de mate dat zij aan dat onderricht bepaalde verplichtingen opleggen – uit te voeren binnen de levensbeschouwelijke lesuren en onder begeleiding van de levensbeschouwelijke leerkracht – impliceren die inhoudelijke beperkingen ook dat bepaalde *ruimte* van het levensbeschouwelijk onderricht wordt ingenomen. Elk lesuur dat besteed wordt aan godsdienstvergelijkende wetenschap of aan interlevensbeschouwelijke competenties kan immers niet langer vrij worden besteed aan andere, volgens de bevoegde levensbeschouwelijke instantie mogelijk meer geschikte, lesinhoud. Daarnaast zijn er evenwel ook maatregelen mogelijk waarbij rechtstreeks op de *ruimte* die traditioneel aan het levensbeschouwelijk onderricht toekomt, wordt ingegrepen. Als het vermelde Vlaamse voorstel van decreet uit 2010 de voorgeschreven inhoud werkelijk had onttrokken aan de levensbeschouwelijke leerkrachten en de levensbeschouwelijke inspectie was er van een *inhoudelijke* ingreep immers niet langer sprake, maar zou het om een louter *ruimtelijke* verdringing gaan (zij het dat die indirect ook een impact op de *inhoud* zou hebben, nu minder tijd zou overblijven voor de levensbeschouwelijke lesinhouden).

Voor zo'n ruimtelijke inperking is geopteerd door de Franse Gemeenschap, waar het levensbeschouwelijk onderricht in het officieel onderwijs is teruggebracht van twee uur tot één uur per week. In het vrijgekomen uur wordt voortaan een vak filosofie en burgerschap georganiseerd.²¹⁵⁴ Op dat voorbeeld wordt hier verder ingegaan.²¹⁵⁵

429. Hoger is al aangestipt hoe de Franse Gemeenschap in 2015 door het Grondwettelijk Hof op de vingers werd getikt wegens de afwezigheid van een vrijstellingsregeling voor het aanbod aan levensbeschouwelijke vakken in het officieel onderwijs (zie *supra* nr. 415). In antwoord daarop werd niet alleen in een vrijstellingsregeling voorzien²¹⁵⁶, maar sleutelde de decreetgever ook ruimer aan de organisatie van levensbeschouwelijk onderwijs. Voor een uitgebreide analyse van eerdere voorstellen ontbreekt hier de

²¹⁵⁴ Dat het vak *in de plaats van* een lesuur levensbeschouwing wordt gegeven, zou deels te maken hebben met de budgettaire impact en de onmogelijkheid het lessenrooster verder te belasten met *een extra vak* (X. DELGRANGE, "La Belgique francophone accouche douloureusement d'un cours de philosophie et de citoyenneté non désiré par tous", *Revue du Droit des Religions* 2018, (te verschijnen)). Zie ook de verklaring van de afgevaardigde van de regering in Adv.RvS 7 september 2015, nr. 57.989/2/V, *Parl.St.* Fr.Gem. 2015-2016, nr. 171/1, (21) 25.

²¹⁵⁵ Zie ook: X. DELGRANGE, "La Belgique francophone accouche douloureusement d'un cours de philosophie et de citoyenneté non désiré par tous", *Revue du Droit des Religions* 2018, (te verschijnen); X. DELGRANGE en A. OVERBEEKE, "Le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle" in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (242) 277-280.

²¹⁵⁶ Decr.Fr. 14 juli 2015 *instaurant un mécanisme de dispense pour les cours de religion et de morale non confessionnelle dans l'enseignement organisé par la Communauté française et dans l'enseignement officiel subventionné par la Communauté française*, BS 28 juli 2015. Door de Franse Gemeenschap werd voor de vrijgestelde leerlingen een *encadrement pédagogique alternatif* uitgewerkt, wat de vrijstellingsregeling een zwaardere budgettaire impact gaf dan in Vlaanderen, waar vrijgestelde leerlingen op zichzelf (i.e. op hun ouders) zijn aangewezen voor de invulling van de vrijgestelde uren. In de Franse Gemeenschap krijgen de leerlingen, in aanvulling op het voor alle leerlingen van het officieel onderwijs verplichte eerste lesuur *philosophie et citoyenneté* (CPC), nog een bijkomend uur CPC.

ruimte.²¹⁵⁷ We beperken ons tot een summier bespreking van de recent doorgevoerde (en meest ingrijpende) wijzigingen.²¹⁵⁸

430. Met een decreet van 22 oktober 2015²¹⁵⁹ werd “*l'éducation à la philosophie et à la citoyenneté*” aan de prioriteitenlijst toegevoegd van de competenties en onderwijsprogramma's uit het Décret missions.²¹⁶⁰ De manier waarop die *éducation* in de praktijk moet worden omgezet, is afhankelijk van het type onderwijsverstrekker.²¹⁶¹ Enerzijds is voorzien in de verplichte organisatie van een *Cours de philosophie et de citoyenneté* (CPC). Dit is het geval voor scholen van het officieel onderwijs en voor die scholen van het vrij gesubsidieerd onderwijs die leerlingen de keuze bieden tussen de verschillende levensbeschouwingen. Anderzijds is, voor *confessionele* gesubsidieerde scholen en voor *niet-confessionele* gesubsidieerde scholen *die enkel twee uur niet-confessionele zedenleer aanbieden*, voorzien in een integratie van een *éducation à la philosophie et à la citoyenneté* in de bestaande, reguliere vakken. Voor beide situaties gaat het om dezelfde volwaardige onderwijslijn, met eigen bindende onderwijsdoelen, gericht op “*le développement de compétences et savoirs relatifs notamment à l'éducation philosophique et éthique et à l'éducation au fonctionnement démocratique.*”²¹⁶² Ondanks het verschil in implementatie is het onderwijs in filosofie en burgerschap verplicht in alle onderwijsinstellingen en is “*un référentiel unique interréseaux d'éducation à la philosophie et à la citoyenneté*” voorzien, waarmee dezelfde onderwijsdoelen, -competenties en kennisinhouden gewaarborgd moeten worden, ongeacht het net of de instelling.²¹⁶³

431. De *Cours de philosophie et citoyenneté* vervangt in beginsel één van beide uren levensbeschouwelijk onderricht, zowel in het lager, als in het secundair onderwijs. Het tweede uur blijft onveranderd, behalve voor die leerlingen die een vrijstelling aanvragen: voor hen wordt een tweede uur filosofie en burgerschap georganiseerd.²¹⁶⁴ De ‘desacralisering’ van het lesuur dat voordien aan levensbeschouwelijk onderricht werd

²¹⁵⁷ Zie voor een gedetailleerde bespreking: X. DELGRANGE, "La Belgique francophone accouche douloureusement d'un cours de philosophie et de citoyenneté non désiré par tous", *Revue du Droit des Religions* 2018, (te verschijnen). Zie ook: J. LECLERCQ (ed.), *Morale et religions à l'École?*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2015, 250 p.

²¹⁵⁸ Zie: 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; Decr.Fr. 13 juli 2016 *relatif à la mise en œuvre d'un cours de philosophie et de citoyenneté dans l'enseignement fondamental ainsi qu'au maintien de l'encadrement pédagogique alternatif dans l'enseignement secondaire*, BS 10 augustus 2016; Decr.Fr. 19 juli 2017 *relatif à la mise en œuvre d'un cours de philosophie et de citoyenneté dans l'enseignement secondaire et portant diverses adaptations dans l'enseignement fondamental*, BS 1 september 2017.

²¹⁵⁹ 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.

²¹⁶⁰ Art. 9, 11° Décret missions, zoals ingevoegd bij art. 2 Decr.Fr. 22 oktober 2015.

²¹⁶¹ Art. 60bis, §§1-2 Décret missions, zoals ingevoegd bij art. 3 Decr.Fr. 22 oktober 2015.

²¹⁶² Artt. 60bis, §3 en 60ter Décret missions, zoals ingevoegd bij art. 3 Decr.Fr. 22 oktober 2015.

²¹⁶³ MvT, *Parl.St. Fr.Gem.* 2015-2016, nr. 171/1, 6.

²¹⁶⁴ Art. 60bis, §2, a) *in fine* Décret missions, zoals ingevoegd bij art. 3 Decr.Fr. 22 oktober 2015.

In zekere zin werd daarmee aangesloten bij een traditie uit het verre verleden. Na de Eerste Wereldoorlog was in het officieel onderwijs al een gemeenschappelijk vak burgerlijke opvoeding ingevoerd, om tegemoet te komen aan de eis van de vrijzinnigen om een eigen vak zedenleer. Zo'n vak kwam er voor het lager onderwijs niet. Voor leerlingen uit het middelbaar onderwijs die een vrijstelling bekwamen voor het levensbeschouwelijk onderricht zou het KB van 20 september 1924 daarentegen wel voorzien in een afzonderlijk verplicht vak burgerlijke moraal. Om de kerk in het midden te laten, zou die cursus evenwel inhoudelijk erg beperkt blijven. Een MB van 15 april 1929 verplichtte de leerkracht zich te onthouden van het bespreken van “les fondements de la morale”; waardoor elke leerkracht “dans le souci de ne froisser aucune conviction spirituelle, se tenait à des généralités prudentes” (Huysmans in *La Relève*, 22 december 1947, 6; zoals weergegeven en toegelicht in E. WITTE, "Une question de conscience". Over de houding van de Belgische katholieken tegenover het openbaar onderwijs en de betekenis van de schoolpactperiode (1945-1963) in deze

besteed, gaat logischerwijze gepaard met een **‘neutralisering’ van het lesuur**: een gemeenschappelijk vak over filosofie en burgerschap dient te worden georganiseerd “*dans le respect des principes de la neutralité*”.²¹⁶⁵ Tegelijkertijd is – om te vermijden dat de invoering van CPC aanleiding zou geven tot ontslagen bij de leerkrachten van de levensbeschouwelijke vakken – een voorrangsregeling uitgewerkt, waarmee die “geëngageerde” leerkrachten kunnen worden aangesteld als “neutrale” leerkracht CPC.²¹⁶⁶ Er kunnen vragen worden gesteld bij de mate waarin die leerkrachten ook daadwerkelijk beantwoorden aan het neutraliteitsvereiste.²¹⁶⁷ De Raad van State stelde daarover dat aan drie voorwaarden moet zijn voldaan: (1) de leerkrachten moeten worden onderworpen aan de decretale neutraliteitsverplichtingen, (2) hun statuut moet in die zin worden aangepast, en (3) hun instemming met de “neutralisering” van hun statuut moet worden verzekerd.²¹⁶⁸ Daarmee riskeert een bijkomend debat te worden geopend. Zich onderwerpen aan het “*statut applicable à leurs collègues titulaires des autres enseignement obligatoires*” betekent in de Franse Gemeenschap – maar net zo goed in de Vlaamse Gemeenschap – bijvoorbeeld dat een levensbeschouwelijke leerkracht die voordien een levensbeschouwelijk kenteken mocht dragen, zulks voortaan niet meer kan, minstens gedurende dit uur dat aan CPC wordt besteed, nu binnen het officieel onderwijs van zowel de Franse als de Vlaamse Gemeenschap een verbod op levensbeschouwelijke kentekens geldt voor leerkrachten van niet-levensbeschouwelijke vakken.²¹⁶⁹

relatie" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, (433) 471.

²¹⁶⁵ FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES, *Déclaration de politique communautaire 2014-2019: Fédérer pour réussir 2014-2019*, 10, <http://www.federation-wallonie-bruxelles.be/index.php?id=dpc2014-2019> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

²¹⁶⁶ Art. 293*duodecies* Decr.Fr. 11 april 2014 réglementant les titres et fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française, zoals ingevoegd bij art. 31 Decr.Fr. 13 juli 2016; artt. 19 e.v. Decr.Fr. 19 juli 2017; MvT, *Parl.St. Fr.Gem.* 2015-2016, nr. 312/1, 17; MvT, *Parl.St. Fr.Gem.* 2016-2017, nr. 494/1, 17 e.v.

²¹⁶⁷ X. DELGRANGE, "La Belgique francophone accouche douloureusement d'un cours de philosophie et de citoyenneté non désiré par tous", *Revue du Droit des Religions* 2018, (te verschijnen); X. DELGRANGE en L. DETROUX, "Le statut des professeurs de religion et de morale dans l'enseignement officiel" in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (563) 585-587.

²¹⁶⁸ Adv.RvS 20 april 2010, nr. 48.023/AG, *Parl.St. Fr.Gem.* 2009-2010, nr. 24/2, 10; Adv.RvS 7 september 2015, nr. 57.989/2/V, *Parl.St. Fr.Gem.* 2015-2016, nr. 171/1, (21) 32; X. DELGRANGE, "La Belgique francophone accouche douloureusement d'un cours de philosophie et de citoyenneté non désiré par tous", *Revue du Droit des Religions* 2018, (te verschijnen).

²¹⁶⁹ Zie o.a.: RvS 1 februari 2016, nr. 233.672; RvS 27 maart 2013, nr. 223.042; RvS 18 maart 2010, nr. 202.039, overw. 17; RvS 21 december 2010, nr. 210.000, overw. 6.7.2. en 6.18.2; RvS 2 juli 2009, nr. 195.044; RvS 15 mei 2008, nr. 182.953; RvS 18 oktober 2007, nrs. 175.886-175.887; E. BREMS, "Mag een leerkracht Islamitische godsdienst een hoofddoek dragen op school?", *CDPK* 2007, nr. 4, (615) 615-620; J. DE GROOF en K. WILLEMS, "Onderwijsvrijheid en het artikel 24 § 1, al. 1 Belgische Grondwet. 30 jaar interpretatie door het Grondwettelijk Hof en de Raad van State", *TORB* 2017-2018, nr. 1-2, (5) 46-51; X. DELGRANGE, "La démocratie voilée", *RRD* 2007, nr. 124, (370) 370-384; X. DELGRANGE en L. DETROUX, "Le statut des professeurs de religion et de morale dans l'enseignement officiel" in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (563) 583-585; INTERFEDERAAL CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN EN BESTRIJDING VAN DISCRIMINATIE EN RACISME, *Raad van State: rechtspraak onderwijs en vernuiterlijkingen*, 2016, 16 p; J. LIEVENS en J. VERNIMMEN, "Over goden, geboden en verboden. Levensbeschouwelijke diversiteit op school en het recht", *TJK* 2018, nr. 2, (201) 213-214; G. NINANE en J. RINGELHEIM, "La neutralité de l'enseignement officiel" in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (193) 201-241; J. RINGELHEIM, "Le Conseil d'État et l'interdiction du port du voile par les enseignants: paradoxale neutralité", *APT* 2012, nr. 2, (368) 368-384.

Zie over het verbod op levensbeschouwelijke kentekens voor leerlingen: RvS 14 oktober 2014, nrs. 228.748 en 228.751-228.756; Rb. Limburg (afd. Tongeren) 23 februari 2018 (niet gepubliceerd); Y. BENFQUIH, "De nuances in het GO!-hoofddoekendebat ontsluit", *De Juristenkrant* 2015, nr. 304, (12) 12; P. CANNOT en E. MERCKX, "Algemeen hoofddoekenverbod in GO!-onderwijs in strijd met godsdienstvrijheid", *CDPK* 2014, nr. 4, (626) 626-634; D. CUYPERS, "De Raad van State en religieuze symbolen in het Gemeenschapsonderwijs", *RIW* 2014-2015, (802) 802; L. FRANKEN, "Leren samenleven: levensbeschouwelijke vakken en symbolen op de openbare school in Vlaanderen en Quebec", *TORB* 2017-2018, nr. 3, (162) 167-169; K. LEMMENS, "De verrijzenis van de vrijheid van religie", *Recht in beweging - 22ste VRG-almiddag*, Antwerpen, Maklu, 2015, (123) 126-129; J. LIEVENS, "Algemeen hoofddoekenverbod? Een no GO!", *De Juristenkrant* 2014, nr. 297, (15) 15; J. LIEVENS en J. VRIELINK, "Symbolenstrijd". De Raad

In zijn rechtspraak over levensbeschouwelijke kentekens voor leerkrachten levensbeschouwing oordeelde de Raad van State dat het toelaten dat leerkrachten levensbeschouwing enkel levensbeschouwelijke kentekens mogen dragen tijdens de levensbeschouwelijke lessen (maar *niet* daarbuiten) al te stringent was, nu 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.”²¹⁷⁰ Leerkrachten levensbeschouwelijke vakken mogen, met andere woorden, niet worden verboden religieuze kentekens te dragen; althans niet in het officieel onderwijs.

De decreetgever heeft voor CPC voorzien in een bijkomende neutraliteitswaarborg in het lager onderwijs: leerkrachten uit het lager onderwijs kunnen in beginsel niet in één en dezelfde school worden ingeschakeld als leerkracht CPC en als leerkracht godsdienst of niet-confessionele zedenleer.²¹⁷¹ Deze door Delgrange als “schizofreen” omschreven regel werd door de Raad van State als aanvaardbaar beoordeeld als deel van de overgangsregeling, waarbij de leerkrachten CPC – ook wanneer het voormalige of simultane leerkrachten levensbeschouwing betreft – aan de algemene neutraliteitsverplichtingen moeten worden onderworpen.²¹⁷² Voor de leerkrachten zelf impliceert de regel evenwel een verzwaring van hun takenpakket, nu de halvering van het aantal lessen levensbeschouwing (of CPC) per school hen verplicht in méér scholen les te geven dan voordien, op soms wel vijftien verschillende locaties.²¹⁷³ Door enkele onder hen werd dan ook beroep ingesteld tegen de regel bij het Grondwettelijk Hof, zij het zonder succes. Dat een leerkracht niet in één en dezelfde school CPC en levensbeschouwing mag geven, beoordeelde het Hof als niet in strijd met het discriminatieverbod, het recht op privéleven, het recht op arbeid of de onderwijsvrijheid.²¹⁷⁴ Zich aansluitend bij de motivering van de decreetgever, stelde het Hof dat de gecreëerde onverenigbaarheid “noodzakelijk was om te vermijden dat verwarring ontstaat bij de kinderen in het basisonderwijs, tussen de ambten van leermeester zedenleer of godsdienst, enerzijds, en van leermeester filosofie en burgerzin, anderzijds.”²¹⁷⁵

van State en religieuze kentekens in het (Gemeenschaps)onderwijs”, *TORB* 2014-2015, nr. 3, (4) 4-14; J. LIEVENS en J. VRIELINK, “De Raad van State over het 'hoofddoekenverbod' in het Gemeenschapsonderwijs: een kentering inzake kentekens”, *TJK* 2015, nr. 1, (84) 84-93; J. VRIELINK en J. LIEVENS, “Wanneer valt het doek voor het hoofddoekenverbod?”, *De Juristenkrant* 14 maart 2018, nr. 365, (11) 11.

²¹⁷⁰ RvS 5 februari 2014, nr. 226.345, 28; RvS 25 september 2015, *Yildirim*, nr. 232.344. In dezelfde zin (vooruitlopend op de latere rechtspraak van de Raad van State): E. BREMS, “Mag een leerkracht Islamitische godsdienst een hoofddoek dragen op school?”, *CDPK* 2007, nr. 4, (615) 620.

²¹⁷¹ Artt. 23, 24, 29 en 34 Decr.Fr. 13 juli 2016; MvT, *Parl.St.* Fr.Gem. 2015-2016, nr. 312/1, 6-7.

²¹⁷² Adv.RvS 13 juni 2016, nr. 59.405/2, *Parl.St.* Fr.Gem. 2015-2016, nr. 312/1, (55) 62.

²¹⁷³ X. DELGRANGE, “La Belgique francophone accouche douloureusement d’un cours de philosophie et de citoyenneté non désiré par tous”, *Revue du Droit des Religions* 2018, (te verschijnen).

²¹⁷⁴ Artt. 10, 11, 22, 23 en 24 Grondwet; GwH 29 maart 2018, nr. 39/2018, B.18.3.

²¹⁷⁵ GwH 29 maart 2018, nr. 39/2018, B.18.3.

Hoewel de Raad van State anders adviseerde, werd voor het secundair onderwijs niet in een gelijkaardig cumulverbod voorzien omdat de decreetgever van oordeel was dat “*l’élève de l’enseignement secondaire a plus de capacité et de discernement et peut donc mieux faire la distinction entre son professeur quand il est dans la fonction ‘CPC’ ou dans la fonction ‘religion’ ou ‘morale’*”.²¹⁷⁶ In die redenering weerklinkt de motivering van het EHRM in de zaak *Dablab tegen Zwitserland*, met betrekking tot een verbod op het dragen van een hoofddoek voor leerkrachten. Het Hof koppelde daarin de mate waarin dat religieus symbool als indoctrinerend kon worden beschouwd eveneens aan de leeftijd van de betrokken leerlingen: “*la requérante a enseigné dans une classe d’enfants entre quatre et huit ans et donc d’élèves se trouvant dans un âge où ils se posent beaucoup de questions tout en étant plus facilement influençables que d’autres élèves se trouvant dans un âge plus avancé*.”²¹⁷⁷

Naast de neutraliteitsverplichting wordt van leerkrachten CPC ook een minimaal pedagogisch kwalificatieniveau vereist, dat door het merendeel van de leerkrachten levensbeschouwing (nog) niet was verworven. Hoewel daartoe in een overgangperiode werd voorzien om de leerkrachten levensbeschouwing de kans te geven te voldoen aan de diploma- en bekwaamheidsvereisten, werd ook daarover een beroep tot vernietiging ingesteld bij het Grondwettelijk Hof. Het Grondwettelijk Hof oordeelde evenwel dat de invoering van minimale diploma- en bekwaamheidsvereisten voor leerkrachten CPC geen discriminatie vormde ten aanzien van de (voormalige) leerkrachten levensbeschouwing.²¹⁷⁸ In zijn overweging hield het Hof onder meer rekening met de genomen overgangs- en verzachtingsmaatregelen voor die leerkrachten

432. Er is voorzien in een **specifieke financiering voor de organisatie van CPC**, zowel voor de omkadering van het vak als met het oog op programmawijzigingen en pedagogische ondersteuning.²¹⁷⁹ Bij die specifieke financiering van het officieel onderwijs werden enkele vraagtekens geplaatst door de Raad van State, zij het zonder strenge eindconclusie. Zo wees de Raad van State erop dat de specifieke verplichtingen van het officieel onderwijs inzake levensbeschouwelijke vakken een eigen financieringsmechanisme rechtvaardigen.²¹⁸⁰ De Raad van State stelde daarbij: “*On peut par ailleurs admettre que, dans le cadre de l’introduction d’un cours de philosophie et de citoyenneté en lieu et place d’une des deux périodes consacrées aux cours de religion et de morale, des mesures particulières soient prises afin d’assurer un encadrement supplémentaire, compte tenu de l’objectif poursuivi par le Gouvernement de ne pas entraîner de pertes d’emplois*”.²¹⁸¹ Tegelijkertijd drong de Raad van State er wel op aan “*que le supplément d’encadrement soit également octroyé aux établissements de l’enseignement libre non confessionnel qui offrent le*

²¹⁷⁶ MvT en Adv.RvS nr. 61.576/2, *Parl.St.* Fr.Gem. 2016-2017, nr. 494/1, 12 en 122-123.

²¹⁷⁷ EHRM 15 februari 2001, *Dablab t. Zwitserland (ontvankelijkheid)*, nr. 42.393/98, p. 14.

²¹⁷⁸ GwH 29 maart 2018, nr. 39/2018, B.13-B.14.

²¹⁷⁹ Art. 39 §3 Decr.Fr. 13 juli 1998 *portant organisation de l’enseignement maternel et primaire ordinaire et modifiant la réglementation de l’enseignement*, zoals vervangen bij art. 5 Decr.Fr. 13 juli 2016 *relatif à la mise en oeuvre d’un cours de philosophie et de citoyenneté dans l’enseignement fondamental ainsi qu’au maintien de l’encadrement pédagogique alternatif dans l’enseignement secondaire*; art. 7 bis Decr.Fr. 29 juli 1992 *portant organisation de l’enseignement secondaire*, zoals ingevoegd bij art. 1 Decr.Fr. 19 juli 2017 *relatif à la mise en oeuvre d’un cours de philosophie et de citoyenneté dans l’enseignement secondaire et portant diverses adaptations dans l’enseignement fondamental*.

²¹⁸⁰ Zie ook: X. DELGRANGE, "Le financement de l’enseignement et l’égalité entre les réseaux", *APT* 2002, nr. 2, (303) 306.

²¹⁸¹ Adv.RvS 13 juni 2016, nr. 59.405/2, *Parl.St.* Fr.Gem. 2015-2016, nr. 312/1, (55) 60; hernomen in Adv.RvS nr. 61.576/2, *Parl.St.* Fr.Gem. 2016-2017, nr. 494/1, (113) 117.

choix entre les différents cours de religion et de morale non confessionnelle”, voor wie de verplichte organisatie van CPC eveneens geldt.²¹⁸² Tegen de bijkomende financiering voor het officieel onderwijs werd een beroep tot vernietiging ingesteld door het SéGEC (*Sécretariat général de l’enseignement catholique*), waarbij een schending van het gelijkheidsbeginsel werd opgeworpen. De zaak was bij het afwerken van dit proefschrift nog hangende.²¹⁸³

433. In **confessionele scholen van het vrij gesubsidieerd onderwijs en niet-confessionele gesubsidieerde scholen die enkel niet-confessionele zedenleer aanbieden** (verder: “geëngageerd vrij onderwijs”) werd niet in een afzonderlijk vak voorzien, maar in een vormingsaanbod inzake filosofie en burgerschap, waaraan doorheen het reguliere lessenrooster – transversaal – vorm moet worden gegeven. De inspectie op dit vormingspakket wordt gezamenlijk waargenomen door enerzijds de inspecteur bevoegd voor de betrokken vakken, en anderzijds een specifieke inspecteur voor het vormingspakket filosofie en levensbeschouwing.²¹⁸⁴

De suggestie ook voor het geëngageerd vrij onderwijs in CPC te voorzien²¹⁸⁵ werd afgeblokt, nu dit – aldus de vertegenwoordiger van de regering ten aanzien van de Raad van State – “*porterait une atteinte disproportionnée au régime de l’enseignement libre*”.²¹⁸⁶ Door te stellen dat de vrijheid van onderwijs in het bijzonder tot uiting komt in de organisatie van het levensbeschouwelijk onderricht, sloot de afgevaardigde van de regering zich in zekere zin aan bij de eerdere adviesrechtspraak van de Nederlandstalige kamer van de afdeling Wetgeving van de Raad van State die adviseerde over Onderwijsdecreet XXIII. Die wees er, de vergelijking makend met het huisonderwijs, immers op hoe in het levensbeschouwelijk onderricht de te beschermen “religieuze en filosofische opvattingen [waaraan de onderwijsvrijheid bescherming biedt] *des te meer* tot uiting komen”.²¹⁸⁷ Het lijkt van die redenering slechts een kleine stap naar de conclusie van de Franse Gemeenschapsregering dat de onderwijsvrijheid in het bijzonder tot uiting komt in de organisatie van een levensbeschouwelijk vak. Nochtans kan tegelijkertijd het omgekeerde worden beargumenteerd: doordat confessionele scholen de ruimte hebben de levensbeschouwelijke fundering van het pedagogisch project in het gehele onderwijsgebeuren tot uiting te laten komen, zou het wegvallen van één uur levensbeschouwelijk

²¹⁸² Adv.RvS 13 juni 2016, nr. 59.405/2, *Parl.St.* Fr.Gem. 2015-2016, nr. 312/1, (55) 60; Adv.RvS nr. 61.576/2, *Parl.St.* Fr.Gem. 2016-2017, nr. 494/1, (113) 118.

²¹⁸³ Hangende zaken met roltnrs. 6547 (25 november 2016) en 6868 (2 maart 2018). Zie: P. BOUILLON, “L’école catholique attaque le décret du cours de philosophie et citoyenneté”, *Le Soir* 6 december 2016, <http://www.lesoir.be/archive/recup/1384752/article/actualite/belgique/politique/2016-12-06/l-ecole-catholique-attaque-decret-du-cours-philosophie-et-citoyennete> (laatst geconsulteerd op: 1 mei 2018).

²¹⁸⁴ Art. 4 Decr.Fr. 22 oktober 2015. Zie ook: Circulaire Fr.Gem. 22 maart 2017 *Visites des experts-inspecteurs chargés de construire un projet d’inspection de l’éducation à la philosophie et citoyenneté dans l’enseignement primaire et secondaire de tous les réseaux*, nr. 6118, [http://www.enseignement.be/upload/circulaires/000000000003/FWB%20-%20Circulaire%206118%20\(6350_20170322_102407\).pdf](http://www.enseignement.be/upload/circulaires/000000000003/FWB%20-%20Circulaire%206118%20(6350_20170322_102407).pdf) (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

²¹⁸⁵ Zie bv. Verslag (DOULKERIDIS (Ecolo)), *Parl.St.* Fr.gem. 2015-2016, 13-14.

²¹⁸⁶ Adv.RvS 7 september 2015, nr. 57.989/2/V, *Parl.St.* Fr.Gem. 2015-2016, nr. 171/1, (21) 25.

²¹⁸⁷ Adv.RvS 16 mei 2013, nr. 53.213/1, *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-2013, nr. 297/1, (297), 312, §15.2; overgenomen in Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, §11.2 (eigen cursivering).

onderricht een veel kleinere impact hebben in die scholen dan in scholen van het officieel onderwijs, waar de ruimte voor levensbeschouwing al beperkt was tot ‘slechts’ twee uur per week.

434. De (Franstalige) kamer van de Raad van State die zich over het CPC-decreet boog, volgde de redenering van de regering evenwel niet. Zich beperkend tot een erg strikte toepassing van het gelijkheidsbeginsel, waarbij enkel met de formele gelijkheid rekening lijkt te zijn gehouden²¹⁸⁸, concludeerde de Raad van State dat het gehanteerde onderscheid tussen scholen van het officieel onderwijs en het geëngageerd vrij onderwijs een ongeoorloofde discriminatie vormde.²¹⁸⁹ **De Raad van State leek er op aan te dringen ook voor het geëngageerd vrij onderwijs in een vak CPC te voorzien**, nu dit de vrijheid van de betrokken scholen niet zou schaden. Zo stelde de Raad dat de “*généralisation [des cours de philosophie et de citoyenneté] à l’ensemble de l’enseignement obligatoire, qu’il soit organisé ou subventionné par la Communauté française, n’affecteraient pas le droit pour ces établissements de poursuivre cet engagement [philosophique ou religieux] dans le cadre établi par la législation qui leur est actuellement applicable*”.²¹⁹⁰ De Raad baseerde zich daarvoor enerzijds op de overwegingen inzake eindtermen en *socles de compétences* van het Grondwettelijk Hof en anderzijds op het belang van het kind en het recht van het kind op onderwijs. Op beide elementen wordt hieronder kort ingegaan.

De afdeling Wetgeving bracht vooreerst de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof in herinnering, volgens dewelke de decreetgever algemene maatregelen vermag te nemen om de kwaliteit en de gelijkwaardigheid van het onderwijs te waarborgen. Het Hof zou, aldus de Raad van State, reeds verschillende maatregelen “*tendant à uniformiser dans une grande mesure l’objet des cours dispensés*” hebben goedgekeurd “*par le biais par exemple de l’instauration de socles de compétence communs à tous les établissements*”.²¹⁹¹ De Raad van State lijkt daarmee de rechtspraak inzake eindtermen een brede gelding toe te dichten wat betreft het “uniformiseren” van de onderwijspraktijk. De eindtermen zelf (of de *socles de compétences*) zouden daarvan slechts een voorbeeld zijn. Het omgekeerde lijkt nochtans waar: de geciteerde redenering van het Hof is enkel in die vorm ontwikkeld met betrekking tot onderwijsdoelen. De *socles de compétences* (en de eindtermen) zijn, zo citeerde de Raad van State vervolgens, door het Hof als een adequaat middel beschouwd om de gelijkwaardigheid van studiebewijzen en diploma’s te waarborgen, evenals de gelijkwaardigheid van het verstrekte onderwijs, waardoor ouders en leerlingen de vrije keuze tussen onderwijsinstellingen hebben.

²¹⁸⁸ Volgens dewelke gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden i.t.t. het materieel gelijkheidsbeginsel dat vereist ongelijke gevallen ongelijk te behandelen. Zie *supra* vn. 2006.

²¹⁸⁹ Een eerste bezwaar van de Raad van State had betrekking op het in het voorontwerp van decreet gemaakte onderscheid tussen vrije scholen enerzijds en officiële scholen anderzijds. De Raad merkte terecht op “*que tous les établissements de l’enseignement libre ne se définissent pas par leur engagement philosophique ou confessionnel, certains d’entre eux se caractérisant par exemple par leurs choix pédagogiques ou éducatifs*” (Adv.RvS 7 september 2015, nr. 57.989/2/V, *Parl.St.* Fr.Gem. 2015-2016, nr. 171/1, (21) 28). Aan dat bezwaar werd door de decreetgever tegemoet gekomen door het onderscheid in het uiteindelijke decreet te verleggen naar officiële scholen en niet-geëngageerde scholen van het vrije net, waar CPC verplicht zou worden ingevoerd, en geëngageerde scholen van het vrije net, waar zulks niet zou gebeuren.

²¹⁹⁰ Adv.RvS 7 september 2015, nr. 57.989/2/V, *Parl.St.* Fr.Gem. 2015-2016, nr. 171/1, (21) 28.

²¹⁹¹ Adv.RvS 7 september 2015, nr. 57.989/2/V, *Parl.St.* Fr.Gem. 2015-2016, nr. 171/1, (21) 29.

Door de verschillende behandeling inzake CPC zouden leerlingen daarentegen op een beletsel botsen wanneer zij vanuit het geëngageerd vrij onderwijs de overstap zouden willen maken naar een school waar wel CPC (in een afzonderlijk vak) wordt aangeboden.²¹⁹² De *mogelijkheid* tot uniforme behandeling die het Grondwettelijk Hof de decreetgever inzake onderwijsdoelen biedt, lijkt voor de Raad van State aldus verworpen tot een *verplichting* tot uniforme behandeling.

Daarnaast baseerde de Raad van State zich, verwijzend naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake huisonderwijs, op het belang van het kind en het recht op onderwijs. Vaststellend dat de doelstellingen van het CPC-decreet sterke overeenkomsten vertonen met de principiële doelen van het onderwijs uit artikel 29 van het Kinderrechtenverdrag, meende de Raad dat het, in het licht van het belang van het kind, in strijd zou zijn met het gelijkheidsbeginsel “*que [les élèves] fréquentant les établissements libres soient privés des cours de philosophie et de citoyenneté qui, obligatoirement inscrits au programme dans les établissements de l’enseignement officiel, y feront l’objet d’une évaluation [...]*”.²¹⁹³ Door een parallel te trekken tussen de doelstellingen van het CPC-decreet en die van het recht op onderwijs uit artikel 29 van het Kinderrechtenverdrag lijkt de Raad van State de CPC-doelen – *by association* – tot het niveau van een grondrecht te verheffen: doordat ze rechtstreeks verband houden met het recht op onderwijs wordt de realisatie ervan essentieel; het wordt een mensenrecht om CPC te krijgen. Nochtans had de Raad van State ook *de inhoud* essentieel kunnen noemen, zonder daar ook *het vak* noodzakelijk toe te achten. Door het belang van de doelen zou ook het gelijkheidsbeginsel getriggerd zijn, nu de realisering van het recht op onderwijs in gelijke mate dient toe te komen aan eenieder, ongeacht de onderwijsverstrekker.²¹⁹⁴ Van de onderwijsvrijheid, die nochtans inzake waarde- en attitudevorming een belangrijke rol te spelen heeft, is in de overwegingen van de Raad van State geen sprake.

Dat er in het geëngageerd vrij onderwijs wel een “*éducation à la philosophie et à la citoyenneté*” zou worden georganiseerd, is – volgens de Raad van State – niet van die aard de vastgestelde discriminatie te rechtvaardigen.²¹⁹⁵ Nochtans lijkt de Raad van State daarmee de nochtans correct geciteerde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof oneer aan te doen.²¹⁹⁶ Artikel 24, §4 van de Grondwet, waarin het gelijkheidsbeginsel inzake onderwijs is gespecificeerd, laat immers uitdrukkelijk toe “rekening [te houden]

²¹⁹² Adv.RvS 7 september 2015, nr. 57.989/2/V, *Parl.St. Fr.Gem.* 2015-2016, nr. 171/1, (21) 29

²¹⁹³ Adv.RvS 7 september 2015, nr. 57.989/2/V, *Parl.St. Fr.Gem.* 2015-2016, nr. 171/1, (21) 29-31. In dezelfde zin: J.-L. WOLFS, "Former les enseignants à la 'diversité' et à la 'neutralité': est-ce conciliable? Analyse du cas de la Belgique francophone" in F. LORCERIE (ed.), *[Titel verzamelwerk nog te bepalen]*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, te verschijnen.

²¹⁹⁴ *Contra* E. MICHEL, "L'éducation religieuse, philosophique et citoyenne dans le projet éducatif et culturel de l'enseignement catholique", *Enseignement Catholique* 1 februari 2018, 7, <http://enseignement.catholique.be/segec/fileadmin/DocsFede/Actualites/2018/Intervention-EM-X-Delgrange-logo.pdf> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018): “*En l’espèce la différence de traitement entre les réseaux d’enseignement pour ce qui concerne le choix des méthodes pédagogiques n’est donc ni exceptionnelle, ni injustifiable.*”

²¹⁹⁵ Adv.RvS 7 september 2015, nr. 57.989/2/V, *Parl.St. Fr.Gem.* 2015-2016, nr. 171/1, (21) 31.

²¹⁹⁶ *Contra* de stelling van El Berhoumi dat de Raad van State de proportionaliteitstoets strenger zou toepassen dan het Grondwettelijk Hof (M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d’enseignement à l’épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 672).

met objectieve verschillen, waaronder de eigen karakteristieken van iedere inrichtende macht, die een aangepaste behandeling verantwoorden.” Het Grondwettelijk Hof stelt dan ook dat wanneer op basis daarvan een onderscheid gemaakt zou worden “moet worden aangetoond dat, ten aanzien van de geregelde aangelegenheid, het aangevoerde onderscheid relevant is om een verschil in behandeling in redelijkheid te verantwoorden. Anderzijds, kan het gelijkheidsbeginsel inzake onderwijs niet los worden gezien van de andere in artikel 24 van de Grondwet vervatte waarborgen, inzonderheid de vrijheid van onderwijs.”²¹⁹⁷

Het Grondwettelijk Hof verwijst uitdrukkelijk naar de vrijheid van onderwijs als een factor die bij het beoordelen van een door de decreetgever gemaakt onderscheid in rekening dient te worden gebracht. Het lijkt ons bij gevolg aanvaardbaar om het gehanteerde onderscheid van de decreetgever op deze manier te verantwoorden.²¹⁹⁸ Aan het recht op onderwijs wordt ter zake niet verzaakt nu dezelfde leerinhouden worden opgelegd, maar volgens verschillende modaliteiten. Die verschillende modaliteiten enten zich uitdrukkelijk op de autonomie van levensbeschouwelijk gefundeerde onderwijsinstellingen om in het lesprogramma ook in een levensbeschouwelijke vorming (van twee uur) te voorzien. De Raad van State verschuilt zich evenwel achter het belang van het kind, het recht op onderwijs en een erg formalistische lezing van het gelijkheidsbeginsel. Daarmee gaat hij – in lijn met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake huisonderwijs – voorbij aan de grondrechtsstatus van de vrijheid van onderwijs, die niet zonder meer terzijde kan worden geschoven en aan het materieel gelijkheidsbeginsel, volgens het welk ongelijke gevallen ongelijk behandeld moeten worden.²¹⁹⁹

Nochtans aanvaardt de Raad van State *wel* dat wie een vrijstelling vraagt voor het levensbeschouwelijk onderricht in het officieel onderwijs (of het niet-geëngageerd vrij onderwijs) twee uur CPC krijgt in plaats van één. Hoe die ongelijkheid, die evenzeer een invloed kan hebben op de manier waarop de competenties inzake filosofie en burgerschap worden verworven, wel te verantwoorden zou zijn en het verschil tussen een globale *éducation* in het vrij onderwijs en een specifieke *cours* in het officieel onderwijs niet, is onduidelijk.²²⁰⁰

435. Zo scherp als de kritiek van de afdeling Wetgeving van de Raad van State was inzake het gelijkheidsbeginsel, zo afwezig was een grondige **evaluatie vanuit de lens van de onderwijsvrijheid**. Hoewel het in andere dossiers de decreetgever is die de onderwijsvrijheid lijkt te offeren op het altaar van de formele gelijkheid en de uniformisering van het onderwijsgebeuren (op vlak van onderwijsinhoud,

²¹⁹⁷ GwH 17 juli 2014, nr. 109/2014, B.6, zoals ook weergegeven in Adv.RvS 7 september 2015, nr. 57.989/2/V, *Parl.St. Fr.Gem.* 2015-2016, nr. 171/1, (21) 27.

²¹⁹⁸ Zo meende ook de voet bij stuk houdende decreetgever: “*il ne soit pas possible de prévoir les mêmes modalités d'apprentissage de la philosophie et de la citoyenneté pour l'ensemble de[s] réseaux*” (Verslag (MILQUET), *Parl.St. Fr.Gem.* 2015-2016, nr. 171/3, 12.

²¹⁹⁹ D. DE PRINS, S. SOTTIAUX en J. VRIELINK, *Handboek discriminatierecht*, Mechelen, Kluwer, 2005, 2. Zie *supra* vn. 2006.

²²⁰⁰ X. DELGRANGE, “La Belgique francophone accouche douloureusement d'un cours de philosophie et de citoyenneté non désiré par tous”, *Revue du Droit des Religions* 2018, (te verschijnen).

toetsbeleid, inschrijvingsbeleid, participatie etc.), lijkt het hier de (Franstalige) Raad van State die de *forçing* voert, terwijl net de decreetgever die boot (enigszins) afhoudt. Toch is een, zij het beperkt, onderzoek vanuit de onderwijsvrijheid interessant, zowel wat de regeling voor het officieel onderwijs betreft, als voor het geëngageerd vrij onderwijs.

De belangrijkste vraag die de Raad van State onbehandeld laat is of de halvering van de levensbeschouwelijke lessen in het officieel onderwijs (en in het niet-geëngageerd vrij onderwijs) *wel* in overeenstemming is met de grondwettelijke vrijheden van onderwijs en van religie. In een advies bij een eerder voorstel van decreet liet de Raad van State, verenigd in Algemene Vergadering, al optekenen dat een vermindering van de lestijd levensbeschouwelijk onderricht mogelijk was, zolang die reductie “[*n’ait pas*] pour effet que ces cours soient à ce point appauvris” dat niet langer voldaan zou zijn aan de grondwettelijke verplichting om binnen het officieel onderwijs de keuze aan te bieden tussen onderricht in een der erkende godsdiensten of de niet-confessionele zedenleer.²²⁰¹ Ook in de rechtsleer is meermaals opgeworpen dat een vermindering van het verplicht aantal lessen levensbeschouwelijk onderricht tot de mogelijkheden behoort. De vermindering – Delgrange spreekt van “*amputation*” – van het levensbeschouwelijk onderricht met één uur zou de Grondwet niet schenden.²²⁰² Ook het advies van de Raad van State bij het CPC-decreet lijkt dat oordeel te bevestigen door zich in essentie te focussen op de vermeende schending van het gelijkheidsbeginsel die erin zou bestaan niet in eenzelfde CPC-verplichting voor het geëngageerd vrij onderwijs te voorzien.

436. In een recent advies bij enkele (federale) wetsvoorstellen tot verlaging van de leerplicht lijkt de Raad van State nog verder te gaan. De verlaging van de leerplicht (op federaal niveau) riskeert een financiële impact te hebben voor de gemeenschappen, niet in het minst omdat de verlaging van de leerplicht gepaard zou gaan met een uitbreiding van de verplichtingen uit artikel 24, §1, vierde lid en §3, tweede lid van de Grondwet, waardoor in elke kleuterschool van het officieel onderwijs onderricht in *elke* levensbeschouwing zou moeten worden voorzien zodra daar om gevraagd wordt door één ouder.²²⁰³ De Raad van State stelde evenwel dat hoe ze aan die grondwettelijke verplichtingen tegemoetkomen “behoort tot de beleidsvrijheid van de gemeenschappen.”²²⁰⁴ Kleuters die voortaan leerplichtig zouden worden moet weliswaar

²²⁰¹ Cf. art. 24, §1, vierde lid Grondwet; Adv.RvS 20 april 2010, nr. 48.023/AG, *Parl.St.* Fr.Gem. 2009-2010, nr. 24/2, 11.

²²⁰² X. DELGRANGE, “La Belgique francophone accouche douloueusement d’un cours de philosophie et de citoyenneté non désiré par tous”, *Revue du Droit des Religions* 2018, (te verschijnen); X. DELGRANGE, “Le sort du cours de moral: activisme juridictionnel contre attentisme politique”, *APT* 2015, nr. 2, (253) 256-257; A. OVERBEEKE, “Levensbeschouwelijk onderricht: keuzepalet en keuzevrijheid in Vlaanderen anno 2002”, *TORB* 2002-2003, nr. 2, (115) 156, vn. 303.

²²⁰³ Zie over de kostprijs van het levensbeschouwelijk onderricht in het officieel onderwijs: A. OVERBEEKE, “Levensbeschouwelijk onderricht: keuzepalet en keuzevrijheid in Vlaanderen anno 2002”, *TORB* 2002-2003, nr. 2, (115) 130-131; DELOITTE&TOUCHE, *Inkomsten en uitgaven van scholen in Vlaanderen. Kwantificering van de objectiveerbare verschillen*, eindrapport, 11 juli 2001, 123-138). De evidente oplossing om aan die, financieel zware, verplichting te ontsnappen, is de verlaging van de leerplicht te laten volgen op een wijziging van de Grondwet, waarin de verplichting om in levensbeschouwelijk onderricht te voorzien wordt beperkt tot pluszesjarigen (K. LEMMENS, “We zouden dus best eerst GW-wijzigen en inschrijven dat lessen godsdienst/zedenleer pas vanaf 6 jaar moeten aangeboden worden. Dan behoud je ideologisch status quo en kan je toch zonder extra kosten leerplicht verlagen.”, <https://twitter.com/UwDienstwillige/status/993417956699844608>, 7 mei 2018).

²²⁰⁴ Adv.RvS 30 april 2018, nrs. 62.492/1-62.496/1, 7.

levensbeschouwelijk onderricht worden aangeboden, maar “[a]ngezien hiervoor verschillende oplossingen mogelijk zijn²²⁰⁵ en de Grondwet zelf niet specifiek aangeeft hoe aan die verplichting moet worden tegemoetgekomen, lijkt de bevoegdheidsuitoefening van de gemeenschappen niet overdreven moeilijk of onmogelijk te worden gemaakt.”²²⁰⁶ Het voorbeeld dat de Raad van State gaf van een mogelijke oplossing toont hoe groot de beleidsvrijheid ter zake, volgens de Raad van State, wel is: verwezen wordt naar de regeling uit artikel 13, §3 DBO, waarin is bepaald dat leerplichtige leerlingen die verplicht zijn ingeschreven in het kleuteronderwijs (bv. omdat ze nog niet ‘rijp’ genoeg werden geacht door de toelatingsklassenraad) voor de godsdienstles – waar ze als leerplichtige immers recht op hebben – lessen kunnen bijwonen in de lagere school die hun ouders daarvoor kiezen. Dat het aansluiten bij een ander onderwijsniveau zou volstaan om aan de verplichting van artikel 24, §1, vierde lid van de Grondwet te voldoen, lijkt die verplichting toch enigszins te verzachten.

In het verleden toonde het Grondwettelijk Hof zich kritisch met betrekking tot enkele modaliteiten van het levensbeschouwelijk onderricht, doch zonder tot de vernietiging van de aangenomen regelingen te besluiten. In twee zaken, aangespannen door ouders van leerlingen die de lessen Israëlitische godsdienst wensten te volgen en door de verstrekkers van orthodoxe godsdienst, werden de specifieke modaliteiten aangevochten die het onderricht in de ‘kleine’ religies zou bemoeilijken in vergelijking met de meer ‘populaire’ godsdienstvakken. Het Hof stelde toen: “Elke maatregel die van dien aard zou zijn dat hij de in artikel 24, §1, vierde lid geboden keuze verhindert, ondermijnt of bestraft, zou, al was die economisch gerechtvaardigd, die grondwettelijke bepaling schenden.”²²⁰⁷ Toegepast op de verlaging van de leerplicht: het aansluiten bij de godsdienstlessen van een ander onderwijsniveau mag de betrokken leerlingen dus geenszins verhinderen ten volle te kunnen participeren aan de onderwijsactiviteiten uit het eigen onderwijsniveau.

437. Hoewel het CPC-decreet op enkele punten werd aangevochten voor het Grondwettelijk Hof werd de inperking van het levensbeschouwelijk onderricht binnen het officieel onderwijs niet als dusdanig aan het Grondwettelijk Hof voorgelegd. Is er werkelijk geen argumentatie mogelijk die daarin een vrijheidsbeperking ziet? Ondanks de visie die ruim gedeeld lijkt door Raad van State en rechtsleer, kan – ons inziens – worden geargumenteed dat de beschikbaarheid van twee lestijden per week levensbeschouwelijk onderricht deel uitmaakt van **een constitutionele traditie die teruggaat op de wet**

²²⁰⁵ Voetnoot 18 van het geciteerde advies: Zo heeft de Vlaamse decreetgever nu al een regeling uitgewerkt voor leerplichtige leerlingen die zijn ingeschreven in het kleuteronderwijs (art. 13, § 3 DBO).

²²⁰⁶ Adv.RvS 30 april 2018, nrs. 62.492/1-62.496/1, 7.

²²⁰⁷ Arbitragehof 15 juli 1999, nr. 90/99, B.6.1-B.6.2. In dezelfde zin: GwH 26 juli 2007, nr. 110/2007, B.7.1. Zie: M. EL BERHOUMI, *La liberté d'enseignement: à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle: chronique de jurisprudence 1999-2008*, Brussel, Larcier, 2009, 73-76.

van 1842 op het lager onderwijs²²⁰⁸, opgenomen is in het Schoolpact en vervolgens mee verankerd is in de Grondwet. De toegeving van ‘de Katholieken’ om de gemeentelijke overheid in de wet van 1842 een autonoom recht te geven om scholen op te richten – niet alleen aanvullend, maar ook een volwaardig eigen oprichtingsrecht – was uitdrukkelijk gebaseerd op de waarborg dat in die scholen twee uur godsdienstonderwijs zou worden georganiseerd (onder het toezicht van de Kerkelijke overheid). Die traditie overleefde vervolgens niet alleen twee schoolstrijden en werd met de uitbouw van het secundair onderwijs ook daar geïmplementeerd, zij werd ook uitdrukkelijk verankerd in het Schoolpact (en de schoolpactwet).²²⁰⁹ Dat Schoolpact is weliswaar niet geheel, maar toch in grote lijnen in de Grondwet opgenomen in 1988.²²¹⁰ Daarbij zijn ook de twee hoger genoemde bepalingen met betrekking tot het levensbeschouwelijk onderricht ingevoegd. Vraag is of het ontbreken van een expliciete vermelding van de minimale tijdsbesteding voor levensbeschouwelijk onderricht kan worden gelezen als de toekenning van een zekere beleidsvrijheid door de constituanten aan de decreetgever om ter zake af te wijken van het Schoolpact (zoals de Raad van State en een deel van de rechtsleer suggereren), dan wel dat de afwezigheid van de vermelding van het minimale tijdsbeslag slechts kadert in de summier formulering die eigen is aan grondwetsbepalingen. Op die vraag – die in wezen teruggaat op de intentie van de constituanten om het uuraspect van het levensbeschouwelijk onderricht uit het Schoolpact al dan niet te betonen in de Grondwet – ontbreekt een duidelijk antwoord in de voorbereidende werken van de constituanten.

In de verklarende nota van de regering bij het wijzigingsvoorstel van artikel 17 (nu 24) van de Grondwet is verduidelijkt dat het huidige artikel 24, §3, tweede lid van de Grondwet voorziet in een recht op morele of religieuze opvoeding ten laste van de Gemeenschap “en dus binnen het lessenrooster.”²²¹¹ Tegelijkertijd, zo verduidelijkt de nota, laat de grondwettelijke bepaling “de mogelijkheid open, dat een Gemeenschap bij decreet zou bepalen of in het door haar ingericht onderwijs deze keuze een verplichting is.”²²¹² Hoewel daarmee de indruk zou kunnen ontstaan dat een algemeen vrijstellingsregime tot de mogelijkheden behoort, waarbij slechts zij die uitdrukkelijk om levensbeschouwelijk onderricht verzoeken daarin tegemoet gekomen worden, verduidelijkte de Franstalige minister van Onderwijs in de bevoegde Kamercommissie dat “dergelijke vrijstelling [...] slechts mogelijk [is] in welomschreven en beperkte gevallen (bijvoorbeeld voor

²²⁰⁸ X. DELGRANGE en A. OVERBEEKE, "Le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle" in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (242) 256. En voor het middelbaar onderwijs op de Conventie van Antwerpen (1853-1854). Zie *supra* nr. 40.

X. DELGRANGE, "La Belgique francophone accouche douloureusement d'un cours de philosophie et de citoyenneté non désiré par tous", *Revue du Droit des Religions* 2018, (te verschijnen).

²²⁰⁹ Resolutie 8, §1 Schoolpact; art. 8 schoolpactwet.

²²¹⁰ Zie *supra* nr. 112 e.v. De nota van de regering stelde dienaangaande: “Voorwaarde voor deze ingrijpende hervorming is dat eerst de waarborgen, die sinds dertig jaar werden geboden door het nationale schoolpact en de nationale schoolpactcommissie, vervangen worden door afdwingbare grondwettelijke garanties.” (Verklarende nota bij de herziening van artikel 17 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat B.Z. 1988, nr. 100-1/1°, 1). Het Arbitragehof heeft er in het verleden op gewezen hoe artikel 24 van de Grondwet “in de lijn van de schoolpactakkoorden” ligt (Arbitragehof 5 december 1991, nr. 38/91, B.3.11).

²²¹¹ Verklarende nota bij de herziening van artikel 17 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat B.Z. 1988, nr. 100-1/1°, 4.

²²¹² Verklarende nota bij de herziening van artikel 17 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat B.Z. 1988, nr. 100-1/1°, 4.

kinderen wier ouders een godsdienst belijden die niet erkend is of waarvoor geen onderwijs is ingericht).”²²¹³ De bedoeling van de grondwetgever lijkt dus in ieder geval geweest te zijn de aanwezigheid van het levensbeschouwelijk onderricht *binnen het lessenrooster* en *als regel* te behouden, waarbij vrijstellingen slechts voor “bijzondere gevallen” gelden.²²¹⁴

Over de vraag of die grondwettelijke verplichting ook een minimaal aandeel in het lessenrooster omvat, leze men verder de verklaring van de Franstalige minister van Onderwijs. Die stelde immers het volgende:

“De bepaling van artikel 8 van de wet van 29 mei 1959 van §1 van de resolutie 8 van het Schoolpact van 20 november 1958 blijft van toepassing, wat betekent dat ‘in de officiële inrichtingen voor lager en secundair onderwijs met volledig leerplan, de lesrooster per week ten minste twee uren godsdienst en twee uren zedenleer omvat’.”²²¹⁵

Hoewel die lezing niet lijkt te zijn gevolgd door de Raad van State (anno 2010-2018) kan men op basis van deze verklaring suggereren dat het in de bedoeling van de grondwetgever lag ook de duur van het in het officieel onderwijs gewaarborgd levensbeschouwelijk onderricht grondwettelijk vast te leggen op twee lessen, daarmee een grondwettelijke verankering biedend aan een traditie die teruggaat tot 1842. Het is opmerkelijk dat de Raad van State wel bereid was de autonomie inzake studiebewijzen *als “un des éléments constitutifs de la liberté d’enseignement”* te beschouwen (zie *supra* nr. 403) terwijl hij eenzelfde grondwettelijke sterkte van het levensbeschouwelijk onderricht ontkent.

438. Een tweede vraag is **of het CPC-decreet de vrijheid van het geëngageerd onderwijs wel eerbiedigt – door in een *éducation à la philosophie et à la citoyenneté* te voorzien – en, vooralsnog louter hypothetisch, of – in het licht van de onderwijsvrijheid – de invoering van een vak CPC *ten koste van een uur levensbeschouwelijk onderricht ook in het vrij onderwijs tot de mogelijkheden behoort***. De welwillendheid van de Raad van State en een deel van de rechtsleer om, in het kader van het gelijkheidsbeginsel, tot een uniforme regeling te komen voor het officieel en het vrij onderwijs, lijkt wat voorbarig als we ze contrasteren met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake attitudinale en waardegebonden eindtermen enerzijds en met de adviesrechtspraak van de (Nederlandstalige) Raad van State inzake de verplichting voor de levensbeschouwelijke leerplannen de eindtermen te respecteren anderzijds.

Het Grondwettelijk Hof – daarin overigens gevolgd door de (Nederlandstalige) Raad van State – haalde de zwakke juridische binding van de vakoverschrijdende eindtermen en attitudinale eindtermen aan als een

²²¹³ Verslag (minister voor Onderwijs YLIEFF (FR)), *Parl.St.* Senaat B.Z. 1988, nr. 455/4, 55.

²²¹⁴ In dezelfde zin: Verslag (minister voor Onderwijs YLIEFF (FR) en staatssecretaris voor Onderwijs VAN DEN BOSSCHE (NL)), *Parl.St.* Senaat B.Z. 1988, nr. 455/4, 36; J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 105; L. VENY, "Onderwijs en grondwet. De nieuwe grondwetsbepalingen inzake onderwijs", *TBP* 1988, (573) 583.

²²¹⁵ Verslag (minister voor onderwijs YLIEFF (FR)), *Parl.St.* Senaat B.Z. 1988, nr. 455/4, 55.

belangrijk element om tot de grondwettigheid van die eindtermen te besluiten, die overigens reeds (een beperkte aanzet tot) burgerschapsdoelen omvatten.²²¹⁶ Omgekeerd wees het Hof er bij het beoordelen (en vernietigen) van de *socles de compétences* van de Franse Gemeenschap expliciet op dat deze ook “mentale processen”, “manieren van leren” en “gedragingen inzake relationele houdingen” omvatten.²²¹⁷ ***De bekommernis dat doelstellingen inzake filosofie en burgerschap de onderwijsvrijheid zouden kunnen schenden, lijkt aldus niet onrealistisch.*** Die bekommernis geldt vandaag al, enerzijds voor de scholen van het officieel en het niet-geëngageerd vrij onderwijs, aan wie reeds CPC is opgelegd, anderzijds voor de *éducation à la philosophie et à la citoyenneté*, waarin gelijksoortige onderwijsdoelen verankerd zijn. De doelen die middels het CPC-decreet zijn toegevoegd aan het Décret missions zijn immers in sterke mate waardegeladen en/of attitude-gericht.²²¹⁸ Een aantal, voornamelijk op kennisverwerving gerichte onderwijsdoelen lijken niet problematisch in het licht van de onderwijsvrijheid en de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake onderwijsdoelen: bv. het verwerven van “*la connaissance, dans une perspective historique et sociologique, des différents courants de pensée, philosophies et religions*” of “*la connaissance de la communication et des différents moyens d’information et le développement de l’esprit et de l’analyse critiques à leur égard*”. Een aantal andere doelen lijken evenwel een stuk ingrijpender in het licht van de door het Grondwettelijk Hof geformuleerde gestrengheid inzake attitude- en waardegerichte onderwijsdoelen. Zo is het onderricht inzake filosofie en burgerschap, ingevolge het CPC-decreet, ook gericht op bv. “*la capacité de gérer de manière non conflictuelle tensions, divergences, conflits ...*”; “*la capacité de vivre ensemble de manière harmonieuse et respectueuse dans une société démocratique et interculturelle, de s’y insérer et de s’y impliquer activement*”; en “*la capacité de se développer comme citoyen, sujet de droits et de devoirs, solidaire, libre, autonome, tolérant et capable d’esprit critique via notamment le déploiement d’attitudes renforçant le sens collectif, le sens de la responsabilité, le respect de l’autre et de sa différence, le respect des règles, le dialogue, et la civilité*”. De intensiteit aan waardegeladen en attitudegerichte doelen waarin het CPC-decreet voorziet, lijkt moeilijk te verzoenen met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

²²¹⁶ Zie *supra* nrs. 212-214 en 376; Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.10.1-10.2 en B.14.4; Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/3, 11.

²²¹⁷ Arbitragehof 18 april 2001, nr. 49/2001, B.11. In dezelfde zin Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.9: “dat de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen, ook die welke betrekking hebben op attitudes, zo omvangrijk en gedetailleerd zijn [...]” (eigen cursivering).

²²¹⁸ Art. 60bis, §3 Décret missions, zoals ingevoegd bij art. 3 Decr.Fr. 21 oktober 2015, schrijft volgende onderwijsdoelen voor (eigen onderstreping):

1° *Sur le plan de l’éducation philosophique et éthique* : a) *la connaissance, dans une perspective historique et sociologique, des différents courants de pensée, philosophies et religions* ; b) *la capacité de développer un questionnement philosophique ou éthique, un discernement éthique, une pensée propre sur des questions de sens et/ou de société (douter, conceptualiser, critiquer, tester, relativiser, rationaliser, argumenter)* ; c) *la capacité de respecter le pluralisme des convictions et des représentations, ainsi que de se décentrer pour écouter le point de vue d’autrui, tout en argumentant ses choix éthiques et philosophiques propres* ; d) *la capacité de gérer de manière non conflictuelle tensions, divergences, conflits...* ; e) *la participation à des débats, au sein de l’école ou à l’extérieur de celle-ci.*

2° *Sur le plan de l’éducation au fonctionnement démocratique*: a) *la capacité de vivre ensemble de manière harmonieuse et respectueuse dans une société démocratique et interculturelle, de s’y insérer et de s’y impliquer activement*; b) *la capacité de se développer comme citoyen, sujet de droits et de devoirs, solidaire, libre, autonome, tolérant et capable d’esprit critique via notamment le déploiement d’attitudes renforçant le sens collectif, le sens de la responsabilité, le respect de l’autre et de sa différence, le respect des règles, le dialogue, et la civilité*; c) *la connaissance des sources, principes et fondements de la démocratie*; d) *la connaissance de notre démocratie : les normes et sources de droit, les droits fondamentaux des personnes, les différents pouvoirs, l’organisation des institutions*; e) *la formation aux dimensions politique, sociale, économique, environnementale et culturelle de la citoyenneté, tant sur le plan local que global*; f) *la connaissance des grands enjeux et débats des sociétés contemporaines*; g) *la connaissance de la communication et des différents moyens d’information et le développement de l’esprit et de l’analyse critiques à leur égard*; h) *la participation à des activités liées à la démocratie scolaire ou locale.*

De invoering van een eigenlijk vak CPC voor het vrij onderwijs zou de bekommernis enkel scherper maken.²²¹⁹ De (Nederlandstalige) Raad van State wees er in zijn advies van 2010 reeds op hoe op het vlak van het godsdienstonderricht, waar de religieuze en filosofische opvattingen van een (geëngageerde) inrichtende macht des te meer tot uiting komen, een verder reikende vrijheid dan inzake eindtermen diende te worden gewaarborgd.²²²⁰ ***Het verdringen van de levensbeschouwelijke ruimte – door de omzetting van een uur levensbeschouwing naar een lesuur CPC – lijkt ons voor het vrij onderwijs dan ook problematisch.***²²²¹ De suggestie van de (Franstalige) Raad van State om tot een verdere uniformisering over te gaan, lijkt ons moeilijk te rijmen met de eerdere Nederlandstalige adviesrechtspraak en met het huidige constitutionele kader. Tegelijkertijd kan men zich wel afvragen waarom de huidige regeling, waarvan wordt beweerd dat ze met het oog op de vrijheid van het geëngageerd vrij onderwijs is aangenomen, deze scholen geen *opt-in* mogelijkheid biedt. De vraag is immers of ook geëngageerde vrije scholen niet minstens de vrijheid zou moeten (of kunnen) worden geboden een uur levensbeschouwing af te staan ten voordele van CPC (en de daarbij horende financiering).²²²²

Hoewel de inperking van de levensbeschouwelijke ruimte het helderst is voor het officieel (en het niet-geëngageerd vrij) onderwijs, vormt het CPC-decreet ook voor het geëngageerd vrij onderwijs al in zekere mate een inperking van de onderwijsruimte. Aanvullend op het gemeenschappelijk lesprogramma – dat in alle reguliere onderwijsinstellingen moet worden gerealiseerd – moeten geëngageerde vrije scholen voortaan immers ook de doelen van filosofie en burgerschap realiseren, zonder daarvoor het extra lesuur te kunnen inrichten dat in het officieel onderwijs beschikbaar is gemaakt door het schrappen van een uur levensbeschouwing. Scholen kunnen er aldus voor kiezen de CPC-vaardigheden alsnog binnen hun levensbeschouwelijk vak aan te reiken, ten koste van eigen levensbeschouwelijke inhoud of ze kunnen elders in het lesprogramma aan ruimte inboeten ten voordele van de CPC-doelen. Zoals ook de

²²¹⁹ Tegelijkertijd dient te worden opgemerkt dat de verstrekkers van het levensbeschouwelijk onderricht in de Franse Gemeenschap zelf vragende partij waren om gemeenschappelijke onderwijsdoelen (“référentiels”) en overheidsinspectie in het levensbeschouwelijk onderricht te introduceren (*Mémorandum du Conseil consultatif supérieur des cours philosophiques*, juni 2009, www.agers.cfwb.be; *Avis n° 4 du Conseil sur la place du questionnement philosophiques dans le cadre des cours philosophiques*, http://enseignement.be/download.php?do_id=9736 (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018)). Etienne Michel, directeur-generaal van het Franstalig katholiek onderwijs leek alvast geen probleem te hebben met de ingevoerde référentiels: “*Dans la tradition chrétienne, l’éducation religieuse, philosophique et citoyenne s’articule en fait spontanément*” (C. VAN DE WERVE, “Une éducation religieuse, philosophique et citoyenne”, *entrées libres* 2018, nr. 129, (4) 4, http://www.entrees-libres.be/wp-content/uploads/2018/05/129_soucis_hommes.pdf (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018)).

²²²⁰ Adv.RvS 16 mei 2013, nr. 53.213/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-2013, nr. 297/1, (297), 312, §15.2.

²²²¹ X. DELGRANGE, “Plaidoyer pour une étude de droit comparé intrafédéral de l’enseignement, une ébauche sur le thème des cours philosophiques à l’école”, *TORB* 2006-2007, nr. 2-4, (319) 332; R. VERSTEGEN, “Godsdienst en levensbeschouwing in het onderwijs in België” in H. WARNINK (ed.), *Godsdienst en levensbeschouwing in het onderwijs*, Scripta Canonica 4, Leuven, Peeters, 2003, (11-32) 31.

²²²² X. DELGRANGE, “La Belgique francophone accouche douloureusement d’un cours de philosophie et de citoyenneté non désiré par tous”, *Revue du Droit des Religions* 2018, (te verschijnen). Alvast bij het Franstalig katholiek onderwijs lijkt men begrip te hebben voor de gekozen regeling: “*Cette décision du législateur apporte en effet une limite à la liberté des pouvoirs organisateurs libres confessionnels et doit sans doute se comprendre dans le cadre des équilibres politiques toujours délicats qui se nouent dans cette matière*”. (E. MICHEL, “L’éducation religieuse, philosophique et citoyenne dans le projet éducatif et culturel de l’enseignement catholique”, *Enseignement Catholique* 1 februari 2018, 7).

vertegenwoordiger van de regering opmerkte ten aanzien van de Raad van State: het betreft immers communicerende vaten, wat niet gebeurt binnen de (voordien) levensbeschouwelijke ruimte moet noodgedwongen gebeuren binnen de reguliere onderwijstijd, en *vice versa*.²²²³ In beide gevallen – althans in afwachting van de uitspraak van het Grondwettelijk Hof daarover – moet het geëngageerd onderwijs het zonder bijkomende financiering stellen.

4. CONCLUSIE: ONDERWIJS *OVER* LEVENSBESCHOUWING EN/OF BURGERSCHAP, EEN KWESTIE VAN LEF?

439. De vraag naar de inhoudelijke vrijheid van het levensbeschouwelijk onderricht en de mate waarin die kan worden beperkt, kan zowel *in abstracto* worden bestudeerd als vanuit de concrete mogelijkheden om de levensbeschouwelijke vakken aan te vullen of te vervangen door een neutraal vak over levensbeschouwing, ethiek en filosofie. De centrale vraag blijft in beide gevallen: in welke mate kan de vrijheid worden ingeperkt die het levensbeschouwelijk onderricht geniet binnen de Belgische onderwijs traditie en het Belgische constitutionele kader? Er blijken een aantal pistes te bewandelen om tot een vak *over* levensbeschouwing en/of burgerschap te komen, zowel buiten de uren van de traditionele “godsdienstles”, als erbinnen – pistes die overeenkomen met een aantal al dan niet toelaatbare vrijheidsbeperkingen.²²²⁴ Aan de hand van een aantal scenario’s blikken we hieronder teug op de bedenkingen uit dit hoofdstuk.

440. Allereerst, kan **buiten de aan levensbeschouwelijk onderricht toegewezen uren** aan burgerschapsvorming worden gedaan. *Scholen zelf* hebben de vrijheid om in hun eigen leerplan en lessenrooster ruimte te voorzien voor daaraan gelieerde thema’s. Dit kan binnen de bestaande (inmiddels met het decreet onderwijsdoelen weliswaar decretaal vervaagde) vakstructuren (bv. als onderdeelje van het vak Nederlands of het vak geschiedenis) of door een nieuw, afzonderlijk vak te creëren (zoals recentelijk het GO! aankondigde te zullen doen).²²²⁵ Dat het nieuwe decreet onderwijsdoelen de ruimte voor aanvullende doelstellingen in de leerplannen behoudt, kan daarbij als een versterking van deze mogelijkheid worden gezien.

²²²³ Adv.RvS 7 september 2015, nr. 57.989/2/V, *Parl.St.* Fr.Gem. 2015-2016, nr. 171/1, (21) 25.

²²²⁴ Een eerdere versie van deze denkoefening verscheen reeds in J. LIEVENS en J. VERNIMMEN, "Over goden, geboden en verboden. Levensbeschouwelijke diversiteit op school en het recht", *TJK* 2018, nr. 2, (201) 208-212.

²²²⁵ Het GO! werkte daartoe een leerlijn rond burgerschap uit. Het staat de scholen vrij die leerlijn in bestaande vakken te integreren of binnen de vrije ruimte een afzonderlijk vak burgerschap te organiseren. Zie: <http://www.g-o.be/wat-je-moet-weten-over-het-nieuwe-vak-actief-burgerschap/> (laatst geconsulteerd op: 1 april 2018).

Ook de *decreetgever* kan aanzetten tot het inrichten van een nieuw vak door inhoudelijke eindtermen te voorzien met betrekking tot deze thema's.²²²⁶ Zo is bij het nieuwe decreet onderwijsdoelen voorzien in “burgerschapscompetenties met inbegrip van competenties inzake samenleven” als een van de zestien sleutelcompetenties waarrond de nieuwe onderwijsdoelen dienen te worden ontwikkeld.²²²⁷ Bij het vormgeven van die decretale onderwijsdoelen dient weliswaar rekening te worden gehouden met de mogelijke grondwettelijke grenzen inzake op te leggen waarden en attitudes, een bekommernis die ook rijst met betrekking tot de *éducation à la philosophie et à la citoyenneté* in de Franse Gemeenschap.

441. **Binnen de uren van het huidige levensbeschouwelijk onderwijs** is de situatie wat complexer vanwege de autonomie die de levensbeschouwelijke verenigingen ter zake traditioneel genieten. Een eerste optie, die zich in de praktijk al ontwikkelde en met het decreet onderwijsdoelen algemeen verplicht wordt in Vlaanderen, is dat binnen de levensbeschouwelijke vakken zelf gewerkt wordt aan *interlevensbeschouwelijke competenties*. Dat gebeurt onder begeleiding van de levensbeschouwelijke leerkrachten en onder eigen inspectie. Doordat verplicht rekening moet worden gehouden met deze competenties, maar de inhoudelijke invulling ervan is overgelaten aan een Commissie Levensbeschouwelijke Vakken staat de verplichting op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel dat voorschrijft zulke essentiële onderdelen van de onderwijsreglementering bij decreet te laten bepalen. Bovendien zijn niet *alle* verstrekkers van levensbeschouwelijke vakken bij de totstandkoming betrokken: de verstrekkers van cultuurbeschouwing, bv. steiner- en freinet-scholen die niet tot het officieel onderwijs behoren, zijn voortaan *wel* verplicht met deze competenties rekening te houden, zonder dat zij deel uitmaken van de Commissie Levensbeschouwelijke Vakken. Dezelfde bedenking kan gemaakt worden voor confessionele onderwijsverstrekkers die er een andere visie op nahouden dan de aan hen gelieerde inspecteur-adviseur die in de Commissie Levensbeschouwelijke Vakken zetelt. De interlevensbeschouwelijke competenties riskeren daardoor op gespannen voet te staan met hun pedagogisch project, waarin net niet vanuit de bestaande levensbeschouwingen wordt vertrokken. Ook de onderwijsvrijheid komt aldus in het gedrang.

Een tweede optie is *vanuit de overheid bepaalde vakinhouden of onderwijsdoelen* op te leggen aan de levensbeschouwelijke lesgevers. Omzichtigheid is daar geboden. Het hoger vermelde voorstel van decreet uit 2010, waarin voorzien werd in een onderdeel godsdienstvergelijkende wetenschap tijdens de helft van de levensbeschouwelijke lessen van de derde graad van het secundair onderwijs, kan hier als illustratie gelden. De Raad van State toonde zich daar enigszins sceptisch over: slechts doordat de inhoudelijke beperking in omvang beperkt bleef en de eigenlijke lesinhoud en inspectie in handen bleven van de eigen levensbeschouwelijke instellingen achtte de Raad van State het voorstel in overeenstemming met de

²²²⁶ Zie voor een recente suggestie in die zin: Reflectienota (MEULEMAN en RZOSKA) op het voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 en de codex secundair onderwijs, wat de onderwijsdoelen betreft, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1364/9, 4.

²²²⁷ Artt. 44, §2, 7° DBO en 139, §2, eerste lid, 7° en 262, §2, 7° CSO (nieuw).

onderwijsvrijheid en de vrijheid van religie. Wie de parlementaire voorbereidingen erop naslaat, merkt dat de initiatiefnemers er zelf niet helemaal uit waren of *die* beperkingen inderdaad waren hoe ze het wetsvoorstel hadden bedoeld. Wel kunnen door de decreetgever enkele uiterste grenzen worden opgelegd, zoals de verplichting in de levensbeschouwelijke vakken de mensenrechten en de reguliere onderwijsdoelen te eerbiedigen. Die grenzen kunnen evenwel slechts worden afgedwongen in de mate dat de concrete onderwijsdoelen zelf in overeenstemming zijn met de grondrechten, hetgeen – gezien de vrijheid van religie de basis vormt voor de inrichting van het levensbeschouwelijk onderricht – geen evidentie is in gevallen waarin onderwijsdoelen en levensbeschouwelijk leerplan met elkaar in conflict komen. In het decreet onderwijsdoelen is de directeur ter zake een inspectiefunctie toegekend. Het is in ieder geval duidelijk dat een volledige verschuiving (of uitholling) van de inspectiedienst voor levensbeschouwelijke vakken of een sterkere overheidssturing inzake de inhoud van levensbeschouwelijke vakken, zich op heikel juridisch terrein zou begeven.

Een derde, gedurfde optie is die uit het officieel onderwijs van de Franse Gemeenschap, waar zoals hierboven is toegelicht ***één van de twee uren levensbeschouwing vervangen is door een algemeen vak over burgerschap en filosofie***. Ook het GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap bepleit deze optie.²²²⁸ Hoewel de grondwetgever de wil lijkt te hebben gehad de traditie om in twee uur levensbeschouwelijk onderricht te voorzien te eerbiedigen, is de lezing van de Raad van State en (minstens een deel van) de rechtsleer dat zo'n beperking niet in strijd is met artikel 24 van de Grondwet. Er lijkt in ieder geval geen twijfel over te bestaan dat het inpalmen van beide uren onmogelijk is zonder de Grondwet te veranderen.²²²⁹ Dan zou immers niet langer voldaan zijn aan de verplichting uit artikel 24, §1, vierde lid van de Grondwet om tot het einde van de leerplicht in scholen van het officieel onderwijs, *binnen het lessenrooster*, de keuze aan te bieden tussen onderricht in een der erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer.²²³⁰

²²²⁸ R. VERDYCK, J. FRANSEN en S. GELLENS, "Van neutraliteit naar actief burgerschap binnen het GO!" in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (159) 167.

²²²⁹ X. DELGRANGE, "Plaidoyer pour une étude de droit comparé intrafédéral de l'enseignement, une ébauche sur le thème des cours philosophiques à l'école", *TORB* 2006-2007, nr. 2-4, (319) 331. Nochtans verwacht Delgrange dat het debat over de volledige afschaffing van het "gesegregeerde" levensbeschouwelijk onderricht vroeg of laat terug op de agenda zal komen (X. DELGRANGE, "La laïcité française prononcée avec l'accent belge", *Administration & Éducation* 2016, nr. 3, (87) 91).

²²³⁰ In een erg letterlijke lezing van artikel 24, §3 van de Grondwet zou nochtans zelfs de regeling uit de vroegere wet van Humbeek kunnen volstaan: een afwezigheid van godsdienst in het curriculum, maar de beschikbaarheid van leslokalen (en een leerkracht) voor levensbeschouwelijk onderricht buiten de reguliere schooltijd. Daarmee zou evenwel worden ingegaan tegen de geest van de Grondwet, zoals die uitdrukkelijk tot uiting komt in de voorbereidende teksten. Enige uitzondering, waarvoor het 'verbannen' van het levensbeschouwelijk onderricht tot buiten de reguliere schooltijd eventueel wel verdedigd kan worden, is het kleuteronderwijs. Ervan uitgaand dat de grondwetgever de waarborgen uit het Schoolpact heeft willen verankeren, kan immers worden geargumenteed dat daarmee enkel voor het toenmalige leerplichtonderwijs (anno 1988) in een waarborg van levensbeschouwelijk onderricht *binnen* het lessenrooster is voorzien, i.e. van zes tot achttien jaar. Voor de "nieuwe leerplichtigen" uit het kleuteronderwijs kan weliswaar niet worden afgeweken van de letterlijke bepaling van artikel 24, §3 van de Grondwet – er moet *een* aanbod zijn, maar niet noodzakelijk *binnen het lessenrooster*.

In het advies van de Raad van State komt (opnieuw) een spanning tussen gelijkheid en vrijheid naar voren, waarbij niet alleen de (Franstalige) Raad van State, maar ook een deel van de (Franstalige) rechtsleer, aandringt op een verdere terugdringing van de onderwijsvrijheid ten voordeel van een erg specifieke, formele, lezing van het gelijkheidsbeginsel. Naast het gelijkheidsbeginsel krijgen ook het recht op onderwijs en het belang van het kind een centrale rol in die redenering. Dezelfde bedenkingen kunnen daarbij worden gemaakt als ten aanzien van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake huisonderwijs. De vrijheid van onderwijs staat in beginsel op gelijke hoogte met de andere bepalingen uit titel II van de Grondwet (en gelijkkluidende bepalingen uit internationale mensenrechtenverdragen). Een afweging tussen gelijkwaardige grondrechten blijft evenwel uit, ten voordele van een uniformisering van de onderwijsregelgeving. Wil men werkelijk tot die uniformisering komen, ten koste van de onderwijsvrijheid, dan zou een grondwetswijziging ons inziens een elegantere weg zijn om te volgen. Bij afwezigheid daarvan kan ook hier eventueel worden gearchitueerd dat de invoering van het belang van het kind als primaire overweging (in 2008, in artikel 22*bis* van de Grondwet) een impliciete wijziging van artikel 24 van de Grondwet vormt.²²³¹ Zelfs dan blijft evenwel de vraag of een identiek levensbeschouwelijk onderwijsaanbod *ipso facto* “in het belang van het kind” is.

Of ook in het vrij onderwijs een inperking van het levensbeschouwelijk onderricht mogelijk zou zijn, is een moeilijke kwestie. De Raad van State leek in ieder geval de mening toegedaan dat zulks, in het licht van het gelijkheidsbeginsel, zelfs te verkiezen was. Door in een recent advies over de verlaging van de leerplichtige leeftijd te stellen dat de gemeenschappen over een grote beleidsvrijheid beschikken bij het realiseren van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 24, §1, vierde lid en §3, tweede lid van de Grondwet lijkt de Raad van State de deur alvast duidelijk op een kier te laten voor toekomstige inperkingen van de vrijheid van het vrij onderwijs ter zake. Ook tijdens de parlementaire bespreking werd gesuggereerd dat de invoering van een *éducation à la philosophie et à la citoyenneté* slechts een eerste stap is en dat in de toekomst bijkomende stappen kunnen worden gezet, dus ook de verplichte invoering van CPC in alle netten.²²³² Nochtans kan uit eerdere adviesrechtspraak van de (Nederlandstalige) Raad van State worden afgeleid dat zulks niet evident is, nu het levensbeschouwelijk onderricht een essentieel onderdeel van de onderwijsvrijheid vormt, waaraan tijdsbeperkingen (slechts) als evenredig golden wanneer zij beperkt bleven (in het in 2010 besproken voorstel, tot één wekelijks lesuur in één van de twaalf jaar leerplichtonderwijs). Bekijken we de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof met betrekking tot attitudinale eindtermen dan lijkt bovendien een hele rits doelstellingen van het in de Franse Gemeenschap ingevoerde filosofie- en burgerschapsonderwijs te verregaand in het licht van de onderwijsvrijheid. Wil een vak Levensbeschouwing, ethiek en filosofie (LEF)

²²³¹ Delgrange baseert zich expliciet op de nieuwe bepaling van artikel 22*bis* van de Grondwet: X. DELGRANGE, "La Belgique francophone accouche douloureusement d'un cours de philosophie et de citoyenneté non désiré par tous", *Revue du Droit des Religions* 2018, (te verschijnen), vn. 47.

²²³² Verslag (DOULKERIDIS (Ecolo)), *Parl.St. Fr.gem.* 2015-2016, 13-14.

een eventuele vernietiging door het Grondwettelijk Hof vermijden, lijkt een beperking tot loutere kennisinhouden of slechts na te streven attitudes aangewezen.

Een vierde optie, ten slotte, waarvoor geen ingreep vanuit de overheid is vereist, is gebruik te maken van de **vrijstellingsregeling**. Hoewel niemand ertoe kan worden gedwongen, heeft (in het officieel Vlaams onderwijs) iedereen het recht om een vrijstelling van levensbeschouwelijk onderricht te vragen. In principe moeten de ouders dan zelf in een alternatief inhoudelijk programma voor de vrijgestelde kinderen voorzien. Niets staat er evenwel aan in de weg dat een school ouders daartoe enige ondersteuning zou bieden. Wanneer *iedereen* een vrijstelling aanvraagt, kan de school zelf – in samenwerking met de ouders – een alternatief voor de betrokken leerlingen uitwerken, zij het zonder daarvoor financiering te verkrijgen. Dat is de aanpak die door een aantal methodescholen die tot het GO! behoren wordt gevolgd.²²³³

²²³³ R. VERSTEGEN, "Een nieuw vak over levensbeschouwing en ethiek in het licht van art. 24 G.W. en de fundamentele rechten en vrijheden?", *TORB* 2002-2003, nr. 3, (271) 271; Vlor Algemene Raad, *Advies: Een nieuw vak over ethiek en levensbeschouwing in het officieel onderwijs: 'levensbeschouwelijke oriëntatie'*, 22 april 2003, 2, <https://assets.vlor.be/www.vlor.be/import/ar-adv010.pdf> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018). In de mate dat deze scholen *actief* een vak "cultuurbeschouwing" aanbieden, gaan ze daarmee in tegen de regelgeving die zo'n vak beperkt tot het vrij onderwijs, onder meer omdat het officieel onderwijs geen vak kan aanbieden waarop geen inspectiebevoegdheid geldt. Overbeeke heeft het over een "piratenversie" van cultuurbeschouwing (A. OVERBEEKE, "Levensbeschouwelijk onderricht: keuzepalet en keuzevrijheid in Vlaanderen anno 2002", *TORB* 2002-2003, nr. 2, (115) 132-133). Sinds 2004 was het voor het officieel basisonderwijs mogelijk die constructie als "eigen cultuur en religie" te benoemen (te onderscheiden van het qua statuut op "cultuurbeschouwing" lijkende vak "eigen cultuur en religie" dat in het vrij secundair onderwijs kan worden aangeboden), een mogelijkheid die met het nieuwe decreet onderwijsdoelen opnieuw verdwenen is (art. 44, §2, 4° (oud) DBO; MvT bij ontwerp van Decreet betreffende het onderwijs XIV, *Parl.St.* VI.Parl. 2002-2003, nr. 1355/1, 15).

CONCLUSIE

1. DE VRIJHEID VAN ONDERWIJS: FUNDAMENT VAN DE BELGISCHE STAAT

442. Op 21 juli 1831 legde Leopold Joris Christiaan Frederik van Saksen-Coburg en Gotha de eed af als koning van het piepjonge koninkrijk België.²²³⁴ Daarmee kwam een einde aan een turbulent jaar waarin het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden, amper vijftien jaar na zijn conceptie als eengemaakte staat, ophield te bestaan. Op de Congreskolom in Brussel prijkt op de top niet alleen een standbeeld van de eerste Koning der Belgen, de kolom is in zijn geheel een herdenking van de werkzaamheden van de Volksraad (“het Nationaal Congres”²²³⁵) in het najaar van 1830 en de winter van 1831, die het aantreden van de nieuwe vorst mogelijk maakten.²²³⁶ Op de hoekpunten van de sokkel zijn sculpturen van vrouwen geplaatst die de vier fundamentele vrijheden uitbeelden waarop de nieuwe natie zou rusten: de vrijheid van eredienst, de vrijheid van vereniging, de vrijheid van drukpers ... en de vrijheid van onderwijs.²²³⁷

De incorporatie van de vrijheid van onderwijs in de congreskolom was geen toeval. Zij vormde één van de fundamentele waarop de Belgische staat werd gesticht. Het centraliserend optreden inzake onderwijs van Willem I (en zijn Franse en Oostenrijkse voorgangers) werd radicaal afgezworen. Resoluut werd gekozen voor een vrijheid van onderwijs, die intens verbonden was met de vrijheid van eredienst en vereniging – die de organisatie van het onderwijs mede mogelijk moesten maken – en de vrijheid van meningsuiting en drukpers – waartoe de vorming van kritisch geschoolde burgers noodzakelijk was.²²³⁸

De vrijheid om vanuit privaat initiatief onderwijs te verstrekken kan zonder schroom de basisidee inzake onderwijs uit de Grondwet van 1831 worden genoemd. Aan dat actieve vrijheidsbegrip zat weliswaar een passieve keerzijde – een keuzevrijheid van de ouders om gebruik te maken van het gecreëerde onderwijsaanbod, maar dat keuzeaspect was *ab initio* eerder van secundaire aard, een gevolg van de uitoefening van de actieve vrijheid, zonder dewelke er geen onderwijsaanbod zou zijn om uit te kiezen. Ook

²²³⁴ Van 25 februari 1831, de dag waarop de Grondwet verbindend werd, tot 21 juli 1831 was Erasme Louis Surllet de Chokier regent.

²²³⁵ In lijn met GILISSEN, VAN DEN STEENE en MAGITS wordt in dit werk de officiële Nederlandstalige terminologie uit 1830 gebruikt: Volksraad in plaats van Nationaal Congres en Tijdelijke Regering in plaats van Voorlopig Bewind. Zie *supra* vn. 38.

²²³⁶ Op de sokkel van de kolom staan naast de belangrijkste data met betrekking tot de onafhankelijkheidsstrijd, ook de namen van de Volksraadsleden en de leden van de Tijdelijke Regering, evenals de belangrijkste principes uit de Grondwet.

²²³⁷ F. STAPPAERTS, *La colonne du Congrès à Bruxelles: notice historique et descriptive du monument*, Brussel, Van Buggenhoudt, 1860, 37. Naar dezelfde vier vrijheden zijn ook de vier straten genoemd die uitkomen op het Vrijheidsplaats (*Place de la Liberté*), aan de andere kant van de Congresstraat: de Erediensstraat (*Rue des Cultes*), de Bondstraat (*Rue de l'Association*), de Drukpersstraat (*Rue de la Presse*) en de Onderrichtstraat (*Rue de l'Enseignement*).

²²³⁸ Zie *supra* Hoofdstuk 1 en Hoofdstuk 2, nrs. 18-31.

van het legaliteitsbeginsel kan worden opgeworpen dat het anno 1831 eerder ten dienste van de actieve onderwijsvrijheid stond dan dat het die inperkte. De idee achter beide grondwetsbepalingen was identiek: een centralistisch en despotisch optreden van de uitvoerende macht onmogelijk maken, ten voordele van het vrije initiatief (actieve vrijheid), bewaakt door de vertegenwoordigers van het volk (legaliteitsbeginsel). Van een recht op onderwijs was anno 1831 nog geen sprake. De staat was vooral nachtwaker, die zich diende te onthouden van inmenging in het leven van de burgers. Pas in de loop van de twintigste eeuw zou zich – samen met de leerplicht – een recht op onderwijs ontwikkelen.

443. Zo eensgezind Katholieken en Liberalen de schouders onder ‘de meest liberale Grondwet’ van haar tijd hadden gezet, zo groot bleek de verdeeldheid over de concrete betekenis van de aangenomen vrijheden, de onderwijsvrijheid in het bijzonder. Terwijl Katholieken ijverden voor een primaire rol voor het vrij initiatief inzake onderwijs, waarbij de overheid vrije scholen kon ‘aannemen’ en zou subsidiëren in ruil voor het overnemen van de gemeentelijke verplichting in onderwijs te voorzien, wilden de liberalen het officieel onderwijs niet tot een aanvullende rol beperken. Doorheen twee schoolstrijden zouden wisselende meerderheden het zeil naar zich toe proberen te trekken, alvorens in 1958 met het Schoolpact een min of meer stabiele schoolvrede zou worden bereikt.²²³⁹

Hoe vrij het onderwijs volgens de Grondwet ook was, al in de eerste organieke wet op het lager onderwijs van 1842 was duidelijk dat de inhoudelijke vrijheid van de onderwijsverstrekkers aan bepaalde grenzen zou worden onderworpen, grenzen waarvan de afbakening eveneens deel zou uitmaken van de Schoolstrijd. Zo ijverden de Katholieken ervoor het godsdienstonderricht – in de rooms-katholieke leer – verplicht te maken, niet alleen in de ‘eigen’ katholieke scholen, maar ook in de officiële scholen (waar een meerderheid van de leerlingen katholiek was). Een tweede ‘inhoudelijk’ twistpunt had betrekking op de inspectie. Waar de Liberalen het toezicht op het onderwijs in handen van de overheid wilden houden, streefden de Katholieken naar een zeker toezicht vanuit de clerus, minstens op het godsdienstig onderwijs, maar in een aantal voorstellen evenzeer op het lesmateriaal van de reguliere vakken. Van een vanuit de overheid gecontroleerd lesprogramma of van een uitgebreide set minimumdoelen was evenwel nog geen sprake, net zomin als van controle op het huisonderwijs.

444. De voornaamste beginselen uit het Schoolpact werden in 1988 geconstitutionaliseerd.²²⁴⁰ De onderwijsbepaling uit de Grondwet, die aanvankelijk slechts in de (actieve) onderwijsvrijheid en het legaliteitsbeginsel voorzag, is daarbij aangevuld met bijkomende grondrechten, die aldus – formeel – een plaats *naast* de onderwijsvrijheid verworven hebben. Zo werd, ten eerste, een systeem van keuzevrijheid en “extern pluralisme” bevestigd: niet alleen is er een principiële vrijheid voor eenieder scholen op te richten,

²²³⁹Zie *supra* Hoofdstuk 3, Hoofdstuk 4 en Hoofdstuk 5, nrs. 32-107.

²²⁴⁰Zie *supra* Hoofdstuk 6.2, nrs. 112-117.

in te richten en er de richting van te bepalen in overeenstemming met de eigen overtuigingen, de gemeenschap waarborgt ook de keuzevrijheid van de ouders tussen scholen (artikel 24, §1, tweede lid Grondwet). Hoewel gegroeid vanuit een confessionele logica strekt die vrijheid onderwijs te verstrekken en te kiezen zich in beginsel ook uit tot pedagogische overtuigingen.

De keuzevrijheid uit het Schoolpact en de Grondwet heeft ook een interne component, *binnen* het officieel onderwijs: de gemeenschap dient neutraal onderwijs in te richten en alle scholen van het officieel onderwijs bieden de keuze aan tussen onderricht in een der erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer (artikel 24, §1, derde en vierde lid Grondwet). Zowel in het vrij als in het officieel onderwijs hebben leerplichtige leerlingen *ten laste van de gemeenschap* recht op een morele of religieuze opvoeding (artikel 24, §3, tweede lid Grondwet).

Daarnaast werd, in lijn met de democratiseringsgedachte uit het Schoolpact en bepalingen uit verschillende mensenrechtenverdragen, voorzien in een recht op onderwijs (artikel 24, §3, eerste lid Grondwet). Ook werd in een specifiek gelijkheidsbeginsel inzake onderwijs voorzien (artikel 24, §4 Grondwet). Tot slot werd het legaliteitsbeginsel herschreven, waarbij specifiek bepaald is dat de “inrichting, erkenning of subsidiëring” van het onderwijs door de wet of het decreet moet worden geregeld. Is die herschrijving door sommigen – zo ook de Franstalige Raad van State – beoordeeld als een *versterking* van het legaliteitsbeginsel, dan zien anderen er – ons inziens terecht – een loutere bevestiging in.²²⁴¹ Aldus traden in ieder geval vier elementen – die voordien eerder ondergeschikt waren aan de actieve onderwijsvrijheid – nadrukkelijker op de voorgrond.

Tegelijkertijd betrad ook een nieuwe juridictionele actor het onderwijsrechtelijke toneel: waar voorheen de politieke partijen middels politieke onderhandelingen de schoolvrede bewaarden, werd deze taak gejuridiseerd en overgedragen aan het Arbitragehof, dat naast voor bevoegdheidsconflicten, ook bevoegdheid verkreeg voor het gelijkheidsbeginsel en het onderwijsartikel uit de Grondwet, inclusief de schoolpactbepalingen.²²⁴²

445. Niet formeel in de Grondwet opgenomen, maar wel een deel van de schoolpacttraditie was de idee dat het organiseren van vrij onderwijs (vanuit privaat initiatief) in lijn met minimale overheidsverwachtingen gepaard diende te gaan met subsidies.²²⁴³ Het Arbitragehof zou die idee ook constitutionele waarde toedichten:

²²⁴¹Zie *supra* vn. 642.

²²⁴²Zie *supra* Hoofdstuk 6.3, nrs. 118-119.

²²⁴³M. EL BERHOUMI, "Le droit au subventionnement et l'égalité en matière de financement" in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (619) 624-626.

“De door de Grondwet gewaarborgde vrijheid van onderwijs onderstelt, wil zij niet theoretisch zijn, dat de inrichtende machten die niet rechtstreeks afhangen van de gemeenschap, onder bepaalde voorwaarden, zoals vereisten van algemeen belang, aanspraak kunnen maken op subsidiëring vanwege de gemeenschap. In die mate kan de vrijheid van onderwijs bijgevolg aan grenzen gebonden zijn en verzet zij er zich niet tegen dat de decreetgever voorwaarden van financiering of subsidiëring oplegt die de uitoefening van die vrijheid beperken, voor zover niet wezenlijk afbreuk wordt gedaan aan die vrijheid, noch aan overige rechten en vrijheden zoals te dezen de vrijheid van vereniging.”²²⁴⁴

Blijft de vraag: hoe ver kan de overheid gaan in het creëren van financierings- en subsidiëeringsvoorwaarden zonder de vrijheid te schaden van het gesubsidieerd onderwijs? En in welke mate kan de overheid ook aan het onderwijs dat géén overheidsmiddelen verkrijgt inhoudelijke beperkingen of controles opleggen?

2. DE VRIJHEID BEGRENSD: EEN PARADOXALE TRIPTIEK

446. Kijken we naar het gesubsidieerd onderwijs, dan werden al in het Schoolpact (1958) en de schoolpactwet (1959) minimale verwachtingen op het vlak van *onderwijsinhoud* voorzien. De idee was in twee beperkingen te voorzien: (1) het leerplan van scholen diende in lijn te zijn met een minimumleerplan en goedgekeurd te worden en (2) het onderwijs diende een minimumlessenrooster te eerbiedigen. Die inhoudelijke beperkingen bleven evenwel gedeeltelijk dode letter. Pas na de defederalisering van het onderwijs in 1988 zou – in de loop van de jaren 1990 – volwaardiger vorm worden gegeven aan de inhoudelijke doelstellingen die de overheid inzake onderwijs gerealiseerd wil zien, in de vorm van **eindtermen en ontwikkelingsdoelen** (of in de Franse Gemeenschap *socles de compétences*).

De invoering van minimale onderwijsdoelen die door de onderwijsverstrekkers moeten worden bereikt of nagestreefd, creëerde een gelegenheid voor het Grondwettelijk Hof om zich uit te spreken over de mogelijkheden het onderwijs aan inhoudelijke beperkingen te onderwerpen. Uit de rechtspraak van het Hof kunnen een aantal basisprincipes worden gepuurd.

Ten eerste geldt dat wanneer de onderwijsvrijheid wordt ingeperkt, de subsidievoorwaarden in kwestie adequaat en evenredig moeten zijn ten aanzien van het nagestreefde doel. Inzake onderwijsdoelen aanvaardde het Hof dat de eindtermen, ontwikkelingsdoelen en *socles de compétences* een adequaat middel waren met het oog op enerzijds de gelijkwaardigheid van de studiebewijzen en diploma's (die immers in volle autonomie door de erkende onderwijsverstrekkers worden uitgereikt) en anderzijds de onderlinge gelijkwaardigheid van het onderwijs verstrekt in de instellingen die ouders en leerlingen vrij kunnen kiezen (in lijn met de controlebevoegdheid van de inspectie inzake kwalitatief onderwijs).

²²⁴⁴ Arbitragehof 1 maart 2005, nr. 48/2005, B.9. Zie *supra* nr. 195, vn. 1079 en 1080.

Ten tweede oordeelde het Hof dat wanneer de concrete eindtermen het niveau van “minimale doelstellingen” overschrijden en niet langer ruimte laten voor “de doelstellingen van het eigen pedagogisch project” aan de vrijheid van onderwijs wordt “geraakt”, waardoor verder moet worden nagegaan of de vrijheid ook is “geschonden” en de aangevochten norm moet worden vernietigd.²²⁴⁵ Zowel ten aanzien van de aanvankelijke eindtermen basisonderwijs als ten aanzien van het initiële Décret missions was het Hof alvast van oordeel dat de daarin voorziene onderwijsdoelen het niveau van minimale doelstellingen overschreden.

Ten derde moet, in zo’n geval, om een schending van de onderwijsvrijheid te vermijden, volgens het Hof minstens in een procedure worden voorzien “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”.²²⁴⁶ Met betrekking tot de vakoverschrijdende en attitudinale eindtermen benadrukte het Hof bovendien het belang van het zwakkere juridische regime: 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.²²⁴⁷

In die rechtspraak komt een **eerste paradox** tot uiting: om ten volle van de vrijheid van onderwijs ten te kunnen genieten is, aldus ook het Grondwettelijk Hof, subsidiëring vanuit de overheid nodig, maar die subsidies impliceren meteen dat de vrijheid (sterk) kan worden ingeperkt.²²⁴⁸ Die inperking vergt, zoals het Hof in zijn arresten illustreert, een delicate balanceringsoefening. Een inperking is slechts mogelijk mits voldaan aan de voorwaarden van de proportionaliteitstoets, hetgeen eigen is aan grondrechten.

447. De eindtermen lieten het huisonderwijs *sensu lato* – het niet-gesubsidieerd privéonderwijs in al zijn vormen – in principe onaangeroerd. Hoewel de leerplichtwet de invoering van een koninklijk besluit vooropstelde waarin de voorwaarden om huisonderwijs te verstrekken zouden worden opgelijst, kwam zo’n

²²⁴⁵ Zie *supra* nrs. 201 en 256; Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.9; Arbitragehof 18 april 2001, nr. 49/2001, B.9, B.11.

²²⁴⁶ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.10; Arbitragehof 18 april 2001, nr. 49/2001, B.12.

²²⁴⁷ Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.10.2. Zie *supra* nrs. 212-214 en 376.

²²⁴⁸ Cf. Adv.RvS 18 april 1991, nr. L.20.634/1 bij het ontwerp van decreet betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap, *Parl.St.* VI.Parl. 1990-1991, nr. 502/1, (181) 217: “Tenslotte kan men niet eraan voorbij dat de talrijke regelen van organisatie en werking welke in het ontwerp zijn opgenomen, voor de vrije universiteiten even zo veel beperkingen uitmaken op het stuk van de grondwettelijk beschermde vrijheid van de persoon en van de vereniging dat zij ten aanzien van de Grondwet, zonder dat zulks naar de vorm uitdrukkelijk moet worden geformuleerd, niet dan als financieringsvoorwaarden kunnen worden aangemerkt.”

Die dynamiek is niet beperkt tot België. Zie bijvoorbeeld de *dissenting opinion* van Justice Jackson in *US Supreme Court* 10 februari 1947, *Everson v. Board of Education*, 330 U.S. 855: “But we cannot have it both ways. Religious teaching cannot be a private affair when the state seeks to impose regulations which infringe on it indirectly, and a public affair when it comes to taxing citizens of one faith to aid another [...] If the state may aid these religious schools, it may therefore regulate them.”

KB er nooit. De inhoudelijke vrijheid van het huisonderwijs bleef in beginsel dan ook ongemoeid, althans tot de eeuwwisseling. Aldus konden onderwijsverstrekkers die niet (langer) aan de inhoudelijke voorwaarden voor het reguliere onderwijs beantwoordden, onder het regime van het huisonderwijs (blijven) functioneren. Het duidelijkste voorbeeld daarvan is Bais Rachel, een Joods-orthodoxe lagere meisjesschool uit Antwerpen, die haar subsidies verloor na een negatieve inspectie; het gevolg van het, vanwege de strijdigheid met religieuze overtuigingen, niet bereiken van de eindtermen inzake menselijke voortplanting en luisteroefeningen met tv-fragmenten.²²⁴⁹

De afgelopen twintig jaar is – parallel met een groeiende populariteit van het huisonderwijs – evenwel, zowel in Vlaanderen als in de Franse Gemeenschap, ook ten aanzien van het huisonderwijs een controle op de gegeven lesinhoud ingevoerd. Die is tweeledig: enerzijds zijn ouders verplicht een uitgebreide verklaring van huisonderwijs in te dienen – een soort leerplan *light* – en houdt de inspectie toezicht op de uitvoering daarvan, anderzijds worden leerlingen op specifieke momenten in hun onderwijs carrière aan centrale examens onderworpen. Bij een tweevoudige negatieve inspectie of een tweevoudig niet-slagen voor de examens wordt een leerling in beginsel gedwongen ingeschreven in een school naar keuze uit het reguliere onderwijs. De tendens tot uniformisering die zich voordien tot het reguliere onderwijs beperkte, lijkt aldus – door gelijkaardige leerinhouden in het huisonderwijs na te streven – de tentakels verder uit te strekken.²²⁵⁰

In de arresten waarin het Grondwettelijk Hof de beroepen tot vernietiging van de aangenomen regelgeving afwees, bevestigde het Hof dat de vrijheid van onderwijs – zowel passief als actief en inclusief de inhoudelijke vrijheid – zich in beginsel ook tot het kiezen voor en inrichten van huisonderwijs uitstrekt. Daarmee maakte het Hof in wezen duidelijk dat de Belgische orde een Duitse (of Nederlandse) regeling waarin huisonderwijs in beginsel niet (of slechts beperkt) toegelaten is, (vooralsnog) afkeurt.²²⁵¹ De vrijheid van onderwijs maakt zo'n verbod onmogelijk. Tegelijkertijd toonde het Hof zich evenwel bijzonder mild voor de decreetgever. Zonder een systematische proportionaliteitsanalyse te maken, beperkte het Hof zich tot boude stellingen en een bekritiseerbaar formalisme. Om een controle op het huisonderwijs – en dus een inperking van de vrijheid van het niet-gesubsidieerd onderwijs – te verantwoorden, stelde het Hof het recht op onderwijs en het belang van het kind centraal. Deze werden daarbij tot een zelfstandige verantwoordingsgrond, los van subsidiëring, voor de inperking van de onderwijsvrijheid. Daarbij rijst een **tweede paradox**: terwijl de actieve onderwijsvrijheid juist het recht inhoudt om in overeenstemming met de eigen levensbeschouwelijke of pedagogische opvattingen onderwijs te verstrekken en dus een

²²⁴⁹ Zie *supra* nrs. 247-250.

²²⁵⁰ Zie *supra* nrs. 287-316 en 335-339.

²²⁵¹ Zie over Duitsland, *supra* nr. 293 en *infra* nr. 462. Zie over Nederland, in vergelijkend perspectief met Vlaanderen: J. SPERLING, 'Moet jij niet naar school?' Een onderzoek naar de juridische aspecten van thuisonderwijs vanuit Nederlands en rechtsvergelijkend perspectief, Rotterdam, Doctoraatsproefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam, 2010, 347 p.

terughoudendheid van de overheid vereist, wordt tegelijk van diezelfde overheid verwacht – vanwege het recht op onderwijs – dat zij als kwaliteitsbewaker ten aanzien van het verstrekte onderwijs optreedt.²²⁵²

Quis custodiet ipsos custodes? Wie bewaakt de bewakers? Die vraag rijst klassiek vooral met betrekking tot wie toeziet op het correct functioneren van de hoogste rechter.²²⁵³ De Grondwet heeft, middels het legaliteitsbeginsel, de decreetgever benoemd tot eerste bewaker van het onderwijsbeleid in het algemeen, en de onderwijsvrijheid in het bijzonder. Daarbij is het dan ook het Grondwettelijk Hof dat geacht wordt te waken over hoe de decreetgever zijn taak als bewaker van de onderwijsvrijheid vervult. Anders dan inzake onderwijsdoelen lijkt het Grondwettelijk Hof zijn rol, als bewaker van de bewakers, inzake huisonderwijs zeer minimalistisch te hebben vervuld. Het ontbreekt in de rechtspraak aan een zorgvuldige balanceringsoefening, waarbij de proportionaliteit van de genomen maatregelen wordt nagegaan. Het Hof lijkt de politieke keuzes van de decreetgever onvoldoende kritisch in vraag te stellen.²²⁵⁴ Nochtans kan geargumenteed worden dat het Grondwettelijk Hof niet alleen moet vermijden te makkelijk mee te gaan in het verhaal van de decreetgever, maar net omgekeerd, extra aandacht moet schenken aan de belangen en argumenten van de burger, die de zwakkere partij is in een geschil met de overheid.²²⁵⁵ Terwijl de decreetgever ruim baan wordt gegeven, lijkt de onderwijsvrijheid ontdaan van zijn status als grondrecht, in die zin dat andere grondrechten er haast automatisch op lijken te primeren: in het bijzonder het recht op onderwijs en het belang van het kind.

448. Een **derde paradox** houdt verband met het legaliteitsbeginsel. Ingevoerd om bescherming te bieden tegen een centralistisch onderwijsbeleid zoals het door Willem I werd gevoerd, was de focus van het legaliteitsbeginsel initieel een te detaillistische regulering van het onderwijs te voorkomen door de wetgever bevoegd te maken voor het onderwijs.²²⁵⁶ Nu de overheid zich, vanuit de idee van de sociale welvaartstaat, ruim inlaat met het onderwijsbeleid leidt het legaliteitsbeginsel, zoals geïnterpreteerd door de Raad van State, er evenwel toe dat de decreetgever er niet voor kan opteren zich te beperken tot het uitzetten van algemene principes die door de regering, de inspectie of een andere dienst geconcretiseerd kunnen worden. Het gevolg is dat de decreetgever verplicht wordt, wanneer hij *een* controlemechanisme wil opzetten, zich niet te beperken tot een algemene oriëntatie en algemene doelstellingen. Het legaliteitsbeginsel vereist dat de

²²⁵² Zie in dezelfde zin met betrekking tot de Nederlandse onderwijsvrijheid: M. LAEMERS, "Inleiding" in M. LAEMERS (ed.), *De houdbaarheid van het duale bestel. Overeenkomsten en verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs 100 jaar na de Pacificatie*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2017, (11) 11.

²²⁵³ Zie bv. E. MAES, *Een grondwettelijk hof in een rechtsstaat*, Mechelen, Kluwer, 2018, 880.

²²⁵⁴ Cf. M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 678: "[la proportionnalité] est manié avec une bienveillance manifeste à l'égard du législateur."

²²⁵⁵ E. MAES, *Een grondwettelijk hof in een rechtsstaat*, Mechelen, Kluwer, 2018, 770 en 871-872.

²²⁵⁶ Ook de decreetgever wees er, zich steunend op de rechtspraak van de afdeling rechtspraak van de Raad van State, in 1990 nog op hoe door het onderwijsbeleid in handen van de wetgever te leggen het legaliteitsbeginsel de daadwerkelijke uitoefening van de vrijheid van onderwijs waarborgde (MvT Onderwijsdecreet-II, *Parl.St.* VI.Raad 1989-1990, nr. 365/1, 2).

decreetgever de nagestreefde controle detaillistisch uitwerkt, ondanks het eigenlijke doel van het legaliteitsbeginsel een al te detaillistisch onderwijsbeleid te voorkomen.

Tot slot kan nog worden gewezen op de spanning die inherent is aan het gelijkheidsbeginsel. Het gelijkheidsbeginsel – of het versterken van gelijke kansen – wordt regelmatig ingeroepen om een aantal maatregelen die de onderwijsvrijheid beperken te verantwoorden. De decreetgever streeft daarbij naar een formeel gelijke regulering – op basis van één en dezelfde set onderwijsdoelen – voor alle vormen van onderwijs. Die invulling van het gelijkheidsbeginsel is geen evidentie, des te meer nu de Grondwet expliciet melding maakt van de mogelijkheid een gedifferentieerde regeling aan te nemen afhankelijk van “objectieve verschillen, waaronder de eigen karakteristieken van iedere inrichtende macht, die een aangepaste behandeling verantwoorden”. Tegelijkertijd oordeelde het Grondwettelijk Hof evenwel dat de vrijheid van onderwijs niet verhindert dat de bevoegde wetgever, met het oog op het verzekeren van de kwaliteit en de onderlinge gelijkwaardigheid van het met overheidsmiddelen verstrekte onderwijs, maatregelen neemt die op de onderwijsinstellingen van algemene toepassing zijn, ongeacht de eigenheid van het door hen verstrekte onderwijs.²²⁵⁷

Bij het inperken van de inhoudelijke vrijheid van onderwijsverstrekkers kunnen, zoals gezegd, nochtans ook vanuit het gelijkheidsbeginsel kritische kanttekeningen worden gemaakt, met name wanneer die inhoudelijke inperkingen worden ingevoerd zonder differentiatie naar gelang van de aard van de onderwijsverstrekker waarop zij van toepassing zijn. De spanning die hier verschijnt – gelijke gevallen gelijk te behandelen, ongelijke gevallen ongelijk te behandelen – is eigen aan het gelijkheidsbeginsel. Enerzijds vereist het dat gedifferentieerd wordt op basis van de karakteristieken van de onderwijsverstrekkers. Anderzijds wordt het gelijkheidsbeginsel aangewend als verantwoording voor de formeel gelijke behandeling van onderwijsverstrekkers, die hun eigenheid net onder druk plaatst. Algemeen zien we evenwel een tendens tot uniformisering, waarin de materiële betekenis van het gelijkheidsbeginsel steeds meer naar de achtergrond verdwijnt. Verder wordt nog teruggekomen op die tendens van uniformisering in het onderwijsbeleid.

3. KRONIEK VAN EEN GRONDRECHT

3.1 DE VRIJHEID VAN ONDERWIJS ONTTROOND

De mythe van Kronos

²²⁵⁷ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.6; Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.8.4; Arbitragehof 17 februari 1999, nr. 19/99, B.4.3; Arbitragehof 18 april 2001, nr. 49/2001, B.8; Arbitragehof 5 mei 2004, nr. 67/2004, B.8.3; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.13; GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.23.1.2; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.10.1.2; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.13; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.16.

Kronos was de jongste van de Titanen, de eerste generatie Griekse goden, de kinderen van Ouranos (hemel) en Gaia (aarde). Op aansporen van Gaia werd Ouranos, die zijn zonen uit jaloezie opgesloten hield in de krochten van de aarde, door Kronos met een sikkel gecasteerd en van de macht verdreven. Kronos werd voorspeld zelf ook de macht te zullen verliezen aan zijn kinderen. Om dat noodlot te voorkomen slokte hij ze met huid en haar op, volgend op de geboorte. Enkel Zeus ontsnapte aan dat lot doordat zijn moeder, Rhea, Kronos een in doeken gewikkelde steen te eten gaf in plaats van baby Zeus. Eens opgegroeid haalde Zeus zijn broers en zussen – de tweede generatie goden – uit de maag van hun vader, in de ene versie met een gif dat Kronos hen deed uitbraken, in een andere door zijn buik open te snijden. Vanaf dat moment nam Zeus de heerschappij over goden en mensen over. Over het lot van Kronos lopen de versies uiteen. Sneden de broers – Zeus, Hades en Poseidon – hem in stukken? Werd hij opgesloten in Tartaros, de onderwereld, of in de grot van Nyx, de godin van de nacht? Werd hij bevrijd en koning gemaakt van Elysion, de verblijfplaats van de gelukzaligen; of van de Cyclopen? Een eenduidig antwoord is er niet.

449. Het beeld staat ons voor van de onderwijsvrijheid die, net als Kronos, tot volle wasdom kwam door zijn eigen vader – in onze metafoor de Nederlandse onderwijspolitiek van Willem-I – te verstoten. Zoals eerder aangehaald, primeerde die onderwijsvrijheid, fundament van de Belgische staat, aanvankelijk op de andere bepalingen inzake onderwijs, die er slechts nakomelingen – specificering, keerzijde of ondersteuning – van waren. Zo was het legaliteitsbeginsel er evenzeer op gericht de inperking van een al te ingrijpende overheid, *in concreto* de uitvoerende macht, te beletten door het eventuele overheidsoptreden aan een democratische controle te onderwerpen. De passieve vrijheid was slechts secundair, in die zin dat zij slechts als gevolg van de actieve vrijheid werd geschetst en aanvankelijk niet als dusdanig in de Grondwet werd opgenomen. Van een recht op onderwijs, deel van de tweede generatie grondrechten, was anno 1831 nog geen sprake. Ook in een onderwijskundig gelijkheidsbeginsel was aanvankelijk niet voorzien en zodra het zou worden ingevoerd, zou dat gebeuren met de *caveat* dat de eigenschappen van een onderwijsverstrekker verschillen kunnen verantwoorden, hetgeen zoveel betekent als dat ook daar de actieve vrijheid een belangrijke, primaire rol kon blijven spelen.

In de recente evolutie van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof – met niet weinig enthousiasme gevolgd door recente, vooral Franstalige, adviesrechtspraak van de Raad van State – doemt het tweede deel van Kronos' mythe op: de voorspelde omverwerping van zijn heerschappij door zijn eigen kinderen, wier belang steeds sterker doorweegt.

450. De Zeus van het verhaal lijkt, op het eerste gezicht, het **gelijkheidsbeginsel**. In het onderwijsbeleid van de laatste dertig jaar is, aan beide zijden van de taalgrens, een tendens tot uniformisering te ontwaren.²²⁵⁸

²²⁵⁸ El Berhoumi wijst erop hoe deze tendens ook een Europese dimensie heeft. Het EHRM zou een extensieve interpretatie van het gelijkheidsbeginsel en het recht op onderwijs hanteren, waarmee de balans tussen differentiatie en uniformisering naar die laatste

Om de “gelijke kansen” van de leerlingen te waarborgen zou een (minimaal) gelijk onderwijsproject moeten worden aangeboden (eindtermen), is een (minimale) gelijke toegang tot scholen naar keuze aangewezen, met specifieke voorrang voor leerlingen met een moeilijke socio-economische achtergrond (GOK-decreet) etc. De gelijkheid primeert daarbij op de vrijheid.²²⁵⁹

Specifiek met betrekking tot de inhoudelijke vrijheid is het schoolpactsysteem waarin slechts een minimumlessenrooster werd vooropgesteld en een eigenhandig vorm te geven leerplan diende te worden goedgekeurd, inmiddels vervangen door een uitgebreide set van identieke onderwijsdoelen voor het gehele gesubsidieerde en gefinancierde onderwijs. Speelden in aanvulling op die gemeenschappelijke onderwijsdoelen de gedifferentieerde leerplannen aanvankelijk nog een voorname rol, dan lijkt ook die nu te worden teruggedrongen, bijvoorbeeld door de toekenning van het getuigschrift basisonderwijs niet langer op het leerplan, maar op de onderwijsdoelen te enten, door de inspectie primair op de eindtermen te laten focussen en door uitdrukkelijk te bepalen dat de leerplannen in omvang beperkt moeten zijn; dit alles (minstens gedeeltelijk) om ouders (en de overheid) de zekerheid te verschaffen dat het onderwijs in alle onderwijsinstellingen gelijkwaardig is. Nochtans was ook een alternatief mogelijk, waarin het vrij onderwijs slechts daadwerkelijk *minimale* doelstellingen zou krijgen opgelegd en het officieel onderwijs eventueel meer gedetailleerde (streef)doelen.²²⁶⁰

Diezelfde uniformisering lijkt zich inmiddels ook tot het huisonderwijs uit te strekken. De referentie om na te gaan, via inspectie en examens, of jongeren middels huisonderwijs voldoende (lees: de juiste) onderwijsinhouden verwerven, zijn immers diezelfde onderwijsdoelen die voor het reguliere onderwijs zijn ingevoerd: eindtermen/*socles de compétences*. De volgende stap voor het reguliere onderwijs lijkt zelfs (een deel

kant zou overhellen (M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 669 en 680-691; met verwijzingen). In dezelfde zin: J. DE GROOF en K. WILLEMS, "Onderwijsvrijheid en het artikel 24 § 1, al. 1 Belgische Grondwet. 30 jaar interpretatie door het Grondwettelijk Hof en de Raad van State", *TORB* 2017-2018, nr. 1-2, (5) 9 en 23; X. DELGRANGE, "Mixité sociale, mixité religieuse: le droit de l'enseignement face à la diversité", *Le droit et la diversité culturelle*, Brussel, Bruylant, 2011, (503) 508.

Ook in Nederland wordt een tendens tot uniformisering waargenomen. Specifiek voorwerp van debat zijn de zogenaamde “samenwerkingsscholen” waarbij openbaar en bijzonder onderwijs (het equivalent van officieel en vrij onderwijs) bestuurlijk in één school worden samengebracht (art. 17 Nederlandse wet op het primair onderwijs). Zie o.a. de bijdragen van H. BROEKSTEEG, "Over de verbijzondering van het bestuur van openbare scholen" en H. OVERES en T. VAN DER PLOEG, "De ongelijkheid van publiek- en privaatrecht als element in de vormgeving van samenwerkingsbestuur en samenwerkingsschool" en D. SCHREURS, "De samenwerkingsschool in het duale onderwijsbestel: de uitzondering die de regel bevestigt" in M. LAEMERS (ed.), *De houdbaarheid van het duale bestel. Overeenkomsten en verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs 100 jaar na de Pacificatie*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2017, (17) 21-22 en (173) 173-188 en (121) 121-136; P.W.A. HUISMAN, *De samenwerkingsschool. Een analyse van de juridische problematiek rond samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs 's-Gravenhage*, Elsevier, 2002, 313 p; C.W. NOORLANDER, "De samenwerkingsschool: een onderwijsconstitutioneel gedrocht?", *De Gemeentestem* 2011, nr. 7357, (419) 419-430.

²²⁵⁹ Zie ook de analyse van El Berhoumi met betrekking tot de *liberté organisationnelle*: M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 669 e.v. en 716 e.v. Zie ook: D. LIETAER, "Parfois, quand la liberté passe, l'égalité trépassé", *La Revue nouvelle* 1998, nr. 10, (127) 127-131.

²²⁶⁰ Al zou daarbij de vraag rijzen in welke mate meer gedetailleerde leerdoelen voor het officieel onderwijs in overeenstemming zijn met de onderwijsvrijheid die toekomt aan het officieel gesubsidieerd onderwijs en met de autonomie, die middels artikel 24, §2 van de Grondwet bij bijzonder decreet aan het Gemeenschapsonderwijs is toegekend. Wat het GO! betreft, zou de eventuele kritiek kunnen worden ontweken door zulke onderwijsdoelen bij bijzondere meerderheid aan te nemen.

van) de levensbeschouwelijke vrijheid terug te dringen ten voordele van een gemeenschappelijke vorming inzake levensbeschouwing, ethiek, filosofie en/of burgerschap.

Het schijnt ons toe dat die uniformiseringstendens (nog) intenser aanwezig is in de Franse Gemeenschap. Niet alleen de decreetgever lijkt daarin het voortouw te nemen, ook de Franstalige Raad van State neemt – minstens in de kwestie van de *Cours de Philosophie et de Citoyenneté* – (mee) het voortouw in de uniformiseringsbeweging zonder veel tegenstand in de rechtsleer. In de Vlaamse Gemeenschap is eveneens een tendens tot uniformisering aanwezig, maar die lijkt – mogelijk afhankelijk van de politieke meerderheid – enigszins beperkt. Zo is de centraliseringstendens inzake examinering een stuk beperkter en toonde de Nederlandstalige Raad van State zich – ons inziens terecht – voorzichtiger ten aanzien van de inperking van de inhoudelijke vrijheid van het levensbeschouwelijk onderricht.

In ieder geval speelt de tendens tot uniformisering ook ten aanzien van andere aspecten van de schoolorganisatie dan het louter inhoudelijke. Zo is bijvoorbeeld ook de decretale verankering van de benoemingsvoorwaarden en bevoegdheden van schooldirecteurs aangevochten en zien we de tendens tot uniformisering ook in het hoger onderwijs, bijvoorbeeld in de verplichte participatiestructuur of de verplichting voor hogescholen zich te associëren met een universiteit.²²⁶¹ In de Franse Gemeenschap is ook het huiswerk decretaal geregeld.²²⁶² Een ander voorbeeld van uniformisering vinden we in het inschrijvingsbeleid. Hoewel het GOK-decreet een aantal lovenswaardige doelstellingen diende, was een gedifferentieerde inschrijvingsregeling – zoals die voordien trouwens gold – geenszins onmogelijk. Vrije scholen *kan*, in lijn met de Grondwet, *meer* vrijheid worden geboden dan officiële scholen bij het selecteren van leerlingen. Van enige selectievrijheid is in de praktijk evenwel geen sprake meer. Het inschrijvingsvraagstuk linkt meteen aan de passieve onderwijsvrijheid.

451. Is ook de **passieve vrijheid** door verschillende evoluties gaan primeren op de actieve vrijheid? Hoewel de passieve vrijheid niet tot de kern van dit proefschrift behoort, is een korte uitweiding op zijn plaats.²²⁶³ In de rechtsleer is alvast opgeworpen dat de balans tussen actieve en passieve vrijheid steeds

²²⁶¹ Zie met betrekking tot de bevoegdheden en de benoemingsvoorwaarden van de schooldirecteur respectievelijk: Arbitragehof 17 februari 1999, nr. 19/99, B.4.4 en GwH 17 oktober 2007, nr. 132/2007, B.6.2. Zie over de participatie in het hoger onderwijs: E. MAES, "De verplichte inspraak in de onderwijsinstelling in de Vlaamse en Franse Gemeenschap: een dialoog tussen de decreetgever, de Raad van State en het Arbitragehof", *TORB* 2006-2007, nr. 2-4, (374) 374-384; Arbitragehof 1 maart 2005, nr. 48/2005, B.9. Zie over de associatievorming: Arbitragehof 23 februari 2005, nr. 44/2005, B.20.2; A. BOON, "Associatie: quo vadis - waar ga je heen?", *TORB* 2007-2008, nr. 1-2, (3) 3-17; E. CLYBOUW, "Het Arbitragehof en de bamahervorming", *TORB* 2004-2005, nr. 6, (506) 516-519; R. VERSTEGEN, "Integratie van de academische opleidingen en de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling voor onderwijs", *TORB* 2010-2011, nr. 4, (332) 332-335; Zie over de personeelskeuze ook: Arbitragehof 1 april 1998, nr. 34/98; A. OVERBEEKE, "Multi-etnisch schoolteam, vrije personeelskeuze en gelijke behandeling. Enkele vingeroefeningen (noot bij arbitragehof 34/98 van 1 april 1998)", *TORB* 1998-1999, vol. 1, (1) 20.

²²⁶² Zie Decr.Fr. 29 maart 2001 *visant à réguler les travaux à domicile dans l'enseignement fondamental*, BS 15 mei 2001.

²²⁶³ Zie voor een uitgebreide analyse van de passieve onderwijsvrijheid: C. HABETS, *Vrijheid van onderwijs: een juridische verkenning van inschrijvingsbeleid, neutraliteit en het keuzerecht van ouders*, Hasselt, UHasselt Doctoraatsproefschrift, 2018, 547 p.

Onze summiere bespreking van de passieve onderwijsvrijheid is gedeeltelijk gebaseerd op eerdere publicaties, waarin de keuzevrijheid en het inschrijvingsrecht ruimer aan bod kwamen. Zie: J. LIEVENS en K. WILLEMS, "Is de droom van een eigen school

nadrukkelijker op de passieve vrijheid is komen te liggen.²²⁶⁴ Zulks blijkt ook uit het woordgebruik van de decreetgever, die het onomwonden over “de onderwijsconsument” heeft.²²⁶⁵ De idee is dan dat het onderwijsbeleid niet (langer) ten dienste van de onderwijsverstrekkers – inrichtende machten, koepels en netten – moet staan, maar ten dienste van de voorkeur van de onderwijsgebruikers. Zulks zou in het bijzonder tot uiting komen in de regeling van het inschrijvingsrecht, zoals dat in Vlaanderen werd ingevoerd met het GOK-decreet.²²⁶⁶

Vrije scholen mochten aanvankelijk leerlingen weigeren, zolang zij die weigering voldoende motiveerden op basis van het eigen pedagogisch project en zij daartoe geen redenen aandroegen die “onbetamelijk zijn en waardoor de menselijke waardigheid in het gedrang komt.”²²⁶⁷ Die weigeringsvrijheid vloeide voort uit de contractsvrijheid van het vrij onderwijs als private contractspartij. Het was daarbij niet ondenkbaar dat een school met het oog op het behoud van haar levensbeschouwelijk karakter een leerling kon weigeren op grond van godsdienstige overtuigingen.²²⁶⁸ Ook konden scholen gedurende lange tijd enkel jongens of enkel meisjes toelaten.²²⁶⁹ Die contractsvrijheid gold weliswaar enkel voor scholen van het vrij onderwijs. Voor scholen van het officieel onderwijs, die vanuit de overheid zijn georganiseerd, gold in beginsel de verplichting elke burger gelijk te behandelen: enkel als niet aan de wettelijke toelatingsvoorwaarden was voldaan kon een leerling worden geweigerd. Dit verschil in behandeling kan als een (inmiddels verdwenen)

een juridische nachtmerrie? De casus van het joods onderwijs" in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (39), 39-49 en J. LIEVENS en J. VERNIMMEN, "'Hier spreekt men Nederlands!' Het Grondwettelijk Hof over de voorrangregeling voor Nederlandstaligen in het Brussels onderwijs", *RW* 2017, vol. 81, nr. 3, (82) 82-91.

²²⁶⁴ J. DE GROOF, "'Het onderwijs is vrij' (art. 24 § 1, al. 1 G.W.). Zienwijzen van het Arbitragehof en van de Raad van State omtrent de onderwijsvrijheid", *TORB* 2006-2007, nr. 2-4, (124) 163; M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 706; G. MAES, "Buigt identiteit voor geld? Over subsidiëring en vrij particulier initiatief", *TBP* 2004, nr. 10, (626) 629-631; A. OVERBEEKE, "Levensbeschouwelijk onderricht: keuzepalet en keuzevrijheid in Vlaanderen anno 2002", *TORB* 2002-2003, nr. 2, (115) 115. *Contra*: L. FRANKEN, "Vrijheid van godsdienst en onderwijs 2.0: feit of fictie?" in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (136) 143.

²²⁶⁵ MvT bij Ontwerp van decreet betreffende het onderwijs XIV, *Parl.St.* VI.Parl. 2002-2003, nr. 1355/1, 19. Zie kritisch over de “*marketisation*” van het onderwijs: J. LISMONT, "L'enseignement peut-il être organisé par la société civile?", *La Revue nouvelle* 1998, nr. 10, (98) 98-105.

²²⁶⁶ Decreet 28 juni 2002 betreffende gelijke onderwijskansen-I, *BS* 14 september 2002. Zie daarover ook: C. HABETS, *Vrijheid van onderwijs: een juridische verkenning van inschrijvingsbeleid, neutraliteit en het keuzerecht van ouders*, Hasselt, UHasselt Doctoraatsproefschrift, 2018, 337-458; A. OVERBEEKE, "Non-discriminatie en gelijke kansen inzake schoolkeuze in het Vlaamse onderwijs: requiem voor het toelatingsbeleid van identiteitsgebonden instellingen?", *Vrijheid en gelijkheid: de horizontale werking van het gelijkheidsbeginsel en de nieuwe antidiscriminatiewet. - Antwerpen, 2003*, Antwerpen, Maklu, 2003, (707) 707-753; M. POESEN-VANDEPUTTE, "Het nieuwe Inschrijvingsdecreet succesfactoren voor sociale mix", *TORB* 2012-2013, nr. 5, (316) 316-329; B. STEEN, "Elk kind heeft recht op onderwijs in de school naar keuze ... of toch niet?", *TJK* 2002, nr. 5, (252) 252-264; L. VANCRAVEBECK, "Le droit à l'inscription et le refus d'inscription" in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (349) 349-363; L. VENY, S. DE MEERLEER en P. BEX, "... En nog maar eens het inschrijvingsrecht!", *TORB* 2014-2015, nr. 4, (4) 4-17; B. VERBEECK, "Het Gelijke Onderwijskansendecreet: bijsturing of hertekening?", *TJK* 2005, nr. 4, (164) 164-167; B. VERBEECK, "Noot. De grenzen van het inschrijvingsrecht... of de verdergaande proceduralisering van het onderwijs", *TJK* 2010, nr. 1, (72) 72-74; R. VERSTEGEN, "Algemene analyse. Gelijke onderwijskansen in de Vlaamse Gemeenschap. Verkenning van enkele principiële vragen", *TORB* 2003-2004, nr. 4-5, (284) 284-302; S. YILDIRIM, "De fundamentele uitdagingen van het gelijke-onderwijskansenbeleid", *TORB* 2004-2005, nr. 1, (87) 87-90.

²²⁶⁷ Arbitragehof 4 november 1998, nr. 110/98, B.3.2-3.3.

²²⁶⁸ Zie over de (mogelijke) impact van het GOK-decreet op het joods onderwijs: J. LIEVENS en K. WILLEMS, "Is de droom van een eigen school een juridische nachtmerrie? De casus van het joods onderwijs" in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (39) 45-48.

²²⁶⁹ L. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, Die Keure, 2010, 26-27, met verwijzingen naar rechtspraak en rechtsleer in vn. 71 en 72.

voorbeeld gelden van de in artikel 24, §4 van de Grondwet vermelde “objectieve verschillen, waaronder de eigen karakteristieken van iedere inrichtende macht, die een aangepaste behandeling verantwoorden”, *in casu* de hoedanigheid van private contractspartij van vrije inrichtende machten (overheid in louter functionele zin) en de hoedanigheid van overheid van het officieel onderwijs (overheid in organieke zin).²²⁷⁰

In 2002 werd dit onderscheid om leerlingen al dan niet te selecteren, opgeheven. Het GOK-decreet maakte met name aan die grote selectievrijheid van het vrij onderwijs een einde: zolang er plaatsen zijn, moet een school kandidaat-leerlingen sindsdien inschrijven.²²⁷¹ Zijn er meer kandidaten dan plaatsen, dan is de volgorde van aanmelding bepalend. Op die manier kan, met uitzondering van enkele specifieke categorieën²²⁷², niet langer voorrang worden gegeven aan een bepaald type leerlingen.

Het Grondwettelijk Hof oordeelde ook hier dat “de vrijheid van onderwijs niet eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever, met het oog op het verzekeren van de kwaliteit en de onderlinge gelijkwaardigheid van het met overheidsmiddelen verstrekte onderwijs, maatregelen neemt die op de onderwijsinstellingen van algemene toepassing zijn, ongeacht de eigenheid van het door hen verstrekte onderwijs.”²²⁷³ Het GOK-decreet zou een legitiem doel dienen – het aanpakken van de kansenongelijkheid in het onderwijs – en de gekozen weg zou de onderwijsvrijheid niet disproportioneel inperken. Het Hof wees het beroep tot vernietiging dan ook van de hand.²²⁷⁴

Sindsdien is de enige voorwaarde die aan ouders kan worden opgelegd de ondertekening van het pedagogisch project en het schoolreglement. In theorie is het inschrijvingsrecht niet absoluut: scholen zouden kunnen vasthouden aan hun identiteit – ook in hun inschrijvingsbeleid – indien zij in hun schoolreglement hun project voldoende nauwkeurig uitschrijven, zodat ‘andersgezinde’ ouders hun akkoord daarmee niet zullen geven (waarbij de school weliswaar de internationaalrechtelijke en grondwettelijke beginselen inzake de rechten van de mens en van het kind in het bijzonder moet eerbiedigen).²²⁷⁵

²²⁷⁰ Cf. Arbitragehof 2 april 1992, nr. 26/92, B.3.6 en Arbitragehof 2 april 1992, nr. 27/92, 4.B.2. Zie over dat onderscheid: S. LUST en B. STEEN, “Welles nietes over vrije onderwijsinstellingen, administratieve overheden en rechtsbescherming”, *TORB* 2002-2003, nr. 4, (315) 315-353.

²²⁷¹ Zie voor de actuele regeling: artt. 37 *bis* e.v. DBO en artt. 110/1 e.v. CSO.

²²⁷² Zo geldt er, ondanks het principiële gelijke recht op inschrijving, nog een voorrang voor zussen en broers van al ingeschreven leerlingen, kinderen van schoolpersoneel, kinderen met thuistaal Nederlands in Brusselse scholen, kinderen met bepaalde socio-economische kenmerken (i.e. van wie het gezin een schooltoelage ontvangt of van wie de moeder niet in het bezit is van een diploma van het secundair onderwijs) en voor kinderen in het eerste jaar middelbaar onderwijs die reeds schoolliepen in de basisschool met zelfde vestigingsplaats. Zie artt. 37 *quater*-37 *septies* DBO en artt. 110/3-110/7 CSO. Zie met betrekking tot de voorrangsregeling voor Nederlandstaligen in Brussel: J. LIEVENS en J. VERNIMMEN, “Hier spreekt men Nederlands! Het Grondwettelijk Hof over de voorrangsregeling voor Nederlandstaligen in het Brussels onderwijs”, *RW* 2017, vol. 81, nr. 3, (82) 82-91.

²²⁷³ Arbitragehof 8 oktober 2003, nr. 131/2003, B.5.5 (e.v.).

²²⁷⁴ Zie kritisch: C. HABETS, *Vrijheid van onderwijs: een juridische verkenning van inschrijvingsbeleid, neutraliteit en het keuzerecht van ouders*, Hasselt, UHasselt Doctoraatsproefschrift, 2018, 449-450; G. MAES, “Buigt identiteit voor geld? Over subsidiëring en vrij particulier initiatief”, *TBP* 2004, nr. 10, (626) 626-631.

²²⁷⁵ Art. 62, §1, 11° DBO en art. 15, §1, 11° CSO. Zie hierover ook Commissie inzake Leerlingenrechten, 13 oktober 2004, 2004-62. Deze visie, die onder meer steun vindt in het arrest van het Grondwettelijk Hof (Arbitragehof 8 oktober 2003, nr. 131/2003, B.5.6, eerste alinea), heeft iets paradoxaals: de invoering van een inschrijvingsrecht is erop gericht een einde te maken aan het bestaan

Twee problemen kunnen daarbij worden aangestipt. Ten eerste is de vormgeving van een specifiek pedagogisch project makkelijker gezegd dan gedaan. Hoe meer aspecten van het onderwijs de Vlaamse decreetgever reguleert en uniformiseert, hoe minder ruimte onderwijsverstrekkers genieten om ter zake eigen accenten te leggen en hun eigenheid tot uiting te laten komen.²²⁷⁶

Ten tweede en zo mogelijk nog belangrijker: zelfs als een school erin zou slagen haar pedagogisch project voldoende verfijnd te omschrijven, hebben scholen geen controlemiddelen om na te gaan of ouders die instemmen met het pedagogisch project de bepalingen ervan ook daadwerkelijk 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 kan ontbinden wegens contractbreuk²²⁷⁷, maar de vraag is nog maar hoe makkelijk een school van die optie gebruik kan maken.²²⁷⁸ 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.

Voorlopige conclusie: ook hier is er – net als bij de inhoudelijke voorschriften en controles op het vrij onderwijs – sprake van een inperking van de mogelijkheid van vrije onderwijsverstrekkers om hun eigenheid

van 'concentratiescholen', maar zou net een aanmoediging tot segregatie kunnen vormen nu alleen die scholen die een uitgesproken pedagogisch project hebben nog in staat zullen zijn de weigering van bepaalde leerlingen te verantwoorden (zie ook: A. OVERBEEKE, "Segregatie, desegregatie, integratie? Het recht op schoolkeuze en –stichting, schoolkeuzegedrag en de gevolgen ervan voor de schoolsamenstelling", *TORB* 2003-2004, nr. 4-5, (303) 313; in dezelfde zin met betrekking tot Nederland: M. NOLEN, J. STREEFKERK en J. VERBEEK, "De betekenis van een gezamenlijk aanmeldingsbeleid voor het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs" in M. LAEMERS (ed.), *De houdbaarheid van het duale bestel. Overeenkomsten en verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs 100 jaar na de Pacificatie*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2017, (89) 111). Zulke segregatie was nochtans geenszins de bedoeling van de decreetgever. Zo werd tijdens de parlementaire besprekingen duidelijk gesteld dat het de bedoeling was om selectie van leerlingen op basis van lidmaatschap van een religieuze organisatie te vermijden: "Indien een atheïstische ouder zijn kind wil inschrijven in een Joodse school omdat hij vindt dat het kind een confessioneel-Joodse opvoeding moet krijgen, kan die school dat kind niet weigeren" (*Parl. St.* VI. Parl. 1996-1997, nr. 451/11, 55; A. OVERBEEKE, "Non-discriminatie en gelijke kansen inzake schoolkeuze in het Vlaamse onderwijs: requiem voor het toelatingsbeleid van identiteitsgebonden instellingen?", *Vrijheid en gelijkheid: de horizontale werking van het gelijkheidsbeginsel en de nieuwe antidiscriminatiewet. - Antwerpen, 2003*, Antwerpen, Maklu, 2003, (707) 743, vn. 192; R. VERSTEGEN, "Algemene analyse. Gelijke onderwijskansen in de Vlaamse Gemeenschap. Verkenning van enkele principiële vragen", *TORB* 2003-2004, nr. 4-5, (284) 289).

²²⁷⁶ Dat neemt niet weg dat bepaalde scholen hun schoolbeleid en schoolreglement wel degelijk zouden hebben aangescherpt met het oog op het inschrijvingsbeleid. Zie met betrekking tot enkele *Haredi/Hassidische* gesubsidieerde scholen: L. PERRY-HAZAN, "From the Constitution to the Classroom: Educational Freedom in Antwerp's Ultra-Orthodox Jewish Schools", *Journal of School Choice* 2014, vol. 8, nr. 3, (475) 492). Optimistischer over de mogelijkheden van een zichtbare pedagogische identiteit om zich als school te profileren: H. ANNOOT, "Het gelijke kansendecreet: quo vademus?", *TORB* 2003-2004, nr. 4-5, (380) 386.

²²⁷⁷ Arbitragehof 8 oktober 2003, nr. 131/2003, B.5.6, laatste alinea.

²²⁷⁸ Zie bv. Antwerpen (3e k.) nr. 2012/AR/2910, 18 juni 2013, zoals weergegeven in F. JUDO, "De grens tussen politiek en religie", *De Juristenkrant* 25 september 2013 2013, (3) 3, waarin het Antwerpse hof van beroep oordeelde over de weigering van inschrijving van de zonen van een gezin met (vermeende) anti-zionistische opvattingen in een Joods-orthodoxe meisjesschool. Het hof bevestigde dat een school het waarheidsgehalte van de instemming met het pedagogisch project mag onderzoeken, maar benadrukte tegelijkertijd dat ze slechts tot geveinsde instemming mocht besluiten als er ernstige en eensluidende aanwijzingen in die zin waren; wat *in casu* niet het geval was.

vrij te kunnen hanteren bij de inrichting van het onderwijsgebeuren, met gelijke onderwijskansen als voornaamste motivering voor zulke inperking. De passieve vrijheid van onderwijs van de ouders zou aldus primeren op de actieve vrijheid van onderwijs van de scholen. Die stelling moet evenwel worden genuanceerd. We komen hier verder op terug.

452. Ook het **legaliteitsbeginsel** neemt een stuk van de koek.²²⁷⁹ *Ab initio* ingevoerd als versterking van de actieve onderwijsvrijheid dreigt het legaliteitsbeginsel bij een eventuele inperking van de vrijheid een versterkend effect te hebben doordat het de decreetgever aanzet tot een meer gedetailleerde uitwerking van de vrijheidsinperking. De wetgever werd middels het legaliteitsbeginsel aangesteld als de eerste bewaker van de onderwijsvrijheid. Het legaliteitsbeginsel lijkt, gegeven het reguleringsoptimisme van de decreetgever(s), echter niet langer ten dienste te staan van de onderwijsvrijheid. Zo stuurde de Raad van State inzake huisonderwijs meermaals aan op een specificering van de controlemechanismen, vanwege het legaliteitsbeginsel. Hoewel gericht op het beperken van de discretionaire macht van inspectie of uitvoerende macht riskeert een specificering van de controle in een context als deze ook een verscherping ervan met zich mee te brengen, en dus een inperking van de onderwijsvrijheid.²²⁸⁰ Ook in de arresten van het Grondwettelijk Hof komt de spanning tussen vrijheid en legaliteit tot uiting, zij het minder expliciet. Zo ging ook het Hof mee in de redenering van de Raad van State dat de invoering van duidelijkere criteria – en dus minder vrijheid – een goede zaak is.²²⁸¹ Hoewel zulks vanuit het legaliteitsbeginsel zonder twijfel kan worden verdedigd, is het perspectief vanuit de vrijheid van onderwijs somberder: net door die specificiteit wordt de onderwijsverstrekker immers geconfronteerd met een aanzienlijke inperking van zijn onderwijsvrijheid.

Het recente advies van de Raad van State bij het voorstel van decreet betreffende de onderwijsdoelen lijkt die tendens enkel te bevestigen: net als in zijn adviezen bij het huisonderwijs lijkt de grootste bezorgdheid van de Raad van State een eventuele schending van het legaliteitsbeginsel.²²⁸²

453. Tot slot, en centraal in dit onderzoek, stellen we vast dat ook **het recht op onderwijs, versterkt door het primaire belang van het kind**, de volle werking van de actieve vrijheid van onderwijs lijkt te

²²⁷⁹ *Contra* M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 699, die stelt “*que l'exigence de légalité a perdu en intensité*”. Charlier stelt dan weer dat hoewel de overheid wel degelijk gedetailleerder optreedt, zulks de autonomie van onderwijsinstelling net ten goede komt: “*Plus le projet sociopolitique de l'enseignement sera clair, plus les missions des établissements seront précises, plus ils pourront utiliser positivement leur autonomie*” (CHARLIER, “L'enseignement peut-il aujourd'hui se passer des réseaux?”, *La Revue nouvelle* 1998, nr. 10, (67) 77). Versteegen wijst ons op het voorbeeld van Arbitragehof 8 februari 1996, nr. 11/96, waarin het legaliteitsbeginsel nog steeds ter versterking van de onderwijsvrijheid is aangewend (met betrekking tot een bij regeringsbesluit aangenomen lijst van gronden voor weigeringen van inschrijving in het hoger onderwijs; R. VERSTEGEN, “Over de gevolgen van een vernietigingsarrest van het Arbitragehof en het legaliteitsbeginsel als bescherming van de vrije toegang tot het onderwijs”, *TORB* 1996-1997, nr. 1, (60) 63).

²²⁸⁰ Zie *supra* nr. 268.

²²⁸¹ Zie *supra* nr. 311.

²²⁸² Zie *supra* nrs. 350 en 368 (onderwijsdoelen) en nr. 268 (huisonderwijs).

doorkruisen. Die dynamiek is het duidelijkst zichtbaar in de rechtspraak met betrekking tot huisonderwijs, waar zonder nauwgezette proportionaliteitsafweging de genomen maatregelen als legitiem (impliciet ook als adequaat en proportioneel) werden beschouwd ter vrijwaring van het recht op onderwijs van eenieder, ondanks de ongeziene impact op de onderwijsvrijheid.

El Berhoumi suggereert (anno 2013) dat, hoewel het Belgische onderwijsrecht achterop hinkt met betrekking tot bepaalde aspecten, de algemene tendens er een is van uitbreiding van de waarborgen van het recht op onderwijs (in combinatie met het gelijkheidsbeginsel).²²⁸³ Wat het achterophinken betreft, verwijst hij enerzijds naar de onvolledige realisatie van de gratis toegang tot onderwijs en anderzijds op het ontbreken van onderwijs inzake mensenrechten en burgerschap. De gratis toegang tot onderwijs, als deel van het recht op onderwijs, heeft alvast een relatief unieke positie verworven in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof als een van de weinige middelen die het Hof ook ambtshalve inroept (naast het legaliteitsbeginsel).²²⁸⁴ De evoluties inzake burgerschapsvorming, zowel in de Vlaamse Gemeenschap als (vooral) in de Franse Gemeenschap kunnen alvast gezien worden als een ‘bijbenen’ ter zake van het Belgische onderwijsrecht, waarbij het recht op onderwijs nauwgezet op de voorgrond is gekomen (ook waar dat ten koste gaat van de onderwijsvrijheid). Het voorzien van onderwijs inzake mensenrechten en burgerschap maakt immers deel uit van het recht op onderwijs zoals verankerd in verschillende internationale instrumenten. Door expliciet in burgerschapsvorming te voorzien, wordt immers uitvoering gegeven aan het recht op onderwijs, zoals gespecificeerd in onder andere artikel 29 van het Kinderrechtenverdrag. Opnieuw staat die evolutie evenwel op gespannen voet met de onderwijsvrijheid. Werken we voor burgerschapsvorming met onderwijsdoelen, dan riskeren die al snel waardegeladen en attitudinaal te zijn – waarbij het Grondwettelijk Hof een grotere gestrengheid leek te hanteren. Werken we met een afzonderlijk, maar verplicht vak als de *Cours de Philosophie et de Citoyenneté* (CPC), dan is bovendien een inbreuk in het levensbeschouwelijk onderricht (of in het reguliere lessenrooster) noodzakelijk. De spanning met de onderwijsvrijheid is dan ook glashelder.

3.2 DE GRONDRECHTEN ALS DEKMANTEL

454. Hoe helder bovenstaande analyse ons ook toeschijnt, helemaal overtuigen doet ze niet. Er lijkt meer aan de hand. Het lijkt geen twijfel dat het gelijkheidsbeginsel, de keuzevrijheid en het recht op onderwijs in een bepaald discours als primaire grondrechten naar voor worden geschoven, met voorrang op de actieve onderwijsvrijheid. Vraag is echter of dat discours ook stoelt op de *ware* betekenis van die grondrechten. Ons schijnt het toe dat de genoemde grondrechten – minstens gedeeltelijk – als dekmantel worden gebruikt om

²²⁸³ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 682.

²²⁸⁴ Zie: Arbitragehof 19 mei 1994, nr. 40/94, A.12; E. MAES, *Een grondwettelijk hof in een rechtsstaat*, Mechelen, Kluwer, 2018, 702, 717-718

de inperking van de actieve onderwijsvrijheid te rechtvaardigen, maar zonder dat zijzelf werkelijk gediend zijn met de getroffen regeling.

In die analyse zijn het niet de alternatieve grondrechten die de vrijheid van onderwijs van zijn troon verdringen, maar speelt een machtsstrijd met als centrale inzet “het primaat van de politiek”.²²⁸⁵ Achter het terugdringen van de actieve vrijheid van onderwijs schuilt dan een agenda waarin de overheid zich een rechtstreekse zeggenschap over de opleiding of opvoeding van het kind wil toe-eigenen, in eerste instantie ten koste van de koepels en netten, maar net zo goed ten koste van ouders wier opvattingen al te zeer afwijken van wat de overheid als ‘goed onderwijs’ beschouwt.

Wat het **gelijkheidsbeginsel** betreft, is eerder al gewezen op het verschil tussen materiële en formele gelijkheid.²²⁸⁶ In de mate dat uniformiteit wordt nagestreefd, leidt zulks slechts tot formele gelijkheid: het identiek behandelen van twee situaties omdat men ervan uitgaat dat zij gelijke karakteristieken vertonen. De eigenschappen die een uniforme behandeling verantwoorden, zijn dan het voorzien in onderwijs, met of – wanneer ook aan het huisonderwijs gelijke of gelijkaardige beperkingen worden opgelegd – zonder publieke middelen. *In se* is een gelijke behandeling mogelijk. Ook het Grondwettelijk Hof heeft bevestigd dat de onderwijsvrijheid 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 overheidsmiddelen verstrekte onderwijs, maatregelen neemt die op de onderwijsinstellingen van algemene toepassing zijn, ongeacht de eigenheid van het door hen verstrekte onderwijs.”²²⁸⁷ Er is dus een *mogelijkheid* tot uniforme behandeling, bijvoorbeeld inzake onderwijsdoelen.

Die *mogelijkheid* – in specifieke omstandigheden – lijkt evenwel verworpen tot een *evidentie* of zelfs een *verplichting*. Als voorbeeld van dat laatste kan verwezen worden naar het advies van de (Franstalige) afdeling Wetgeving van de Raad van State, waarin werd aangedrongen op de invoering van CPC in het volledige vrij onderwijs.²²⁸⁸ Die ‘evidente’ uniformisering lijkt in strijd met het gelijkheidsbeginsel zoals het in de Grondwet is opgenomen. Artikel 24, §4 van de Grondwet omvat immers uitdrukkelijk (ook) een materieel gelijkheidsconcept, waarbij verschillende situaties verschillend behandeld dienen te worden. Met name stuurt het artikel erop aan “rekening [te houden] met objectieve verschillen, waaronder de eigen

²²⁸⁵ Expliciet in die zin: Jo De Ro (Open Vld), Debat over onderwijs, *De Zevende Dag*, VRT, 18 juni 2017; B. EECKHOUT, "Terug naar het college met Bart Eeckhout: waarom N-VA een nieuwe schoolstrijd voert", *De Morgen* 9 februari 2018, <https://www.demorgen.be/politiek/terug-naar-het-college-met-bart-eeckhout-waarom-n-va-een-nieuwe-schoolstrijd-voert-bf32924e/> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

²²⁸⁶ Zie *supra* vn. 2006.

²²⁸⁷ Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, B.6; Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, B.8.4; Arbitragehof 17 februari 1999, nr. 19/99, B.4.3; Arbitragehof 18 april 2001, nr. 49/2001, B.8; Arbitragehof 5 mei 2004, nr. 67/2004, B.8.3; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.13; GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.23.1.2; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.10.1.2; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.13; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.16.

²²⁸⁸ Zie *supra* nr. 434.

kenmerkende van iedere inrichtende macht, die een aangepaste behandeling verantwoordt." Dat scholen van het vrij en het officieel onderwijs gelijke of gelijkaardige voorwaarden inzake hygiëne en brandveiligheid krijgen opgelegd, lijkt ons niet meer dan logisch. Of ook een identiek inschrijvingsrecht de enige mogelijke optie is, valt evenwel te betwijfelen. Wat opvalt is hoe noch de decreetgever, noch de hoogste rechtscolleges zich (consequent) lijken te bekommeren om de genoemde materiële gelijkheid.

455. Kijken we naar de **passieve onderwijsvrijheid** dan dringt de vaststelling zich op dat het GOK-decreet net zo goed een inperking van de keuzevrijheid vormt.²²⁸⁹ Dat de gelijkheid toeneemt wat de kansen betreft om je kind in een bepaalde school in te schrijven, impliceert immers dat ook de gelijkheid toeneemt wat de kansen betreft te worden afgewezen door een schoolbestuur. Vol is vol. Ouders die een bewuste keuze maken voor een school met een pedagogisch project dat aansluit bij hun eigen pedagogische, filosofische of levensbeschouwelijke overtuigingen (een keuze die wordt beschermd door de passieve vrijheid van onderwijs) kunnen zo de pas worden afgesneden door ouders die geen pedagogische, filosofische of levensbeschouwelijke *match* met de betrokken school hebben (maar bijvoorbeeld voor de school kozen die het dichtst bij de woonplaats ligt) en hun kind er sneller inschreven.²²⁹⁰ Dat snelheid het criterium is geworden, leidde tot kamperende ouders die soms zelfs een week op voorhand hun tentje opsloegen voor de schoolpoort van hun keuze om eerst te zijn. Ideaal is die oplossing niet, nu de vrije keuze aldus beperkt is tot families die zich vrij kunnen maken en/of iemand kunnen 'inhuren' om voor hun kind in de rij te staan.²²⁹¹ De invoering van centrale aanmeldingsystemen om de overvraging van bepaalde scholen en de wachtlijstenproblematiek te stroomlijnen, geven daarnaast de *indruk* de vrije keuze van ouders nog verder te beperken; of minstens hen de *controle* over die keuze te ontnemen en te onderwerpen aan een ondoorgrondelijk algoritme. Tegelijkertijd herstellen ze wel de 'gelijke' kans op inschrijving, zij het dat geen rekening wordt gehouden met de mate waarin een kind of gezin aansluiting vindt bij het project van de school.

²²⁸⁹ Deze analyse steunt gedeeltelijk op wat we eerder schreven in J. LIEVENS en K. WILLEMS, "Is de droom van een eigen school een juridische nachtmerrie? De casus van het joods onderwijs" in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (39) 45-48. Zie voor een analyse van deze problematiek in Nederland: M. LAEMERS, "Onderwijsvrijheid en selectie naar maatschappelijke achtergrond" in T. VAN DER PLOEG (ed.), *De vrijheid van onderwijs, de ontwikkeling van een bijzonder grondrecht*, Utrecht, Lemma, 2000, (261) 261-279; M. NOLEN, J. STREEFKERK en J. VERBEEK, "De betekenis van een gezamenlijk aanmeldingsbeleid voor het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs" in M. LAEMERS (ed.), *De houdbaarheid van het duale bestel. Overeenkomsten en verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs 100 jaar na de Pacificatie*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2017, (89) 89-119; Zie algemener over de keuzevrijheid in Nederland: M. LAEMERS, *Schoolkeuzevrijheid: veranderingen in betekenis en reikwijdte. Liberté de choix scolaire: changements de sens et de portée*, Nijmegen, ITS, 1999, 283 p.; P. HUISMAN en P. ZOONTJENS, *Selectie bij toegang tot het onderwijs: Een juridische studie over toelating en verwijdering van onderwijsdeelnemers per thema en onderwijssector*, Deventer, Kluwer, 2009, 329 p.

²²⁹⁰ Vanuit die bekommernis werd een beroep tot vernietiging ingesteld tegen het GOK-decreet door een joodse ouder: hij wilde voor zijn kinderen een school met een welbepaald levensbeschouwelijk pedagogisch project. Het GOK-decreet zou de identiteit van de school evenwel kunnen veranderen en de verscheidenheid van scholen met een duidelijk herkenbare identiteit teniet doen, waardoor hij gedwongen zou zijn de kinderen van school weg te halen en niet meer over de vrije keuze van onderwijs zou beschikken (Arbitragehof 8 oktober 2003, nr. 131/2003, A.1). Tegelijkertijd werd ook een beroep tot vernietiging ingesteld door Julien Librecht, Vlaams volksvertegenwoordiger voor het toenmalig Vlaams Blok. Librecht stelde in eerste instantie dat het GOK-decreet de *actieve* vrijheid van onderwijs schond.

²²⁹¹ B. METS en S. PENNEMAN, "Recht op je eerste keuze? Aanmeldsystemen: een inbreuk op de vrijheid van onderwijs?" in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (76) 79.

Ook de maatregelen inzake huisonderwijs beperken de keuzemogelijkheden van ouders eerder dan ze te versterken. Actieve en passieve vrijheid zijn kanten van dezelfde medaille.²²⁹² Wie de actieve vrijheid ondergraaft, schaadt minstens gedeeltelijk ook de passieve vrijheid.

Het Grondwettelijk Hof verduidelijkte al dat de passieve onderwijsvrijheid niet impliceert “dat de ouders en de leerlingen een onvoorwaardelijk recht van inschrijving in de [specifieke] school van hun keuze hebben”.²²⁹³ In werkelijkheid is niet alleen de keuze van school niet gewaarborgd, maar zelfs die van type onderwijs niet. Kijken we iets nauwkeuriger naar de decretale bepalingen inzake vrije keuze, dan valt immers op dat die onveranderd gestoeld zijn op confessionele leest. De decretale verankering van de vrije keuze – inclusief het recht op vervoer naar of oprichting/subsidiëring van een bijkomende school – houdt slechts rekening met het al dan niet aanwezig zijn van een confessionele of neutrale school. Voor ouders die een specifieke pedagogische methode wensen (freinet, steiner etc.) of voor wie een specifieke studierichting ambiëert (bv. sportwetenschappen), blijkt de passieve onderwijsvrijheid al snel een lege doos. Zodra een vrije school op redelijke afstand aanwezig is, verliezen ouders het recht een bijkomende school in de subsidieregeling te laten opnemen, ook als de aanwezige vrije school confessioneel van insteek is, terwijl zij een pedagogische methodeschool voor hun kind wilden. Ging de decreetgever wel voluit voor de passieve vrijheid, dan zou de regelgeving er zonder twijfel anders uitzien. Minstens zouden methodescholen dan een plek krijgen in de decretale uitwerking van de vrije schoolkeuze. Hoewel de (actieve) onderwijsvrijheid nadrukkelijk is bevestigd voor het methodeonderwijs²²⁹⁴ is nooit in concrete decretale modaliteiten voorzien die ook de passieve onderwijsvrijheid waarborgen.²²⁹⁵

Een daadwerkelijke bescherming van passieve onderwijsvrijheid zou net aanleiding kunnen geven tot een diverser onderwijslandschap met *meer* verschillen tussen onderwijsverstrekkers, wat de vermoedelijke wens tot uniformisering – en tot controle – van de decreetgever evenwel zou ondergraven.

²²⁹² Cf. de eerder aangehaalde rechtspraak, bv: Arbitragehof 2 april 1992, nr. 25/92, 4.B.3; Arbitragehof 2 april 1992, nr. 28/92, 6.B.4. Recenter: Arbitragehof 8 oktober 2003, nr. 131/2003, B.5.3. Zie ook: H. ANNOOT, "Het gelijke kansendecreet: quo vademus?", *TORB* 2003-2004, nr. 4-5, (380) 380.

²²⁹³ Arbitragehof 4 november 1998, nr. 110/98, B.3.2.

²²⁹⁴ Zie o.a. Arbitragehof 2 april 1992, nr.25/92, 4.B.1. Zie *supra* nr. 3, vn. 9.

²²⁹⁵ Bovendien genieten enkel scholen met een confessionele grondslag van een gunstregeling voor vrijekeuzescholen. Zie A. OVERBEEKE, "Segregatie, desegregatie, integratie? Het recht op schoolkeuze en –stichting, schoolkeuzegedrag en de gevolgen ervan voor de schoolsamenstelling", *TORB* 2003-2004, nr. 4-5, (303) 303-318, die voorstelt een gelijke oprichtingsdrempel in te voeren voor confessionele en niet-confessionele minderheidsscholen (p. 317). Het toenmalige Arbitragehof oordeelde in zijn arrest nr. 85/98 van 15 juli 1998 nochtans dat die vrijekeuzeregeling enkel vanuit de *passieve* vrijheid diende te worden beoordeeld (B.3.8), dat de gewone rationalisatienormen volstonden om de *actieve* onderwijsvrijheid te waarborgen, ook voor het steineronderwijs (B.3.9), en dat het gelijkheidsbeginsel “niet zo ruim [kan] worden uitgelegd dat zij de verplichting zou inhouden om voor scholen die hun eigenheid vinden in bepaalde pedagogische of onderwijskundige opvattingen te voorzien in gunstnormen” (B.5.7.1; in dezelfde zin B.8.4). Zie daarover: R. VERSTEGEN, "Kleine onderwijsverstrekkers onder de beschermende hand van de rechter", *TORB* 2006-2007, nr. 2-4, (345) 363-364. Zie over de positie van de steinerscholen ook: H. ANNOOT, "Het schoolpact: een levend lijk in de 21ste eeuw?", *TORB* 2008-2009, nr. 2-3, (225) 225-231. Zie ook: X. DELGRANGE en M. EL BERHOUMI, "Les droits en matière d'enseignement" in M. VERDUSSEN en N. BONBLED (eds.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Brussel, Bruylant, 2011, (1176) 1213-1216.

456. Met betrekking tot het **recht op onderwijs** en het belang van het kind zien we ten slotte een nogal specifieke invulling, waarbij de visie van de overheid, waar die verschilt met die van de ouders, als *prima facie* betrouwbaar wordt aanvaard door de rechtspraak. Dat het recht op onderwijs zijn plaats opeist in het grondrechtenpalet inzake onderwijs is *in se* niet problematisch. Integendeel, het recht op onderwijs is uitgebreid verankerd in meerdere internationale instrumenten. Bovendien is de Straatsburgse rechtspraak ter zake duidelijk: de overtuigingen van ouders zijn secundair ten aanzien van het recht op onderwijs van het kind.²²⁹⁶

Die Straatsburgse rechtspraak houdt evenwel geen rekening met – en heeft evenmin voorrang op – het Belgische constitutionele kader, waarin naast het recht op onderwijs ook de onderwijsvrijheid moet worden gewaarborgd. Het Grondwettelijk Hof stelde expliciet dat het ene grondrecht, de vrijheid van onderwijs, niet kan worden gezien los van het andere grondrecht, het recht op onderwijs. Merkwaardig genoeg oordeelde het tegelijkertijd wel dat dat het recht op onderwijs in zekere zin kan gezien worden zonder de onderwijsvrijheid, door het een quasi absolute voorrang te verlenen.²²⁹⁷

De rol van het Grondwettelijk Hof ter zake is verontrustend. Enerzijds riskeert ook het recht op onderwijs slechts een dekmantel te zijn voor de primauteit van de politiek: ook voor beleidsmaatregelen waarvan de impact op de onderwijskwaliteit onzeker of beperkt is, wordt het recht op onderwijs naar voor geschoven als verantwoording. Daarbij faalt het Hof erin voorrang te verlenen aan een grondrecht boven overwegingen die louter “het algemeen belang” of politieke belangen dienen.²²⁹⁸ Anderzijds valt de vlotheid op waarmee het Grondwettelijk Hof de primauteit van het recht op onderwijs ook in de Belgische rechtsorde binnenloodst. Het belang dat het Hof aan het recht op onderwijs toekent, blijkt ook uit hoe het de gratis toegang tot onderwijs reeds ambtshalve heeft opgeworpen, hetgeen het daarnaast enkel doet met de grondwettelijke legaliteitsbeginselen.²²⁹⁹ Hoewel door sommigen is gesuggereerd dat er ook in België een inherente hiërarchie tussen beide grondrechten bestaat²³⁰⁰, blijkt zulks niet uit hun juridische verankering.

²²⁹⁶ EHRM 7 december 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen t. Denemarken*, nrs. 5095/71, 5920/72, 9526/72, §52; EHRM 25 februari 1982, *Campbell en Cosans t. Verenigd Koninkrijk*, nrs. 7511/76, 7743/76, §40. Zie *infra* nr. 462.

²²⁹⁷ Zie *supra* nr. 293.

²²⁹⁸ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 679. Het Hof faalt er daarbij in het principe van “priority-to-rights” (de voorrang van grondrechten op eisen van algemeen belang) toe te passen. Zie: S. VAN DROOGHENBROECK, “Conflit entre droits fondamentaux, pondération des intérêts: fausses pistes (?) et vrais problèmes” in J.-L. RENCHON (ed.), *Les droits de la personnalité*, Brussel, Bruylant, 2009, (299) 313-315.

²²⁹⁹ Zie: Arbitragehof 19 mei 1994, nr. 40/94, A.12; E. MAES, *Een grondwettelijk hof in een rechtsstaat*, Mechelen, Kluwer, 2018, 702, 717-718.

²³⁰⁰ Bv. J. DE GROOF, *Vrijheid van en recht op onderwijs. Het regime van de vrije keuze van de confessionele en niet-confessionele school*, Leuven, Doctoraatsproefschrift KULeuven Bijzondere faculteit Kerkelijk recht, 1984, 216. Hetzelfde debat woedt in Nederland. Zie bv. M. LAEMERS, “Inleiding” in M. LAEMERS (ed.), *De houdbaarheid van het duale bestel. Overeenkomsten en verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs 100 jaar na de Pacificatie*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2017, (11) 11 met verwijzing naar P. HUISMAN en P. ZOONTJENS, *Leerrechten als structurele grondslag voor wetgeving. Eindrapport*, Rotterdam/Tilburg, Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht, 1 december 2016, 56-57, https://www.ingrado.nl/assets/uploads/NCOR_Leerrechten_als_structurale_grondslag_voor_wetgeving.pdf (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

Zij zijn als nevensgeschikte grondrechten in de Belgische Grondwet opgenomen en het ontbreekt ter zake dan ook aan een *a priori* hiërarchie tussen beide. In de letter en de geest van artikel 24 van de Grondwet ontbreekt elke indicatie dat het recht op onderwijs erin zou primeren op de onderwijsvrijheid.²³⁰¹ Aldus komt het toe aan de grondwettelijke rechter om ze tegenover elkaar af te wegen. Het Hof blijkt zijn rol als *countermajoritarian force*, als bewaker van de decreetgever, evenwel onvoldoende te vervullen.

Bovendien wordt “het recht op onderwijs” vaak gehanteerd zonder te specificeren wat voor onderwijs men precies bedoelt en welke doelen men met onderwijs nastreeft. Hoewel zonder succes is ook door de verzoekende partijen bij de huisonderwijszaken opgeworpen dat de verplichte inschrijving in het reguliere onderwijs het belang van de betrokken kinderen en hun recht op onderwijs net zou schaden, omwille van hun persoonlijke, pedagogische culturele of religieuze eigenschappen of overtuigingen. Een ander voorbeeld van hoe het recht op onderwijs ook tegen de overheid – en haar visie op onderwijs – kan worden ingeroepen is hoe Global Home Education Exchange, een internationaal netwerk van verstrekkers van huisonderwijs, in zijn *Rio Principles* stelt dat het recht op onderwijs niet los kan worden gezien van onder meer *respect for difference* (principle 5) en *protection of the family* (principle 3) en dat het gezin moet worden erkend als primaire en meest fundamentele onderwijsinstelling.²³⁰² Huisonderwijs zou – zo luidt de argumentatie dan – vanuit een bepaalde invulling van het recht op onderwijs net moeten worden aangemoedigd, nu het toelaat “*to tailor your child’s education to his or her unique style of learning*”²³⁰³ en nu – alvast wat de VS betreft – dat globaal genomen niet ten koste zou gaan van de kwaliteit van het onderwijs inzake academische prestaties en maatschappelijke betrokkenheid.²³⁰⁴ We kunnen daar minstens uit concluderen dat overheidsinmenging niet voor iedereen een evidente beleidskeuze is, laat staan dat iedereen zou onderschrijven dat de overheid het best geplaatst is om in te schatten wat in “het belang van het kind” is. Die overtuiging vindt ook aansluiting bij het in de Volksraad – weliswaar in een ander tijdperk – geuite standpunt dat het niet aan de staat, maar aan de ouders toekomt te beslissen welk onderwijs hun kinderen genieten.²³⁰⁵

Neemt men de onderwijsdoelen van artikel 29 van het Kinderrechtenverdrag als uitgangspunt – waarin naast “het bijbrengen van eerbied voor de ouders van het kind, voor zijn of haar eigen culturele identiteit, taal en waarden” ook het bijbrengen van eerbied “voor de nationale waarden van het land waar het kind woont, het land waar het is geboren, en voor andere beschavingen dan de zijne of de hare” centraal staan, evenals “de voorbereiding van het kind op een verantwoord leven in een vrije samenleving, in de geest van begrip, vrede, verdraagzaamheid, gelijkheid van geslachten, en vriendschap tussen alle volken, etnische, nationale

²³⁰¹ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d’enseignement à l’épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 692.

²³⁰² GHEX, *The Rio Principles*, maart 2016, www.theriopinciples.org (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

²³⁰³ Een gelijkaardig argument werd opgeworpen door de verzoekende partijen in de huisonderwijszaken. Zie *supra* nr. 294.

²³⁰⁴ HSLDA, *You can homeschool*, 2017, 9; B. RAY, *Homeschooling Grows up*, 2003, 1-7, <https://hsllda.org/content/research/ray2003/default.asp> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

²³⁰⁵ Tussenkomst Van Crombrughe in E. HUYTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, t. I, 634. Zie *supra* nr. 28.

en godsdienstige groepen en personen behorend tot de oorspronkelijke bevolking” – dan is, gegeven die uitgebreide agenda, een zekere inmenging in het onderwijsgebeuren vanwege de overheid niet onlogisch en, gegeven de nood aan diverse opvattingen, de voorkeur voor publiek onderwijs evenmin. Ook dan blijft de vraag of het uniforme onderwijsaanbod waar de overheid op aanstuurt ook de beste manier is om die doelen te bereiken, of het tot beter onderwijs leidt dan alternatieven, en of het ook beter is voor *elk* kind. Zo zien we hoe, inzake inclusief onderwijs voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, de overheid aanvankelijk – middels het M-decreet – aanstuurde op een *verplichte* (of minstens *evidente*) integratie van de betrokken leerlingen in het gewoon onderwijs.²³⁰⁶ Inmiddels lijkt (opnieuw) het discours te primeren dat leerlingen die *beter* af zouden zijn in het buitengewoon onderwijs daarvoor moeten kunnen blijven opteren. Het is opvallend dat de schroom die de minister van Onderwijs toont met betrekking tot inclusief onderwijs en de ruimte die daarbij (terug) aan de keuzevrijheid wordt gegeven²³⁰⁷ afwezig is als het over andere uniforme onderwijsregulering gaat. Nochtans zou ook bij leerlingen zonder vastgestelde specifieke onderwijsbehoeften een divers onderwijslandschap tot *beter* onderwijs voor de specifieke leerling *kunnen* leiden.

De onderliggende vraag lijkt welk doel men met onderwijs nastreeft en welke prioriteiten men stelt. Minstens moet dat worden gespecificeerd en moet bij de toetsing door de hoogste rechtscolleges rekenschap worden gegeven van de mate waarin maatregelen met zekerheid bijdragen tot “het” recht op onderwijs. Belangrijk daarbij is het recht op onderwijs niet te laten verglijden in een recht voor de overheid het onderwijs te determineren. Vraag moet steeds zijn welk aspect van het recht op onderwijs precies gediend wordt door een specifieke maatregel.

457. Inzake het **legaliteitsbeginsel** blijft de spanning met de onderwijsvrijheid bestaan. Anders dan de overige elementen van artikel 24 van de Grondwet lijkt het legaliteitsbeginsel ook minder prominent aangewend te worden in politieke retoriek. Integendeel, het legaliteitsbeginsel vormt mogelijk net een beperking voor wisselende coalities die de specifieke uitwerking van bepaalde programmapunten liever zouden overlaten aan de uitvoerende macht. In de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State speelt het legaliteitsbeginsel daarentegen een prominente rol.

²³⁰⁶ Zie: A. D'ESPALLIER, "Tot de Mde macht - een evaluatie van het M-decreet", *TORB* 2016-2017, nr. 1-2, (26) 26-34; S. KEUNEN, "Het M-decreet: de M van meer inclusie?", *TORB* 2015, nr. 2, (100) 100-113.

²³⁰⁷ Zie: K. WILLEMS, "GON-begeleiding voor slechtzienden: de blinde vlek tussen redelijke aanpassingen en inclusief onderwijs", *TJK* 2018, nr. 1, (149) 156.

3.3 DE DOMINANTIE VAN HET KATHOLIEK ONDERWIJS VLAANDEREN IN VRAAG GESTELD

458. Wat de passieve onderwijsvrijheid, het gelijkheidsbeginsel en het recht op onderwijs betreft, lijkt de spanning met de actieve onderwijsvrijheid dus minstens gedeeltelijk van politieke aard. De grondrechten worden in een specifiek discours aangewend om een uniformisering van het onderwijsbeleid te verantwoorden, evenwel zonder dat de betekenis van de aangevoerde grondrechten ten volle wordt (v)erkend. Al te makkelijk wordt voorbijgegaan aan de eventuele beperking van de keuzevrijheid, die het gevolg is van een verschraling van het onderwijslandschap; aan de vereiste van materiële gelijkheid die een onderscheiden regeling voor onderwijsverstrekkers met onderscheiden karakteristieken veronderstelt; en aan alternatieve invullingen van wat ‘goed onderwijs’ is, waarmee eveneens recht zou kunnen worden gedaan aan de belangen van het kind en zijn recht op onderwijs.

Hoewel het de strikt juridische analyse van onze data overstijgt, schijnt de mogelijkheid dat hier een politieke machtsstrijd achter schuilgaat ons toe als niet volstrekt irreal. Inzet is daarbij “het primaat van de politiek”, dan wel de autonomie van de inrichtende machten (of hun koepelverenigingen).²³⁰⁸ Het doel van de beperking van de actieve onderwijsvrijheid is dan niet zozeer het versterken van de keuzevrijheid of de gelijkheid in materiële zin; maar wel het verkrijgen van rechtstreekse zeggenschap, als overheid, over de opvoeding van het kind. Dat gebeurt in eerste instantie ten koste van de koepels en netten, maar net zo goed ten koste van ouders wier opvattingen al te zeer afwijken van wat de overheid als ‘goed onderwijs’ beschouwt.

Deel van die machtsstrijd tussen politiek en onderwijsveld is zonder twijfel verbonden met de dominante positie die het Katholiek Onderwijs Vlaanderen heeft weten te verwerven binnen het Vlaamse onderwijslandschap. Met meer dan 60% van de leerlingen lager onderwijs en meer dan 70% van de leerlingen secundair onderwijs “bezet” het Katholiek Onderwijs een gigantisch deel van “de markt”²³⁰⁹, een deel dat zonder overheidsinmenging aan de controle van de decreetgever zou ontsnappen. Door anderen is reeds opgeworpen dat de dominante positie van het Katholiek Onderwijs Vlaanderen de maatschappelijke realiteit niet langer zou weerspiegelen.²³¹⁰ Belangrijk bij die vraag lijkt ons het besef dat ook zonder een katholiek

²³⁰⁸ Zie (kritisch) over de status van de koepels in de Franse Gemeenschap: T. HACHEZ, "Libérer la liberté d'enseignement. Avant-propos", *La Revue nouvelle* 1998, nr. 10, (6) 6-15; T. HACHEZ, "La métépsychose des réseaux", *La Revue nouvelle* 1996, nr. 5, (56) 56-64; C. DERENNE, "Dépasser les réseaux: une proposition", *La Revue nouvelle* 1998, nr. 10, (78) 78-91.

²³⁰⁹ Cijfers van 2016 op basis van DIENST BESTUUR & ORGANISATIE KATHOLIEK ONDERWIJS VLAANDEREN, *Analyse septembertelling schooljaar 2017-2018*, <https://pincette.vsko.be/meta/properties/dc-identifieer/Sta-20170918-6> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018) en DEPARTEMENT ONDERWIJS EN VORMING, *Vlaams onderwijs in cijfers 2016-2017*, Brussel, <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/vlaams-onderwijs-in-cijfers-2016-2017> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018), 12 en 18. In sommige regio's loopt de concentratie zelfs op tot boven de 80%.

²³¹⁰ L. FRANKEN, "The freedom of religion and the freedom of education in twenty-first century Belgium: a critical approach", *British Journal of Religious Education* 2016, vol. 38, nr. 3, (308) 315; E. HEMELSOET, "Neutraal onderwijs als hefboom tot onderwijsvrijheid: over de onlosmakelijke verbondenheid van de actieve en passieve vrijheid van onderwijs" in I. GEERINCK en R.

geloofsproject te onderschrijven ouders legitieme redenen kunnen hebben om te opteren voor een katholieke school: kwaliteit, reputatie, nabijheid, aanbod en aanpak etc.²³¹¹

Vraag is: *als* ouders liever ander onderwijs zouden kiezen dan het katholieke, is het bestaande juridisch kader dan flexibel genoeg om de onderwijsmarkt te herschikken.²³¹² Die vraag overstijgt de grenzen van dit onderzoek. Met het oog op toekomstig onderzoek zijn we geneigd de hypothese naar voren te schuiven dat zulks niet het geval is.²³¹³ Als we het Grondwettelijk Hof volgen in de stelling dat om de vrijheid van onderwijs daadwerkelijk te genieten een subsidiëring onontbeerlijk is, oogt de vrijheid van oprichting immers precair. In de praktijk blijkt het oprichten van een eigen school immers alles behalve evident, niet in het minst door de te voorziene (pre)financiering en de scherpe programmatienormen.²³¹⁴ De makkelijkste weg naar een “eigen” school met een specifieke pedagogische (of levensbeschouwelijke) insteek blijkt middels steun van één van de bestaande netten/koepels.²³¹⁵

WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (63) 73. Zie met betrekking tot de Franse Gemeenschap: D. DÉOM, "L'enseignement est libre: quel avenir pour une petite phrase riche de passé?", *En hommage à Francis Delpérée: itinéraires d'un constitutionnaliste*, Brussel, Bruylant, 2007, (437) 445.

Bovendien kan worden opgeworpen dat die dominante positie ingaat tegen de eerder vermelde doelstellingen van de onderwijsvrijheid om monopolievorming in het onderwijs tegen te gaan. Zo stelde Masquelin: "Il s'agit de bannir aussi bien le monopole de l'Eglise existant sous l'Ancien Régime et rejeté par les libéraux que le monopole de l'Etat instauré sous le régime napoléonien ou pratiqué en fait sous le régime hollandais et dont les catholiques ne veulent plus." (J. MASQUELIN, *Le droit aux subsides de l'enseignement libre*, Brussel, Editions interuniversitaires, 1975, 38; zie *supra* nr. 25. Vgl.: P. WYNANTS, "Du refus du monopole étatique à l'oligopole des réseaux", *La Revue Nouvelle* 1998, nr. 10, (46) 46-53).

²³¹¹ Zie: H. CRETEN, M. DOUTERLUNGNE en J.-P. VERHAEGHE, *Voor elk wat wils: schoolkeuze in het basis- en secundair onderwijs*, Leuven, KULeuven, Hoger instituut voor de arbeid, 2000, 242 p. In dezelfde zin: L. BOEVE, "25 stellingen over vrijheid van onderwijs en eigentijds-tegendraads katholiek onderwijs in Vlaanderen" in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (148) 153; J. DE GROOF, W. VAN DE DONK, G. LAUWERS, e.a., "Reflecties op de omgang met religieus en levensbeschouwelijk verschil in het onderwijs in Vlaanderen en Nederland", *TORB* 2010-2011, nr. 1-2, (3) 32; V. DUPRIEZ, "La liberté pédagogique comme condition de la concurrence" in H. DUMONT en M. COLLIN (eds.), *Le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement: approche interdisciplinaire*, Brussel, FUSL, 1999, (211) 220-221.

²³¹² Zie ook E. HEMELSOET, "Neutraal onderwijs als hefboom tot onderwijsvrijheid: over de onlosmakelijke verbondenheid van de actieve en passieve vrijheid van onderwijs" in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (63) 74: "een belangrijke vaststelling is op zijn minst dat dergelijke onderwijswetgeving evenwichten heeft gecreëerd waarbij het niet altijd even duidelijk is in hoeverre die dienstbaar zijn aan het behoud van een status quo in het onderwijslandschap dan wel aan de vrijheid van onderwijs en het vrij initiatief dat daarin ligt besloten." Die vraag is overigens niet nieuw. Al in 1974 vroeg de Contactcommissie voor de herziening van het Schoolpact van het Katholiek Onderwijs om de aanneming van een nieuw rationalisatie- en programmatieplan gepaard te laten gaan met een afschaffen van het systeem waarbij nieuwe scholen of afdelingen hun eerste jaar zonder subsidies moeten zien door te komen (J. MASQUELIN, *Le droit aux subsides de l'enseignement libre*, Brussel, Editions interuniversitaires, 1975, 198-199). Al al in de vroege jaren 1980 werd geklaagd over de positie van de grote netten "die over een feitelijk monopolie van de vrijheid van onderwijs beschikken" (Onafhankelijke Onderwijsprojecten, *Nota. Onafhankelijke schoolprojecten voelen zich bedreigd. Geen vrijheid van onderwijs zonder bestaansmiddelen*, 6 februari 1981, zoals weergegeven in J. DE GROOF, *Vrijheid van en recht op onderwijs. Het regime van de vrije keuze van de confessionele en niet-confessionele school*, Leuven, Doctoraatsproefschrift KULeuven Bijzondere faculteit Kerkelijk recht, 1984, 177).

²³¹³ Zie in dezelfde zin met betrekking tot de keuze inzake levensbeschouwelijk onderricht: A. OVERBEEKE, "Levensbeschouwelijk onderricht: keuzepalet en keuzevrijheid in Vlaanderen anno 2002", *TORB* 2002-2003, nr. 2, (115) 123: "Naarmate de geschetste mogelijkheid tot het inrichten van gesubsidieerd onderwijs minder realistisch is, wordt de kracht van het argument van de actieve onderwijsvrijheid zwakker."

²³¹⁴ Bovendien, zo stelden we hoger al, genieten enkel scholen met een confessionele grondslag van de gunstregeling voor vrijekeuzescholen. Zie *supra* vn. 2295.

²³¹⁵ In dezelfde zin: V. VANBUEL, "Nieuwe school starten: goed gek?", *Klasse.be* 10 juli 2017. Zo wordt in verschillende GO!-scholen geëxperimenteerd met het vervangen van klassiek klassikaal onderwijs door een combinatie van instructie, zelfstandig werk en/of co-teaching (zie bv. COOVI in Anderlecht: N. BEERENS, "Zo doen zij het. Co-teaching: 'Het eerste jaar is sowieso experimenteren'", *Klasse.be* 17 april 2017, <https://www.klasse.be/80241/co-teaching-het-eerste-jaar-sowieso-experimenteren/> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018); en Middenschool Prins Van Oranje (inmiddels opgegaan in De Prins) in Diest: X, "De school van de toekomst", *Koppen* 16 december 2015X, "De school van de toekomst", *Koppen*, 16 december 2015, <https://vimeo.com/149376770> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018)). In het vrij onderwijs is er het voorbeeld van de nieuwe Leuvense Stroom-school met een brede

Een mogelijkheid die ons het onderzoeken waard lijkt is de implementatie van een model, waarbij middels een overeenkomst met de overheid een vorm van prefinanciering kan worden bekomen om – los van bestaande koepelverenigingen – op eigen initiatief onderwijsinstellingen op te richten.²³¹⁶ In de Verenigde Staten – nochtans op andere punten geenszins voorbeeldspeler inzake publiek onderwijs – is het concept van de *charter school* in opmars om de neergang van het publieke onderwijssysteem tegen te gaan. Zo'n *charter school* wordt publiek gefinancierd, maar bestuurd door (pseudo-)private actoren: bedrijven, ngo's, universiteiten, buurtverenigingen etc. Hoewel door sommigen gepercipieerd als een soort proeftuin-onderwijs – “‘laboratories’ that could create ‘best practices’ and pressure all public schools to adopt the same” – is door anderen ook de inherente meerwaarde van een divers onderwijsaanbod benadrukt.²³¹⁷ De idee dat onderwijsverstrekkers op basis van een inhoudelijke overeenkomst waarin het pedagogisch project omschreven is een zekere autonomie genieten en – op basis van de in het *charter* uiteengezette aanpak *accountable* worden gehouden – lijkt ons in lijn met de idee van zowel actieve als passieve onderwijsvrijheid.²³¹⁸

Of zo'n flexibilisering van de oprichtingsvrijheid een impact zou hebben op de marktverdeling is speculatie. Niet alleen is onduidelijk hoe groot de vraag naar *andere* scholen is; sowieso blijft de oprichting van een school geen eenvoudig karwei, waarbij niet telkens wanneer er vraag is naar een bepaald soort onderwijs ook een aanbod zal worden gecreëerd. Zelfs met een eenvoudiger systeem om de onderwijsmarkt te betreden, blijft er een risico bestaan dat die onderwijsmarkt achterop hinkt bij de verlangens van “de onderwijsconsument”. Toch zou een toegankelijk charter-systeem toelaten de onderwijsmarkt te flexibiliseren. De actieve onderwijsvrijheid zou er wel bij kunnen varen; en in haar kielzog – door de uitbreiding van het aanbod – ook de keuzevrijheid.²³¹⁹

eerste graad, waarvan de oprichting slechts mogelijk was met de financiële impuls vanuit (en de opname in het net van) het Katholiek Onderwijs (X, "Nieuwe school voor eerste graad", *De Standaard* 28 november 2017, http://www.standaard.be/cnt/dmf20171127_03211538 (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018); zie ook www.stroomleuven.be).

Ouders en/of leerkrachten die een nieuwe ‘nicheschool’ willen opstarten, kunnen in beginsel ook terecht bij één van de kleinere koepels die verenigd zijn in OKO, het Overleg Kleine Onderwijsverstrekkers (FOPEM, de Federatie van Onafhankelijke Pluralistische en Emancipatorische Scholen; de Federatie Steinerscholen; VOOP, het Vlaams Onderwijs Overlegplatform; en IPCO, de Raad van inrichtende machten van het protestants-christelijk onderwijs). Zie expliciet in die zin: K. DENYS, "Erkennen en omgaan met verschillen creëert gelijke kansen: vrije methodescholen en gelijke onderwijskansen", *TORB* 2003-2004, nr. 4-5, (373) 373-379.

²³¹⁶ Zie voor een Vlaams voorstel in die zin: GROEN!, *Ontwerpresoluties onderwijscongres. Het onderwijs van de toekomst: sociaal, breed en buurtgebonden*, 19 maart 2011, 18, <https://www.kuleuven.be/thomas/uploads/image/prvftp/550-110201-ontwerpresolutiesonderwijscongres-Groen.pdf> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

²³¹⁷ S. KNOPP, "Charter schools and the attack on public education", *International Socialist Review* 2008, nr. 62, <https://isreview.org/issue/62/charter-schools-and-attack-public-education> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018). Zie ook: J. NATHAN, *Charter schools: Creating hope and opportunity for American education*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1997, 249 p. Ruimer over de voordelen van concurrentie en diversiteit: D. COHEN, "Teaching Practice: Plus Que Ça Change ..." in P. JACKSON (ed.), *Contributing to Educational Change: Perspectives on Research and Practice*, Berkeley, McCutchan, 1988, (27) 35.

²³¹⁸ Zie evenwel kritisch over *Charter schools*: bv. D. RAVITCH, *The death and life of the great American school system. How testing and choice are undermining education*, New York, Columbia University Press, 2010, o.a. 146.

²³¹⁹ Cf. A. OVERBEEKE, "Segregatie, desegregatie, integratie? Het recht op schoolkeuze en –stichting, schoolkeuzegedrag en de gevolgen ervan voor de schoolsamenstelling", *TORB* 2003-2004, nr. 4-5, (303) 308. Zie voor een eerder pleidooi tot flexibilisering van het vrijekeuzesysteem: C. OFFECIERS, "De positie van het officieel secundair en basisonderwijs binnen het Vlaamse

4. DE ONDERWIJSVRIJHEID: WAT NU?

4.1 DE BETEKENIS VAN DE ONDERWIJSVRIJHEID

459. In de woorden van voorzitter van het Grondwettelijk Hof André Alen geldt voor de bevoegdheidsverdeling in het federale België en de logica erachter dat zij “pas na de adviespraktijk van de Raad van State en de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof min of meer vast komen te staan”.²³²⁰ Met zijn arresten inzake huisonderwijs lijkt het Grondwettelijk Hof die redenering ook op de onderwijsvrijheid van toepassing te maken: hoewel de onderwijsvrijheid een eenduidiger beginsel betreft dan de bevoegdheidsverdeling in al haar details en bijzondere facetten, en de onderwijsvrijheid ingebed is in een traditie die teruggaat tot het ontstaan van de Belgische staat, verraste het Hof met zijn rechtspraak over huisonderwijs door radicaal te breken met die traditie waarin de onderwijsvrijheid gestaag evolueerde. Waar inzake staatsstructuur de bijzondere wetgever het Hof enige ruimte laat, lijkt het Grondwettelijk Hof inzake onderwijsvrijheid het laken zelf naar zich toe te hebben getrokken. Kon men voordien met betrekking tot nieuwe evoluties in het onderwijsbeleid nog enigszins voorspellen in welke mate ze grondwettig zouden worden bevonden of niet, dan heerst na de huisonderwijsarresten vooral onduidelijkheid. In dat opzicht is de uitspraak van voorzitter Alen tezelfdertijd wél en niet van toepassing op de onderwijsvrijheid: pas na de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof kennen we de betekenis van de onderwijsvrijheid, doch in zijn meest recente arresten heeft dat eerder geleid tot het verlies aan houvast dan aan het “min of meer vast komen te staan” van de betekenis van de vrijheid van onderwijs. De huisonderwijsarresten tonen ons vooral wat de onderwijsvrijheid *niet* betekent. Nochtans was een alternatief – in de vorm van een meer nauwkeurige belangenafweging en motivering – mogelijk.

460. De vraag is nu wat de vrijheid van onderwijs vandaag nog betekent. Slaat het Grondwettelijk Hof hier – of slaat artikel 22*bis* – de bodem uit het vat? Rest er nog iets van het eerste en aanvankelijk unieke grondrecht in verband met onderwijs? Drie duidingsscenario's kunnen worden onderscheiden. In de twee eerste scenario's veronderstellen we dat de onderwijsvrijheid als radicaal achterhaald moet worden beschouwd – opgegeten door de eigen kinderen en/of het primaat van de politiek. De politieke en/of pedagogische redenen daarvoor overstijgen de draagwijdte van dit proefschrift. We trachten slechts een juridische duiding te voorzien. Wat ons betreft – en dat is meteen het eerste scenario – vergt zo'n radicale betekenisverschuiving een wijziging van de Grondwet volgens de geëigende procedure, dan wel volgens een nieuwe procedure die voldoende waarborgen biedt op het vlak van democratie en legitimiteit (4.1.1). In een tweede scenario, waar we mogelijk reeds in zijn terechtgekomen door de rechtspraak van het Grondwettelijk

onderwijsaanbod en de (her)definiëring van het grondwettelijk gegarandeerde beginsel van de vrije keuze. Voorstel tot stoffering van de discussie", *TORB* 1995-1996, nr. 4, (199) 199-218.

²³²⁰ A. ALLEN, *Hoe 'Belgisch' is het 'Belgische staatsrecht' nog?*, Antwerpen, Intersentia, 2015, 16.

Hof, is ondanks het (voorlopig) uitblijven van een *expliciete* grondwetswijziging in die zin toch een radicale betekenisverschuiving van de onderwijsvrijheid gerealiseerd door de hoogste rechter. Ter verantwoording daarvan kan gesteund worden op een – weliswaar gewaagde – interpretatie van artikel 22*bis* van de Grondwet, waarvan de wijziging in 2008 *impliciet* ook artikel 24 van de Grondwet zou hebben gewijzigd (4.1.2). In een derde scenario is de onderwijsvrijheid *niet* radicaal veranderd. De huisonderwijsarresten zijn dan te klasseren als *accidents de parcours*. In de plaats van een radicale betekenisverschuiving is de onderwijsvrijheid slechts onderhevig aan een geleidelijke, teleologische herinterpretatie, waarbij rekening houdend met de bedoeling van de grondwetgever (anno 1831 en anno 1988) en met gewijzigde omstandigheden de vrijheid van onderwijs als volwaardig en evenwaardig grondrecht moet worden afgewogen tegenover de andere grondrechten die inzake onderwijs spelen (4.1.3).

4.1.1 SCENARIO 1: EEN RADICALE BETEKENISVERSCHUIVING DOOR MIDDEL VAN EEN GRONDWETSWIJZIGING

461. Voor het eerste scenario – de **radicale betekenisverschuiving** – lijkt een wijziging van de formele Grondwet ons noodzakelijk. Het schijnt ons toe dat de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (en de Raad van State) *niet* de geëigende weg is voor een radicale verschuiving in de betekenis van de onderwijsvrijheid, zoals die bijvoorbeeld tot uiting komt in de huisonderwijsarresten. Het is de taak van een grondwettelijk hof de fundamentele rechten en vrijheden te beschermen, niet ze op te heffen; en het hof moet daarbij rechtszekerheid waarborgen.²³²¹

Het risico lijkt ons niet irreëel dat de decreetgevers, enkel aangemoedigd door de flexibele houding van de hoogste rechtscolleges, in de komende jaren bijkomende initiatieven zullen nemen inzake de uniformisering van het onderwijsbeleid, die de greep van de overheid op het onderwijs zouden versterken en riskeren de onderwijsvrijheid verder uit te hollen. Zo baseerde de Raad van State zich inzake CPC al uitdrukkelijk op de rechtspraak inzake huisonderwijs en de erin vervatte argumentatie die het recht op onderwijs en het belang van het kind laten primeren om de inmenging in de inhoudelijke onderwijsvrijheid te verantwoorden (zie *supra* nr. 434).

Onze bedenkingen daarbij hebben niet zozeer betrekking op de invulling van het onderwijs die de decreetgevers (zouden) wensen. Wat de opportuniteit van bepaalde wijzigingen ook moge zijn, het schijnt ons toe dat de radicale betekenisverschuiving van een grondrecht middels een grondwetswijziging, en een breder deliberatief proces, moet verlopen.²³²² Idealiter betreft het dan bovendien een grondwetswijziging

²³²¹ E. MAES, *Een grondwettelijk hof in een rechtsstaat*, Mechelen, Kluwer, 2018, 863, 877; K. MUYLLE, "Boekbespreking El Berhoumi, M., *La liberté d'enseignement à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Chronique de jurisprudence 1999-2008*", *TBP* 2010, nr. 9, (570) 571.

²³²² Dat het in de huisonderwijsarresten het Grondwettelijk Hof is dat voor een radicale ommekeer in de betekenis van de onderwijsvrijheid dreigt te zorgen, is des te meer problematisch nu ons Hof geen elementen van deliberatieve democratie kent, zoals

volgens de correcte procedure, i.e. waarbij geen gebruik wordt gemaakt van de zogenaamde “truc van artikel 195”.²³²³ Zolang de grondwetsherzieningsprocedure van artikel 195 van de Grondwet niet duurzaam wordt gewijzigd, moet dan *voor* de ontbinding van de kamers reeds een volwaardig debat plaatsvinden over de wenselijkheid van een wijziging van artikel 24 van de Grondwet; en de oriëntatie van die wijziging.²³²⁴ Net zo goed kan een wijziging van artikel 24 van de Grondwet verlopen volgens een nieuwe, nog aan te nemen procedure tot grondwetswijziging. Belangrijk daarbij is dat zo’n procedure belet dat een “willekeurige meerderheid – hoe groot deze ook moge zijn – de Grondwet kan aanpassen met de enkele doelstelling om zijn macht veilig te stellen of beleid in de Grondwet te verankeren.”²³²⁵

462. Procedureel-pragmatisch is nog maar de vraag hoe realistisch een grondwetswijziging is. Niet alleen is om een voldoende grote meerderheid te bereiken steun uit beide grote taalgemeenschappen vereist, het risico bestaat dat ook spanningen rond de levensbeschouwelijke breuklijn ter zake roet in het eten zouden gooien. Het (voorlopig) uitblijven van een nochtans evident en breed gedragen compromis inzake de verlaging van de leerplicht, waarbij de Grondwet mogelijk zou worden gewijzigd om het (dan leerplichtig) kleuteronderwijs uit te sluiten van de verplichting in levensbeschouwelijk onderricht te voorzien, stemt alvast weinig hoopvol.

Juridisch-inhoudelijk lijken er daarentegen weinig bezwaren voor een grondige wijziging van artikel 24 van de Grondwet. Hoewel politieke en mogelijk pedagogische omzichtigheid geboden is bij het sleutelen aan de zestig jaar oude beginselen van het Schoolpact lijken er juridisch geen al te grote belemmeringen te bestaan voor een inperking (of, mocht het debat daarop uitdraaien, versterking) van de onderwijsvrijheid. De rechtspraak van het EHRM en de verschillende internationaalrechtelijke instrumenten laten ter zake immers een ruimere marge.

de mogelijkheid van afwijkende motiveringen en de tussenkomsten van *amici curiae*. Zie daarover: E. MAES, *Een grondwettelijke hof in een rechtsstaat*, Mechelen, Kluwer, 2018, 877-878.

²³²³ Waarbij de onlenige herzieningsprocedure van artikel 195 van de Grondwet wordt ontweken door artikel 195 van de Grondwet zelf – tijdelijk – aan te passen met het oog op een flexibelere herziening van de Grondwet, in het bijzonder wat niet voor herziening vatbaar verklaarde grondwetsartikelen betreft. Zie: P. PEETERS, "De 'overgangsbepaling' van artikel 195 van de Grondwet: een noodzakelijke voorwaarde voor de uitvoering van de zesde staatshervorming", *TBP* 2013, nr. 6-7-8, (379) 379-388; P. POPELIER, "De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venetië", *CDPK* 2012, (421) 421-443.

²³²⁴ Hoewel, volgens de meerderheid van de rechtsleer, de constituanten in beginsel niet gebonden is door de inhoudelijke overwegingen van de preconstituante (A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 233; Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, Brussel, Larcier, 2014, 78; J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, *e.a.*, *Belgisch Publiekrecht. Deel 1*, Brugge, die Keure, 2015, 77), signaleren Popelier, Vandenbruwaene en Van Nieuwenhove het ontstaan van een grondwettelijke gewoonte, waarbij de constituanten zich wel degelijk gebonden weet door de overwegingen van de preconstituante (P. POPELIER, W. VANDENBRUWAENE en J. VAN NIEUWENHOVE, "Verlenging duur administratieve aanhouding – een ongrondwettige grondwetsherziening?", *De Juristenkrant* 2016, nr. 321, (12) 12-13; P. CANNOOT, "Duiding bij art. 195 Gw." in B. DALLE, D. KEYAERTS, W. PAS, *e.a.* (eds.), *Duiding Federale Staatsstructuur*, Brussel, Larcier, 2018, (260) 263). Bovendien heeft zulks het voordeel dat het debat ook met publieke inspraak kan worden gevoerd, waarbij de burger bij de constituerende verkiezingen rekening kan houden met de geplande grondwetswijziging.

²³²⁵ Tussentitel "2.1 De doelstellingen van artikel 195 van de Grondwet" in R. VAN CROMBRUGGE, "Democratisch grondwetgeven: Utopie of reële mogelijkheid?" in S. SOTTIAUX (ed.), *Louvense staatsrechtelijke standpunten 4*, Brugge, die Keure, te verschijnen, met verwijzing naar K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gevogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 421 en P. POPELIER, "De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venetië", *CDPK* 2012, (421) 426.

Ten eerste ontbreekt het in de verschillende mensenrechtenverdragen aan een uitdrukkelijke en/of rechtstreeks afdwingbare verankering van onderwijsvrijheid, zoals die in de Belgische Grondwet is voorzien.²³²⁶ Hoewel uit de voorbereidende werken blijkt dat een aantal lidstaten wel degelijk een vrijheid tot oprichting van private scholen in het Aanvullend Protocol bij het EVRM wilden verankeren, is uiteindelijk afgezien van het opnemen van zo'n clause.²³²⁷ Artikel 2 van het Aanvullend Protocol bij het EVRM voorziet slechts in volgende rechten inzake onderwijs:

“Niemand mag het recht op onderwijs worden ontzegd. Bij de uitoefening van alle functies die de staat in verband met de opvoeding en het onderwijs op zich neemt, eerbiedigt de staat het recht van ouders om zich van die opvoeding en van dat onderwijs te verzekeren, die overeenstemmen met hun eigen godsdienstige en filosofische overtuigingen.”²³²⁸

Hoewel naast een recht op onderwijs aldus ook respect voor de overtuigingen van ouders is gewaarborgd, betreft het ‘slechts’ “*such convictions as are worthy of respect in a "democratic society" [...] and are not incompatible with human dignity*”.²³²⁹ Het EVRM moet immers in zijn geheel worden gelezen: “*the two sentences of Article 2 (P1-2) must be read not only in the light of each other but also, in particular, of Articles 8, 9 and 10*” (het recht op privé-, familie- en gezinsleven, de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, en de vrijheid van meningsuiting).²³³⁰ Het EHRM heeft bovendien verduidelijkt dat de tweede zin van artikel 2 Aanvullend Protocol EVRM ondergeschikt is aan de eerste zin, waarin het recht op onderwijs is verankerd.²³³¹

²³²⁶ Zie wel art. 13, §4 IVESCR dat aangeeft dat in het recht op onderwijs zoals het erin is verankerd niets mag worden gelezen dat “de vrijheid aantast van individuele personen of rechtspersonen inrichtingen voor onderwijs op te richten en daaraan leiding te geven, met inachtneming evenwel van de in het eerste lid van dit artikel neergelegde beginselen en van de voorwaarde dat het aan deze inrichtingen gegeven onderwijs beantwoordt aan door de Staat vastgestelde minimumnormen.” Bovendien heeft het Mensenrechtencomité van de VN aangegeven dat de vrijheid eigen scholen op te richten deel zou uitmaken van de vrijheid van eredienst zoals verankerd in art. 18 BUPO (Mensenrechtencomité, *CCPR General Comment No. 22: Article 18 (Freedom of Thought, Conscience or Religion*, 30 juli 1993, <http://www.refworld.org/docid/453883fb22.html> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018)); A. OVERBEEKE, “La liberté de déterminer sa tendance philosophique et religieuse” in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (21) 35). Ook artikel 9 EVRM, dat de vrijheid van religie bevat, heeft een rol te spelen inzake onderwijs. Zie bijvoorbeeld: EHRM 10 januari 2017, *Osmanoğlu en Kocabas t. Zwitserland*, nr. 29086/12, waarin de vraag aan bod kwam of ouders zich op basis van de vrijheid van religie kunnen verzetten tegen de verplichte deelname aan de gendergemengde zwemlessen binnen het reguliere onderwijs; J. VERNIMMEN, “Gedwongen gemengde zwemles: gaat de godsdienstvrijheid hiermee kopje onder?”, *TJK* 2017, nr. 3, (234) 234-240. Hoewel artikel 9 EVRM uitdrukkelijk de vrijheid omvat een “godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen [...] in onderricht”, heeft het EHRM verduidelijkt dat zulks niet impliceert dat op de lidstaten bij het EVRM een verplichting zou rusten om in levensbeschouwelijk onderricht in publieke scholen te voorzien (EHRM 9 maart 2011, *Savez Crkava e.a. t. Kroatië*, nr. 7798/08, §57).

²³²⁷ Zie: EHRM 7 december 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen t. Denemarken*, nrs. 5095/71, 5920/72, 9526/72, §50.

²³²⁸ Zie voor een bespreking van dit artikel: B. VERMEULEN en v. ROOSMALEN, “Right to Education (Article 2 of Protocol No. 1)” in P. VAN DIJK, F. VAN HOOF, A. VAN RIJN, e.a. (eds.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Cambridge, Intersentia, 2018, (889) 889-908; L. CLEMENTS, N. MOLE en A. SIMMONS, *European Human Rights: Taking a Case under the Convention*, Londen, Sweet & Maxwell, 1999, 229-231.

²³²⁹ EHRM 25 februari 1982, *Campbell en Cosans t. Verenigd Koninkrijk*, nrs. 7511/76, 7743/76, §36. Het EHRM heeft eveneens verduidelijkt dat het niet slechts “opinions” of “ideeën” betreft (EHRM 18 december 1996, *Valsamis t. Griekenland*, nr. 21787/93, §25; EHRM 29 juni 2007, *Folgero e.a. t. Noorwegen*, nr. 15472/02, §84). Tegelijkertijd is door Leroy opgemerkt hoe de formulering van artikel 2 Aanvullend Protocol EVRM explicieter is dan de verankering van de passieve onderwijsvrijheid in de Belgische onderwijsvrijheid (M. LEROY, “La liberté d'organiser un enseignement et la liberté de choisir un enseignement” in B. SCHEPENS (ed.), *Quels droits dans l'enseignement? Enseignants, parents, élèves*, Brugge, la Chartre, 1994, (11) 24).

²³³⁰ EHRM 7 december 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen t. Denemarken*, nrs. 5095/71, 5920/72, 9526/72, §52; met verwijzing naar EHRM 23 juli 1968, *Belgische taalzaak*, nrs. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, §§ 1 en 7.

²³³¹ EHRM 7 december 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen t. Denemarken*, nrs. 5095/71, 5920/72, 9526/72, §52; EHRM 25 februari 1982, *Campbell en Cosans t. Verenigd Koninkrijk*, nrs. 7511/76, 7743/76, §40.

Bovendien betreft het slechts een negatieve beperking en geen positieve verplichting: “*cet article ne saurait s'interpréter comme permettant aux parents d'exiger de l'État qu'il organise un enseignement donné, en l'occurrence celui d'éthique.*”²³³² De bescherming van de eigen overtuigingen kan slechts door particulieren worden afgedwongen: rechtspersonen, zoals instellingen van vrij of ongesubsidieerd privéonderwijs, kunnen geen beroep doen op de bescherming van artikel 2 Aanvullend Protocol EVRM.²³³³

Ten tweede blijkt uit de rechtspraak van het EHRM dat de Straatsburgse rechter de nationale overheden inzake onderwijsbeleid een ruime appreciatiemarge laat. Daarbij kunnen, bij wege van korte exploratie, volgende elementen worden aangestipt. “*The right to education guaranteed by the first sentence of Article 2 of the Protocol (P1-2)*”, zo stelde het Hof al in 1968, “*by its very nature calls for regulation by the State*”.²³³⁴ De nationale overheden hebben onder meer de bevoegdheid om een **schoolcurriculum** op te stellen en af te dwingen. In de woorden van het Hof betreffen curricula hoofdzakelijk een opportuniteitskwestie “*on which it is not for the Court to rule and whose solution may legitimately vary according to the country and the era*”.²³³⁵ Zo kon de Deense overheid er, aldus het Hof, voor kiezen seksuele opvoeding deel te laten uitmaken van het verplichte curriculum: in de hypothese dat ouders zich zouden kunnen verzetten tegen elke vorm van onderwijs die rechtstreeks of onrechtstreeks zou raken aan levensbeschouwelijke overtuigingen “*all institutionalised teaching would run the risk of proving impracticable.*”²³³⁶ Weliswaar wees het Hof er in die zaak zijdelings op dat de ouders in Denemarken de mogelijkheid hadden te opteren voor privaat onderwijs, dat sterk gesubsidieerd werd, of huisonderwijs.²³³⁷ Evenmin komt het het Hof toe zich uit te spreken over de

²³³² EHRM 30 november 2004, *Bulski t. Polen (ontvankelijkheid)*, nrs. 46254/99, 31888/03, p. 10.

²³³³ ECRM, 17 december 1968, *Church of Scientology of California t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 3798/68, p. 6; ECRM 6 maart 1987, *Ingrid Jordebo Foundation of Christian Schools en Ingrid Jordebo t. Zweden*, nr. 11533/85, p. 12; ECRM 7 april 1997, *Scientology Kirche Deutschland t. Duitsland*, nr. 34614/97, p. 6. De Belgische onderwijsvrijheid komt daarentegen ook toe aan rechtspersonen, zie: M. LEROY, “La liberté d'organiser un enseignement et la liberté de choisir un enseignement” in B. SCHEPENS (ed.), *Quels droits dans l'enseignement? Enseignants, parents, élèves*, Brugge, la Charte, 1994, (11) 22.

²³³⁴ EHRM 23 juli 1968, *Belgische taalzaak*, nrs. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, §5. Zie ook: EHRM 25 februari 1982, *Campbell en Cosans t. Verenigd Koninkrijk*, nrs. 7511/76, 7743/76, §4; B. RAINEY, E. WICKS en C. OVEY, *Jacobs, White & Ovey: the European convention on human rights*, Oxford, Oxford University Press, 2017, 583-586.

²³³⁵ EHRM 7 december 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen t. Denemarken*, nrs. 5095/71, 5920/72, 9526/72, §53; EHRM 18 december 1996, *Valsamis t. Griekenland*, nr. 21787/93, §28; EHRM 18 december 1996, *Efstratiou t. Griekenland*, nr. 24095/94, §20; EHRM 9 oktober 2007, *Hasan en Eylem Zengin t. Turkije*, nr. 1448/04, §51; EHRM 18 maart 2011, *Lautsi e.a. t. Italië (Grand Chamber)*, nr. 30814/06, §62.

Aldus maakte de bestrafing van een leerling die weigert deel te nemen aan de *National Day* parade met een schorsing van twee dagen geen schending uit van artikel 2 Aanvullend Protocol. De verzoekers beriepen zich op een strijdigheid met hun religieuze overtuigingen als Getuigen van Jehova. De leerlinge in kwestie werd wel vrijgesteld van de lessen levensbeschouwing en de misvieringen. Hoewel het Hof zich uitdrukkelijk verbaasde over de verplichte deelname aan de parade, stelde het dat “*[i]t is not for the Court to rule on the expediency of other educational methods which, in the applicants' view, would be better suited to the aim of perpetuating historical memory among the younger generation*” en beoordeelde het de schorsing van twee dagen als niet disproportioneel (EHRM 18 december 1996, *Efstratiou t. Griekenland*, nr. 24095/94, §§31-34).

²³³⁶ Ruimer citaat: “*In particular, the second sentence of Article 2 of Protocol No. 1 does not prevent the States from disseminating in State schools, by means of the teaching given, objective information or knowledge of a directly or indirectly religious or philosophical kind. It does not even permit parents to object to the integration of such teaching or education in the school curriculum, for otherwise all institutionalised teaching would run the risk of proving impracticable. In fact, it seems very difficult for many subjects taught at school not to have, to a greater or lesser extent, some philosophical complexion or implications*” (EHRM 7 december 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen t. Denemarken*, nrs. 5095/71, 5920/72, 9526/72, §53).

²³³⁷ EHRM 7 december 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen t. Denemarken*, nrs. 5095/71, 5920/72, 9526/72, §54.

inhoud of de geschiktheid van *toetsen*.²³³⁸ Voorwaarde is wel dat de lessen worden verstrekt op een objectieve en pluralistische wijze en zonder te vervallen in indoctrinatie en proselitisme.²³³⁹

Ook met betrekking tot de regulering van *huisonderwijs* vormt het EVRM geen onmiddellijk beletsel. De Europese Commissie voor de Rechten van de Mens (ECRM) oordeelde in 1984 al dat het recht op onderwijs “*implies a right for the State to establish compulsory schooling, be it in State schools or private tuition of a satisfactory standard*”²³⁴⁰ en vervolgde: “*verification and enforcement of educational standards is an integral part of that right*”.²³⁴¹ Het staat de overheid vrij, ook ingeval voor huisonderwijs wordt gekozen, na te gaan of het verstrekte onderwijs een bepaald niveau van taalkundige en wiskundige geletterdheid realiseert.²³⁴² In *Konrad t. Duitsland* ging het EHRM nog een stap verder door te oordelen dat ook het invoeren van *schoolplicht* binnen de appreciatiemarge van de lidstaten valt.²³⁴³ Interessant aan de zaak is hoe de Duitse autoriteiten benadrukten hoe “*integration into and first experiences of society are important goals in primary-school education*”, naast kennisverwerving.²³⁴⁴ Het *Bundesverfassungsgericht* benadrukte “*the general interest of society in avoiding the emergence of parallel societies based on separate philosophical convictions and the importance of integrating minorities into society*”.²³⁴⁵

Naast de verplichting objectief en pluralistisch onderwijs te waarborgen, is de *uiterste* grens die een lidstaat niet zou mogen overschrijden “*the right of parents to enlighten and advise their children, to exercise with regard to their children natural parental functions as educators or to guide their children on a path in line with the parents’ own religious or philosophical convictions*”.²³⁴⁶ Dat recht was in de *Konrad*-zaak niet geschonden nu het de ouders vrij stond hun

²³³⁸ EHRM 2 april 2013, *Tarantino e.a. t. Italië*, nrs. 25851/09, 29284/09, 64090/09, §49.

²³³⁹ EHRM 7 december 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen t. Denemarken*, nrs. 5095/71, 5920/72, 9526/72, §53; EHRM 17 juni 2004, *Çiftçi t. Turkije (ontvankelijkheid)*, nr. 71860/01, p.2-3; EHRM 9 oktober 2007, *Hasan en Eylem Zengin t. Turkije*, nr. 1448/04, §68; EHRM 6 oktober 2009, *Appel-Irrgang e.a. t. Duitsland (ontvankelijkheid)*, nr. 45216/07, p. 10.

Dezelfde bezorgdheid om proselitisme en indoctrinatie speelt ook inzake religieuze tekens. Zie EHRM 15 februari 2001, *Dablab t. Zwitserland (ontvankelijkheid)*, nr. 42.393/98 (over het verbod op het dragen van een hoofddoek voor een leerkracht lager onderwijs) en EHRM 18 maart 2011, *Lautsi e.a. t. Italië (Grand Chamber)*, nr. 30814/06, §62 (over de aanwezigheid van kruistekens in publieke scholen; zie: K. LEMMENS, "Kruisbeelden in klassen mogen toch volgens EHRM", *De Juristenkrant* 6 april 2011, nr. 225, (10) 10).

Bij de beoordeling van het risico op beïnvloeding houdt het Hof rekening met de leeftijd van de betrokken kinderen (zie: EHRM 15 februari 2001, *Dablab t. Zwitserland (ontvankelijkheid)*, nr. 42.393/98, p. 13 (“*the impact that a powerful external symbol such as the wearing of a headscarf may have on the freedom of conscience and religion of very young children*”; eigen onderstreping); EHRM 17 juni 2004, *Çiftçi t. Turkije (ontvankelijkheid)*, nr. 71860/01, p.2 (over de minimumleeftijdvereiste van twaalf jaar voor Koran-lessen; “*minors at an age when they wonder about many things and, moreover, when they may be easily influenced by Koranic study classes*”); EHRM 9 oktober 2007, *Hasan en Eylem Zengin t. Turkije*, nr. 1448/04, §64 (“*likely to influence the minds of young children*”; eigen onderstreping).

²³⁴⁰ Nu de zaak een gezin betrof dat verkoos hun kinderen met dyslexie huisonderwijs te verstrekken, maar er niet in slaagde de kwaliteit van het verstrekte onderwijs aan te tonen, doelde de ECRM ons inziens met “*compulsory schooling*” eerder op “*leerplicht*” dan op “*schoolplicht*”. De term “*compulsory education*” lijkt ons daarvoor geschikter.

²³⁴¹ ECRM 6 maart 1984, *Family H. t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 10233/83, (105) 108.

²³⁴² Zie voor het niet-gesubsidieerd privéonderwijs: ECRM 6 maart 1987, *Ingrid Jordebo Foundation of Christian Schools en Ingrid Jordebo t. Zweden*, nr. 11533/85.

²³⁴³ EHRM 11 september 2006, *Konrad t. Duitsland (ontvankelijkheid)*, nr. 35504/03.

²³⁴⁴ EHRM 11 september 2006, *Konrad t. Duitsland (ontvankelijkheid)*, nr. 35504/03, p. 7

²³⁴⁵ EHRM 11 september 2006, *Konrad t. Duitsland (ontvankelijkheid)*, nr. 35504/03, p. 7. Hetgeen door het EHRM als in lijn met de eigen rechtspraak werd beoordeeld, onder andere in EHRM 13 februari 2003, *Refah Partisi (the Welfare Party) e.a. t. Turkije (Grand Chamber)*, nrs. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98, §89. Zie ook *supra* nr. 293.

²³⁴⁶ EHRM 7 december 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen t. Denemarken*, nrs. 5095/71, 5920/72, 9526/72, §54. Vgl. *US Supreme Court* 1 juni 1925, *Pierce v. Society of Sisters*, 268 U.S. 5190: “*The fundamental theory of liberty upon which all governments in this Union repose excludes any general power of the State to standardize its children by forcing them to accept instruction from public teachers only. The child is not the mere*

kind na school en in het weekend zelf te onderwijzen.²³⁴⁷ Aldus zou al een Spartaans onderwijssysteem moeten worden ingevoerd, waarbij kinderen werkelijk bij hun ouders worden weggehaald om een opvoeding te genieten alvorens het EHRM grenzen zou stellen. Momenteel is nog een zaak tegen Duitsland hangende waarin ouders die hun kinderen huisonderwijs verstrekten tijdelijk het hoederecht werd ontnomen.²³⁴⁸

Ook met betrekking tot **onderwijs vanuit en over levensbeschouwing(en) en ethiek** lijken het EVRM en het EHRM enige ruimte te laten aan de lidstaten.²³⁴⁹ In *Folgerø t. Noorwegen* moest het Hof zich uitspreken over het vak *kristendoms-kunnskap med religions- og livssynsorientering* (christendom, religie en levensbeschouwing) dat deel uitmaakt van het verplichte schoolcurriculum in Noorwegen. Doel van het vak was bij te dragen tot een open, inclusief schoolklimaat. In plaats van leerlingen op te splitsen volgens religie was bewust gekozen voor één gemeenschappelijk vak waarin christendom en andere religies en levensbeschouwingen konden worden onderwezen.²³⁵⁰ Het Hof oordeelde vooreerst dat “*the second sentence of Article 2 of Protocol No. 1 does not embody any right for parents that their child be kept ignorant about religion and philosophy in their education.*”²³⁵¹ De invoering van een vak als LEF of CPC zou aldus niet op principiële bezwaren van het EHRM stuiten. Dat daarbij andere visies dan de eigen overtuiging aan bod zouden komen, is geen probleem nu “*the Court considers that it is not possible to deduce from the Convention a right not to be exposed to convictions contrary to one’s own*”.²³⁵²

Dat het christendom kwantitatief een groter aandeel in het lessenprogramma innam, werd door het Hof beschouwd als een keuze die binnen de appreciatiemarge van de Noorse overheid viel, gegeven de rol van het christelijk geloof in de Noorse geschiedenis en traditie.²³⁵³ Lesgeven over levensbeschouwingen, zelfs met meer aandacht voor de ene levensbeschouwing dan voor de andere, is dus niet problematisch. Toch besloot het Hof tot een schending van artikel 2 Aanvullend Protocol doordat het onderwijs inzake christendom ook kwalitatief verschilde van het onderwijs in andere levensbeschouwingen: ook gebeden, psalmen, het vanbuiten leren van religieuze teksten en deelname aan religieuze vertoningen behoorden in Noorwegen tot

creature of the State; those who nurture him and direct his destiny have the right, coupled with the high duty, to recognize and prepare him for additional obligations” (eigen onderstreping).

²³⁴⁷ EHRM 11 september 2006, *Konrad t. Duitsland (ontvankelijkheid)*, nr. 35504/03, p. 7.

²³⁴⁸ EHRM, *Wunderlich t. Duitsland*, nr. 18925/15; X, "German parents go to court after police seize kids over homeschooling", *TheLocal.de* 2017, <https://www.thelocal.de/20170406/german-parents-go-to-eu-court-after-police-seized-kids-in-homeschool-raid> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

²³⁴⁹ Zie voor een bespreking van de zaken *Folgerø t. Noorwegen*, *Hasan en Eylem Zengin t. Turkije* en enkele eerdere zaken: A. OVERBEEKE, "Geloven in Straatsburg. Levensbeschouwelijk onderricht en onderricht over levensbeschouwingen in het officieel onderwijs in het licht van recente EVRM-jurisprudentie", *TORB* 2008-2009, nr. 2-3, (145) 151-167.

²³⁵⁰ "The intention was that the school should not be an arena for preaching or missionary activities but a meeting place for different religious and philosophical convictions where pupils could gain knowledge about their respective thoughts and traditions" (EHRM 29 juni 2007, *Folgerø e.a. t. Noorwegen*, nr. 15472/02, §88).

²³⁵¹ EHRM 29 juni 2007, *Folgerø e.a. t. Noorwegen*, nr. 15472/02, §89. Specificering van EHRM 7 december 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen t. Denemarken*, nrs. 5095/71, 5920/72, 9526/72, §53 over seksuele opvoeding, zie *supra* nr. 249; hernomen in EHRM 9 oktober 2007, *Hasan en Eylem Zengin t. Turkije*, nr. 1448/045, §51.

²³⁵² EHRM 6 oktober 2009, *Appel-Irrgang e.a. t. Duitsland (ontvankelijkheid)*, nr. 45216/07, p. 12 (over lessen ethiek).

²³⁵³ EHRM 29 juni 2007, *Folgerø e.a. t. Noorwegen*, nr. 15472/02, §89 *in fine*. In dezelfde zin met betrekking tot het aandeel van de islam in de lessen levensbeschouwing in Turkije: EHRM 9 oktober 2007, *Hasan en Eylem Zengin t. Turkije*, nr. 1448/045, §63.

het lessenpakket.²³⁵⁴ Ook het niet in aanmerking nemen van de levensbeschouwelijke diversiteit (en de afwezigheid van een levensbeschouwing met een aanzienlijke vertegenwoordiging binnen de samenleving) kan leiden tot de conclusie dat een verplicht vak over religieuze cultuur en ethiek strijdig is met artikel 2 Aanvullend Protocol.²³⁵⁵ De verplichte deelname aan lesactiviteiten *vanuit* levensbeschouwing is – binnen het door de overheid georganiseerde onderwijs – dus *wel* problematisch; en vereist – minstens – een vrijstellingsmechanisme.²³⁵⁶ In de zaak *Folgero* volstond bovendien de mogelijkheid om een partiële vrijstelling te bekomen niet. Voor het Hof vergde het systeem waarbij ouders voor specifieke activiteiten een vrijstelling konden aanvragen onrealistische inspanningen van de ouders (die het lessenprogramma moeten uitpluizen op problematische lesactiviteiten). Dat zij hun verzoek dienden te motiveren, staat daarnaast op gespannen voet met hun vrijheid van religie en hun recht op privéleven (artt. 8 en 9 EVRM).²³⁵⁷ Ook een vrijstellingsregime dat slechts toegankelijk is voor specifieke categorieën van leerlingen, *in casu* die met christelijke en joodse ouders, volstaat niet – des te meer nu dat van de ouders vereist hun geloof kenbaar te maken.²³⁵⁸

Ook op het vlak van **oprichting** laat het EHRM de lidstaten overigens vrij: zo stelde het Hof in de Belgische taalzaak dat “*the Contracting Parties do not recognise such a right to education as would require them to establish at their own expense, or to subsidise, education of any particular type or at any particular level*”.²³⁵⁹ Aldus kunnen op basis van het EVRM geen (bijkomende) subsidies worden afgedwongen voor scholen gebaseerd op een specifiek levensbeschouwelijk, filosofisch of pedagogisch project.

Evenmin kunnen ouders een **keuze** voor onderwijs gebaseerd op een specifiek levensbeschouwelijk, filosofisch of pedagogisch project afdwingen, net zomin als zij de keuze voor een school van het volgens

²³⁵⁴ EHRM 29 juni 2007, *Folgero e.a. t. Noorwegen*, nr. 15472/02, §§94-95.

²³⁵⁵ EHRM 9 oktober 2007, *Hasan en Eylem Zengin t. Turkije*, nr. 1448/045, §§64-70; EHRM 16 september 2014, *Mansur Yalçın e.a. t. Turkije*, nr. 21163/11, §77. In beide zaken werd een beroep ingesteld door aanhangers van het alevitisme, een stroming binnen de islam, die in het vak religieuze cultuur en ethiek nauwelijks of onvoldoende aan bod kwam. Zie ook: Y. BENFQUIH, "Mansur Yalçın v. Turkey: religious education and the (easy) way out", *Strasbourg Observers* 10 oktober 2014, <https://strasbourgobservers.com/2014/10/10/mansur-yalcin-v-turkey-religious-education-and-the-easy-way-out/> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

²³⁵⁶ EHRM 9 oktober 2007, *Hasan en Eylem Zengin t. Turkije*, nr. 1448/045, §75; EHRM 16 september 2014, *Mansur Yalçın e.a. t. Turkije*, nr. 21163/11, §75. Overbeeke signaleert, in het licht van zowel de zaak *Folgero*, als de zaak *Hasan en Eylem Zengin* een verstrenging in de toets van het EHRM (A. OVERBEEKE, "Geloven in Straatsburg. Levensbeschouwelijk onderricht en onderricht over levensbeschouwingen in het officieel onderwijs in het licht van recente EVRM-jurisprudentie", *TORB* 2008-2009, nr. 2-3, (145) 166-167).

²³⁵⁷ EHRM 29 juni 2007, *Folgero e.a. t. Noorwegen*, nr. 15472/02, §§96-99. Hetzelfde geldt voor de volledige vrijstelling van een levensbeschouwelijk vak. Ook het verzoek daartoe moeten motiveren, raakt het recht op privéleven. Ook dat de school de mogelijkheid heeft het verzoek om vrijstelling af te wijzen, is problematisch (EHRM 9 oktober 2007, *Hasan en Eylem Zengin t. Turkije*, nr. 1448/045, §75).

²³⁵⁸ EHRM 9 oktober 2007, *Hasan en Eylem Zengin t. Turkije*, nr. 1448/045, §73; EHRM 16 september 2014, *Mansur Yalçın e.a. t. Turkije*, nr. 21163/11, §76.

²³⁵⁹ EHRM 23 juli 1968, *Belgische taalzaak*, nrs. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, §3; EHRM 11 januari 2011, *Ali t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 40385/06; ECRM 4 december 1989, *Simpson t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 14688/89, p. 5. In dezelfde zin: ECRM 6 maart 1987, *Ingrid Jordebo Foundation of Christian Schools en Ingrid Jordebo t. Zweden*, nr. 11533/85, p. 8.

hen meest geschikte niveau kunnen afdwingen.²³⁶⁰ Ook kan uit artikel 2 Aanvullend Protocol EVRM geen verplichting voor de lidstaten worden afgeleid om in gratis vervoer te voorzien naar een school van eigen keuze wanneer er een dichterbij gelegen school beschikbaar is waarvan niet is aangetoond dat ze de overtuigingen van de ouders schendt.²³⁶¹ Die laatste bijzin is niet onbelangrijk. Kijken we naar de situatie in Vlaanderen dan is het risico niet volstrekt ondenkbaar dat ouders die *geen* katholiek onderwijs wensen in hun directe omgeving verstoken blijven van een alternatief. In de mate dat dan niet in bijkomend officieel onderwijs *of* in vervoer naar een school van officieel onderwijs wordt voorzien, zou artikel 2 Aanvullend Protocol wel geschonden kunnen zijn. Dat de decreetgeving voor die situaties voorziet in gratis vervoer lijkt in beginsel voldoende om aan deze bezorgdheid tegemoet te komen.²³⁶²

4.1.2 SCENARIO 2: EEN IMPLICIETE WIJZIGING VAN DE GRONDWET

463. Hoewel een expliciete wijziging van de Grondwet ons inziens de aangewezen weg is om een radicale verandering in de betekenis van de onderwijsvrijheid te realiseren, is de uitspraak van het Grondwettelijk Hof inzake huisonderwijs – en de radicale breuk inzake onderwijsvrijheid die eruit blijkt – ook volgens een tweede scenario te begrijpen. Onze – mogelijk gewaagde – suggestie is dat de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof kan verklaard worden middels een **impliciete wijziging van de Grondwet**. De huisonderwijsarresten zouden dan niet zozeer getuigen van een gebrekkige balanceringsoefening tussen strijdige belangen en grondrechten, maar zouden de (weliswaar onklare) weerspiegeling zijn van een impliciete grondwetswijziging. Door in 2008 aan artikel 22*bis* van de Grondwet, met betrekking op de rechten van het kind, toe te voegen dat in alle beslissingen die het kind aanbelangen het belang van het kind moet primeren, zou artikel 24 van de Grondwet gewijzigd zijn. *Lex posterior derogat priori*: de latere grondwetsbepaling heeft voorrang op de eerdere. Aldus zou het recenter geconstitutionaliseerde belang van het kind als primaire overweging ook primeren op de onderwijsvrijheid.

Drie bedenkingen dienen daarbij te worden gemaakt. Ten eerste is in de voorbereidende teksten van de wijziging van artikel 22*bis* van de Grondwet geen referentie gemaakt naar de vrijheid van onderwijs.²³⁶³ Het belang van het kind aanwenden als een impliciete wijziging van artikel 24 komt ons dan ook voor als een oneigenlijke aanwending van artikel 22*bis*, of minstens een onbedoelde aanwending ervan. Ten tweede ware

²³⁶⁰ In de zaak *X en Y t. Verenigd Koninkrijk* meende een katholiek ouderpaar dat het EVRM was geschonden doordat hun zoon niet terecht kon in een katholieke school van een voldoende hoog niveau. De ECRM herhaalde het oordeel uit de Belgische taalzaak en stelde verder: “*The fact that parents have a ‘philosophical conviction’ that education should be organised in a certain way does not therefore mean that they can require the State to organise the public system accordingly*” (ECRM 5 juli 1977, *X en Y t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 7527/76, (147) 150-151). Ook de toewijzing aan een *mixed-sex comprehensive school* in plaats van aan een *single-sex grammar school*, die volzet was, maakte geen schending uit van artikel 2 Aanvullend Protocol (ECRM 6 maart 1984, *W en D.M., M en H.I. t. Verenigd Koninkrijk*, nrs. 10228/82, 10229/82, p. 6).

²³⁶¹ ECRM 28 februari 1996, *Cohen t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 25959/94, p. 4.

²³⁶² Art. 25, §1, derde lid DBO en art. 110, §2 CSO.

²³⁶³ De enige referentie die aan onderwijs lijkt te zijn gemaakt, is die waarbij is aangestipt hoe het kind, naast de rechten van het kind uit artikel 22*bis* van de Grondwet, ook andere grondrechten geniet, waaronder het recht op onderwijs (Verslag (DELPÉRIÉ), *Parl.St.* Senaat 2008-2009, nr. 800/2, 4).

het verkieslijk geweest als het Grondwettelijk Hof de hier gesuggereerde impliciete wijziging van artikel 24 van de Grondwet ook geëxpliciteerd had. Net doordat het Hof zich beperkte tot het poneren van conclusies creëren de huisonderwijsarresten verwarring.

Ten derde kan de aanname dat het belang van het kind primeert *as such* niet volstaan om een aangenomen inperking van de onderwijsvrijheid te verantwoorden. Minstens moet worden nagegaan en worden gemotiveerd in welke mate het belang van het kind wel degelijk gediend is met de aangenomen regeling. Niet *elke* beperking van de onderwijsvrijheid zal het belang van het kind immers dienen. Mogelijk is het zelfs in het belang van het kind de vrijheid van onderwijs te vrijwaren (met het oog op bijvoorbeeld een divers onderwijslandschap). Dezelfde bedenkingen die ten aanzien van het recht op onderwijs kunnen worden gemaakt, gelden ook hier. Het volstaat niet te *beweren* dat iets in het belang van het kind is. Wat is immers “in *het* belang van *het* kind”? Wie bepaalt wat in het belang van het kind is? In welke mate is gewaarborgd dat het ingevoerde systeem het belang van *ieder* kind dient? Zo lijkt het ons niet onredelijk aan te nemen dat, minstens in sommige scholen, een verplicht ingeschreven leerling die voordien huisonderwijs volgde, niet steeds de geschikte omkadering zal krijgen om de opgelopen leerachterstand in te lopen. Als het reguliere onderwijs er niet in slaagt om gepaste begeleiding te bieden aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften die ingevolge het M-decreet vanuit het buitengewoon onderwijs overstappen naar het gewoon onderwijs, is het dan zeker dat voor leerlingen die uit het huisonderwijs komen het reguliere onderwijs de beste plek is om vastgestelde problemen te remediëren?

Zelfs als we het belang van het kind – via een impliciete wijziging van de Grondwet – laten primeren op de onderwijsvrijheid blijft behoedzaamheid dus geboden. Het belang van het kind levert als leidraad immers niet steeds een eenduidig resultaat: bijvoorbeeld in geval van een aangescherpte inschrijvings- of voorrangregeling zou het belang van het ene kind (dat bij voorrang kan ingeschreven worden) ten koste kunnen gaan van het belang van een ander kind (dat geen plaats meer heeft in de school van eigen keuze). Debat blijft mogelijk over wat precies in het belang van het kind is. Minstens zou die afweging – welk concreet kindbelang wordt met een maatregel nagestreefd en hoe breed gedragen is die interpretatie van het belang van het kind – deel moeten uitmaken van een ruimere proportionaliteitstoets. Op dat vlak zijn de huisonderwijsarresten stellig: door de aangenomen decreten met weinig poespas goed te keuren, bevestigt het Grondwettelijk Hof dat het aan de overheid – en niet langer aan de ouders – toekomt invulling te geven aan wat in het belang is van het kind.

4.1.3 SCENARIO 3: EEN GELEIDELIJKE, TELEOLOGISCHE EVOLUTIE

464. Gaan we tot slot uit van een **geleidelijke, teleologische evolutie van de onderwijsvrijheid** – in plaats van van een radicale breuk – dan ziet de situatie er enigszins anders uit. Het volstaat dan dat het Grondwettelijk Hof en de Raad van State zich volwaardig kwijten van hun taak als bewakers van de

wetgevende en de uitvoerende macht. In het bijzonder is vereist dat zij de onderwijsvrijheid – zolang die deel uitmaakt van het grondwettelijk kader – opnieuw als volwaardig grondrecht benaderen. De arresten inzake huisonderwijs lijken ons daarbij een duidelijke misstap. Anders dan in de arresten met betrekking tot de onderwijsdoelen heeft het Hof inzake huisonderwijs immers verzaakt aan een nauwkeurige toepassing van de proportionaliteitstoets en/of een balanceringsoefening tussen gelijkwaardige grondrechten. Nochtans was een nauwkeurige afweging mogelijk en noodzakelijk. Zo is niet uitgeklaard of de aangenomen controleregeling op het huisonderwijs wel proportioneel is: was een minder ingrijpend systeem, met bijvoorbeeld énkél examens of énkél inspectie, of een minder uitgebreide verklaring van huisonderwijs niet eveneens in staat het recht op onderwijs te waarborgen, zonder dusdanig intens afbreuk te doen aan de onderwijsvrijheid? Ook in de adviezen van de Raad van State, onder andere die bij het nieuwe decreet onderwijsdoelen en bij het CPC-decreet van de Franse Gemeenschap, ontbreekt het aan een volwaardige balanceringsoefening.

Tegelijkertijd ontnemt zulks het Hof niet elke bewegingsvrijheid. In een tijdperk en een context die in weinig overeenkomt met 1831 of zelfs 1988 (toen, zoals gezegd, het huisonderwijs niet aan de orde was) komt het de hoogste rechtscollèges wel degelijk toe de betekenis van de onderwijsvrijheid *teleologisch* te hertalen naar de nieuwe context. Het is dan in de *interpretatie* van de onderwijsvrijheid door het Hof dat die opnieuw betekenis krijgt.

4.2 DE ACTUELE UITDAGINGEN VOOR DE ONDERWIJSVRIJHEID: DRIE *CASE STUDIES*

465. Onze suggestie dat een *radicale* betekenisverschuiving van de onderwijsvrijheid – als zo'n scenario de voorkeur geniet – bij voorkeur middels een grondwetswijziging moet worden doorgevoerd, kan niet beletten dat zich *in concreto* nieuwe initiatieven van de decreetgever kunnen en zullen aandienen. Aan de hand van drie *case studies* is in dit proefschrift getracht te duiden binnen welke juridische marges die nieuwe evoluties zich – in afwezigheid van een grondwetswijziging – dienen te ontwikkelen. Het gaat dan om (1) de modernisering van het secundair onderwijs en de nieuwe generatie onderwijsdoelen, (2) de mogelijke invoering van centrale examens en (3) de inperking van de vrijheid van het levensbeschouwelijk onderricht.

466. Wat de **modernisering van het secundair onderwijs en de nieuwe onderwijsdoelen** betreft, is de “strijd” om het “primaat van de politiek” het meest nadrukkelijk naar voren gebracht door een aantal

politici.²³⁶⁴ Grondrechten lijken daarbij zonder schroom te worden geïnstrumentaliseerd ter ondersteuning van een politiek-ideologisch discours. Zo valt het contrast op tussen de politieke retoriek inzake de hervorming van het secundair onderwijs en die inzake onderwijsdoelen. De delicate rol die artikel 24 van de Grondwet de decreetgever laat, is er één van balanceren tussen verschillende belangen. De decreetgever moet als het ware fietsen op een smalle richel tussen twee afgronden, waarbij langs de ene zijde moet worden vermeden te laks te reguleren waardoor het recht op onderwijs niet zou zijn gewaarborgd en aan de andere kant moet worden vermeden dat men een al te stringente omkadering aanneemt waarmee men de onderwijsvrijheid zou schenden.

Men zou kunnen suggereren dat de marge die de decreetgever heeft om de onderwijsvrijheid in te perken, groter is wanneer de onderwijsverstrekkers ermee instemmen. In onze metafoor wordt er dan als het ware een bijkomend platform voorzien boven de afgrond, dat de decreetgever toelaat iets ruimer baan te nemen. Opvallend in onze eerste casus is dat net daar waar de grote onderwijsverstrekkers vragende partij waren voor een meer stringente regulering van bovenaf – i.e. inzake de hervorming van het secundair onderwijs – de decreetgever heeft afgezien van een verregaande uniformisering. Daar waar de onderwijsverstrekkers meer weerstand bieden – i.e. inzake de decretale onderwijsdoelen – en dus extra omzichtigheid geboden is inzake de onderwijsvrijheid heeft de decreetgever daarentegen gekozen voor een relatief stringente aanpak.

Dat de meest ingrijpende hervormingsvoorstellen voor het secundair onderwijs in grote mate zijn overgelaten aan de onderwijsverstrekkers zelf kan desalniettemin vanuit de vrijheid van onderwijs als positief worden geëvalueerd. Ondanks de vraag van de grote onderwijsverstrekkers was de steun vanuit het onderwijsveld voor een meer verregaande hervorming immers geenszins unaniem. Het gevolg is wel – en daar zit de spanning met de gelijke kansen en de uniformisering – dat de hervorming, zoals ze door sommigen werd gedroomd, zou kunnen stranden op het ‘overleven’ van zogenaamd elitaire colleges. Als bepaalde scholen weigeren mee te gaan in de meer radicale omslag, blijven specifieke leerlingen – in het geval van de colleges gaat het dan om intellectueel getalenteerde leerlingen – er zich concentreren, waardoor de herindeling van het scholenlandschap op basis van interesses en talenten wordt doorkruist. Dat is een debat waarbij onze rol als jurist beperkt is tot het schetsen van de grenzen van wat mogelijk is. Wat de vrijheid van onderwijs betreft, lijkt het grootste ‘risico’ te schuilen in de exhaustieve lijst van basisopties en studierichtingen. Daarbij is ruimte voorzien voor steiner- en jesjivaonderwijs. Vraag is of ook andere nicheonderwijsverstrekkers, zoals het freinetonderwijs, een eigen basisoptie (eerste graad) en studierichting (tweede en derde graad) zullen kunnen verwerven. Het tegendeel zou kunnen resulteren in een succesvolle

²³⁶⁴ Expliciet in die zin: Jo De Ro (Open Vld), Debat over onderwijs, *De Zevende Dag*, VRT, 18 juni 2018. Zie de bespreking van beide decreten in Hoofdstuk 9, *supra* nrs. 342-352 (modernisering secundair onderwijs) nrs. 353-388 (decreet onderwijsdoelen) en nrs. 389-391 (conclusie).

procedure bij de Raad van State wegens schending van de onderwijsvrijheid in samenhang gelezen met het gelijkheidsbeginsel.²³⁶⁵

Wat de onderwijsdoelen betreft, is duidelijk dat de decreetgever stappen heeft gezet in de richting van een striktere regulering. Zo is voorzien in eindtermen basisgeletterdheid die door *elke* leerling moeten worden bereikt, zijn de vakoverschrijdende eindtermen en bepaalde attitudinale eindtermen voortaan te bereiken in plaats van na te streven en kan de inspectie de schoolcontext en -populatie niet langer in rekening nemen bij de beoordeling van de mate waarin de school de eindtermen bereikt. Tegelijkertijd heeft men – en zulks is vanuit het oogpunt van de vrijheid van onderwijs niet onverstandig – afgezien van de meest scherpe voorstellen: het afschaffen van de mogelijkheid afwijkende/gelijkwaardige eindtermen aan te vragen²³⁶⁶, het verplicht bereiken van *elke* eindterm door *elke* leerling, het afschaffen van de leerplannen en de mogelijkheid voor onderwijsverstrekkers eigen doelen te formuleren, het verplicht bereiken van *alle* attitudinale eindtermen, en het invoeren van eindtermen levensbeschouwing, ethiek en filosofie. Tot slot neemt de vrijheid op één punt zelfs nadrukkelijk toe: doordat de onderwijsdoelen voortaan aan competenties in plaats van aan vakken of leergebieden worden gekoppeld, krijgen onderwijsverstrekkers meer ruimte om vakoverschrijdend onderwijs in te richten. Belangrijk daarbij is het onderscheid voor ogen te houden tussen beleidsdoelen en juridische dwang. Het doel van onderwijsbeleid moet zijn een zo goed mogelijk onderwijs aan te bieden aan zoveel mogelijk leerlingen. De ambitie van het publiek onderwijs moet hoog liggen. In de mate dat aan het niet bereiken van de hoge lat juridische sancties worden verbonden, zoals gebeurt bij het niet-bereiken van de eindtermen, is realisme evenwel geboden: een juridische verplichting creëren die onbereikbaar is of de eigenheid van onderwijsverstrekkers teniet doet, moet worden vermeden.

Of de nieuwe onderwijsdoelen de vrijheid van onderwijs eerbiedigen, is onmogelijk te beoordelen zonder de concrete onderwijsdoelen, die bij het afronden van dit proefschrift nog in ontwikkeling waren, te bestuderen. In ieder geval biedt een eventueel vernietigingsberoep bij het Grondwettelijk Hof het hoogste rechtscollege een kans de onduidelijkheid die heerst na de huisonderwijsarresten weg te nemen, bij voorkeur door opnieuw aansluiting te zoeken bij de rechtspraak uit de jaren 1990, waarin de eindtermen en de nagestreefde doelen nauwkeurig werden afgewogen tegenover de onderwijsvrijheid.

467. Ook inzake examinering is een tendens tot uniformisering zichtbaar, waarbij zowel in de Vlaamse Gemeenschap als in de Franse Gemeenschap initiatieven worden genomen om een vorm van **centrale examens** te organiseren, die voor alle leerlingen identiek zijn en een uniforme evaluatie van het onderwijs (of van de leerling) mogelijk maken. Daarbij kunnen een aantal vormen worden onderscheiden. Bepalend

²³⁶⁵ Zie *supra* nr. 390, vn. 2006.

²³⁶⁶ Al is die mogelijkheid wel degelijk verdwenen voor de eindtermen basisgeletterdheid en is voor de “andere doelen” van het curriculum dossier geen afwijkingsmogelijkheid voorzien.

voor de impact op de onderwijsvrijheid zijn enerzijds de mate waarin de toets centraal en uniform, dan wel *bottom-up* wordt vormgegeven en anderzijds de mate waarin het gebruik ervan vrijblijvend of verplicht is en deel uitmaakt van de kwaliteitszorg, dan wel van de studievoortgang.

Waar de exacte grenzen van de onderwijsvrijheid ter zake liggen, is moeilijk te bepalen. Wel strekt de huisonderwijsrechtspraak, ons inziens, onterecht tot inspiratie voor de decreetgever, die eruit meent te mogen afleiden dat uniforme examens de onderwijsvrijheid niet schenden. Daarbij wordt voorbij gegaan aan het evidente onderscheid dat examens, samen met het inspectietoezicht en de verklaring van huisonderwijs, de enige evaluatietool voor het huisonderwijs vormen, terwijl in het reguliere onderwijs reeds gebruik wordt gemaakt van centrale onderwijsdoelen. Die doelen zijn bovendien door het Grondwettelijk Hof uitdrukkelijk verbonden met de aanwezigheid van autonomie inzake studievoortgang. In de mate dat scholen de autonomie om over de studievoortgang te beslissen zou worden ontnomen, zoals gedeeltelijk het geval is met de CEB-toets in de Franse Gemeenschap, riskeert de proportionaliteit van de inperking van de onderwijsvrijheid door de invoering van onderwijsdoelen (of centrale examens) dan ook te verdwijnen. Ons inziens gaat de CEB-toets dan ook te ver. Anders is het gesteld met de CE1D- en CESS-proeven voor de eerste graad en het einde van het secundair onderwijs van de Franse Gemeenschap en de gevalideerde toetsen in de Vlaamse Gemeenschap, waarbij de klassenraad de autonomie over de studievoortgang behoudt en de toetsen ‘slechts’ deel moeten uitmaken van de beslissing van de klassenraad, al is ook daar een inperking van de vrijheid aanwezig.

468. Ook in onze derde casus, die van het **levensbeschouwelijk onderricht**, komen de hierboven geschetste dynamieken tot uiting. Ten eerste is duidelijk dat ook hier een tendens tot uniformisering speelt. In het maatschappelijke en parlementaire debat is de wens om een gemeenschappelijk – i.e. identiek – waarde- of burgerschapsonderwijs te organiseren prominent aanwezig. Voor een inpassing in het lessenrooster valt de blik daarbij haast automatisch op de levensbeschouwelijke vakken. “Horen [kinderen] niet te worden blootgesteld aan alle opvattingen en religies, allemaal samen tijdens één en dezelfde les levensbeschouwing,” klinkt het dan, “in plaats van opgedeeld te worden in vrijzinnige, katholieke en islamitische klikjes?”²³⁶⁷ Juridisch lijkt ook de Franstalige Raad van State die tendens te onderschrijven door aan te dringen op een uitbreiding van het vak CPC naar het volledige vrij onderwijs, wat nochtans geen evidentie is in het licht van de onderwijsvrijheid. Ten tweede, daarbij aansluitend, zien we hoe ook in deze casus het statuut van de onderwijsvrijheid als grondrecht lijkt te worden verdrongen ten voordele van het recht op onderwijs (waaronder het onderwijs in burgerschap en mensenrechten) en het gelijkheidsbeginsel (in de formele zin, waarbij leerlingen een identieke vorming zouden moeten krijgen). Anders dan de

²³⁶⁷ J. DE CEULAER, "Wordt het geen tijd dat wij de levensbeschouwelijke kooplieden uit onze scholen ranselen?", *Knack.be* 13 januari 2015, <http://www.knack.be/nieuws/belgie/wordt-het-geen-tijd-dat-wij-de-levensbeschouwelijke-kooplieden-uit-onze-scholen-ranselen/article-opinion-524885.html> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

Franstalige afdelingen van de Raad van State lijkt de Nederlandstalige Raad van State – in zijn advies van 2010 bij een Vlaams voorstel van decreet – de onderwijsvrijheid, de vrijheid van religie en recht op onderwijs nauwkeuriger tegen elkaar af te wegen.

5. ZIJN HET SCHOOLPACT EN DE GRONDWET VERJAARD?

469. In 1958, zestig jaar geleden, sloten de drie traditionele partijen – die toen nog het overgrote deel van de bevolking vertegenwoordigden – het Schoolpact, een compromis dat de vraag om subsidiëring en gelijke behandeling van het vrij onderwijs zou verzoenen met de verdere uitbouw van het rijksonderwijs (inmiddels gemeenschapsonderwijs), en dat een bijna sacrale – sommigen spreken van ‘paraconstitutionele’ – bindende waarde kreeg.²³⁶⁸ De aanslepende conflicten over de onderwijsvrijheid, zoals zij vrij summier in de Grondwet van 1831 was verankerd, zouden erin bezworen worden. De betekenis van die onderwijsvrijheid zelf werd er ontegensprekelijk door beïnvloed: voortaan stond vast dat zij een recht op subsidiëring omvatte, evenals een waarborg om levensbeschouwelijk onderricht te verstrekken en te genieten (binnen de reguliere onderwijstijd), dat de actieve vrijheid ook een autonome passieve keerzijde heeft, zowel binnen het officieel onderwijs wat het levensbeschouwelijk onderricht betreft, als op het vlak van schoolkeuze, die middels bijkomende scholen of vervoer moet worden gewaarborgd door de overheid, en dat eenieder recht heeft op onderwijs.

Dertig jaar later werden de voornaamste schoolpactbeginselen verankerd in de Grondwet en onder het toezicht geplaatst van het Grondwettelijk Hof. Het summiere artikel 17 van de Grondwet dat slechts in de vrijheid van onderwijs en een legaliteitsbeginsel voorzag, is uitgegroeid tot een breder artikel 24, waarvan de verschillende onderdelen elkaar nu eens versterken, dan weer bekampen. Een balanceringsoefening tussen die verschillende, formeel gelijke grondrechten, is dan ook nodig: door de decreetgever en de regering als het kan, door de hoogste rechtscolleges als het moet.

Nog eens dertig jaar later staat de onderwijsvrijheid zwaar onder druk. Vanuit politieke hoek wordt op verschillende vlakken getracht tot een uniforme regeling te komen van het onderwijsbeleid. Wordt daarbij vaak geschermd met het nastreven van gelijke kansen en het recht op onderwijs, dan lijkt minstens gedeeltelijk ook een machtsstrijd met de koepels te spelen, waarbij de decreetgever “het primaat van de politiek” wil verdedigen. Ook juridisch gaat het de onderwijsvrijheid niet voor de wind: het Grondwettelijk Hof heeft in vier cruciale arresten inzake huisonderwijs een zorgwekkend signaal gegeven door de onderwijsvrijheid te desacraliseren als grondrecht. Zonder uitgewerkte proportionaliteitstoets en/of

²³⁶⁸ Zie *supra* nr. 120.

belangenafweging is voorrang gegeven aan twee andere grondwettelijke bepalingen: het recht op onderwijs uit artikel 24, §3 en het belang van het kind uit artikel 22*bis*. Dat signaal is zowel de decreetgever als de Raad van State niet ontgaan. Ook de (Franstalige) Raad van State lijkt geneigd de ‘onderschikking’ van de onderwijsvrijheid ten aanzien van de andere grondrechten uit artikel 24 van de Grondwet of zelfs ten aanzien van louter politieke belangen toe te passen.

De onderwijsvrijheid is geen universeel grondrecht. Hoewel ook bepaalde andere jurisdicties een vorm van onderwijsvrijheid kennen, is er geen internationale of Europese grondrechtelijke bepaling die in dezelfde mate verplicht vrij initiatief toe te laten. De inperking of zelf het opgeven van de onderwijsvrijheid kan in beginsel dan ook worden verzoend met de bepalingen van het EVRM. Voor zo’n radicale breuk is (karig gemotiveerde) rechtspraak van het Grondwettelijk Hof ons inziens niet de gepaste weg. In de Belgische grondwettelijke geschiedenis is de onderwijsvrijheid al driemaal eerder overdacht. Driemaal ging het daarbij om een breed gedragen, ruim afgetoetst compromis: het ontstaan van de Grondwet in 1831, het aannemen van het “paraconstitutioneel” Schoolpact in 1958 en de grondwetswijziging van 1988. Het schijnt ons toe dat een vierde constituerend moment inzake onderwijsvrijheid eveneens het gevolg moet zijn van breed overleg en groeiende maatschappelijke consensus.²³⁶⁹ Een grondwetsherziening lijkt ons daartoe de enige legitieme weg.

Tegelijkertijd is in dit proefschrift een achterpoortje gesuggereerd: een ‘trucje’ waarmee de ommekeer in de betekenis van de onderwijsvrijheid die in de rechtspraak inzake huisonderwijs tot uiting komt, alsnog kan worden verantwoord. De invoeging van de bepaling in artikel 22*bis* van de Grondwet dat het belang van het kind de eerste overweging is bij elke beslissing die het kind aangaat, kan worden gelezen als een impliciete wijziging van artikel 24 van de Grondwet, waarbij *zelfs* in beslissingen die de onderwijsvrijheid – en dus een grondrecht – dreigen in te perken het belang van het kind primeert. Hoewel formeel-juridisch te verdedigen, lijkt het ons legitiemer een daadwerkelijk grondwetgevend debat over de implicaties van die voorrang van het belang van het kind te houden. In de voorbereidende debatten van 2008 zijn de implicaties voor de onderwijsvrijheid geenszins overdacht.

Hoewel een radicale betekenisverschuiving ons inziens een grondwetsherziening vereist, staat er niets aan in de weg dat de onderwijsvrijheid doorheen de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof evolueert. Het Hof kan grondwettelijke bepalingen wel degelijk hertalen naar nieuwe omstandigheden. Wat het Hof ons inziens niet kan is een grondrecht desacraliseren, daarbij de weg banend voor “het primaat van de politiek”, waarbij

²³⁶⁹ Volgens El Berhoumi kan ook de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof gezien worden als een voorbeeld van *paralegaliteit*. Tegelijkertijd geeft ook hij aan dat de rechtspraak van het Hof niet rijmt met het vigerend grondwettelijk kader (M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 700).

zonder nauwgezette proportionaliteitstoetsing ruimte wordt verleend aan vrijheidsbeperkingen, waarover wisselende meerderheden volstrekt andere oplossingen kunnen voordragen.

Aan het eind van dit proefschrift blijven een aantal vragen open. Is de vrijheid van oprichting eveneens – of nog meer – in de verdrukking dan de vrijheid van richting? Zijn er grondwettelijke bezwaren te maken tegen de macht van de koepels, en moet, ter wille van de onderwijsvrijheid, de onderwijsmarkt radicaal worden opengegooid, bv. met *charter schools*? Of op het vlak van de inhoudelijke vrijheid: keren decreetgever, Raad van State en Grondwettelijk Hof in de toekomst terug naar de grondrechtenafweging uit de eindterm-arresten? ...

We troosten ons met de gedachte dat geen proefschrift volmaakt is. Of zoals Kurt Willems, co-promotor van dit proefschrift, het ons zei: een proefschrift dat afsluit *zonder* vragen, bevat vermoedelijk evenmin antwoorden.

BIBLIOGRAFIE

RECHTSPRAAK

EHRM

- EHRM 23 juli 1968, *Belgische taalzaak*, nrs. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64
EHRM 7 december 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen t. Denemarken*, nrs. 5095/71, 5920/72, 9526/72
EHRM 25 februari 1982, *Campbell en Cosans t. Verenigd Koninkrijk*, nrs. 7511/76, 7743/76
EHRM 5 februari 1990, *Graeme t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 13887/88
EHRM 30 juni 1993, *B.N. en S.N. t. Zweden*, nr. 17678/91
EHRM 26 mei 1994, *Keegan t. Ierland*, nr. 16969/90
EHRM 27 oktober 1994, *Kroon e.a. t. Nederland*, nr. 18535/91
EHRM 18 december 1996, *Valsamis t. Griekenland*, nr. 21787/93
EHRM 18 december 1996, *Ejstration t. Griekenland*, nr. 24095/94
EHRM 15 februari 2001, *Dablab t. Zwitserland (ontvankelijkheid)*, nr. 42.393/98
EHRM 13 februari 2003, *Refah Partisi (the Welfare Party) e.a. t. Turkije (Grand Chamber)*, nrs. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98
EHRM 17 juni 2004, *Çiftçi t. Turkije (ontvankelijkheid)*, nr. 71860/01
EHRM 30 november 2004, *Bulski t. Polen (ontvankelijkheid)*, nrs. 46254/99, 31888/03
EHRM 2 juni 2005, *Znamenskaya t. Rusland*, nr. 77758/01
EHRM 24 november 2005, *Shofman t. Rusland*, nr. 74826/01
EHRM 11 september 2006, *Konrad t. Duitsland (ontvankelijkheid)*, nr. 35504/03
EHRM 29 juni 2007, *Folgero e.a. t. Noorwegen*, nr. 15472/02
EHRM 9 oktober 2007, *Hasan en Eylem Zengin t. Turkije*, nr. 1448/04
EHRM 20 december 2007, *Phinikaridou t. Cyprus*, nr.23890/02
EHRM 6 oktober 2009, *Appel-Irrgang e.a. t. Duitsland (ontvankelijkheid)*, nr. 45216/07
EHRM 11 januari 2011, *Ali t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 40385/06
EHRM 18 maart 2011, *Lautsi e.a. t. Italië (Grand Chamber)*, nr. 30814/06
EHRM 9 maart 2011, *Savež Crkava e.a. t. Kroatië*, nr. 7798/08
EHRM 2 april 2013, *Tarantino e.a. t. Italië*, nrs. 25851/09, 29284/09, 64090/09
EHRM 25 februari 2014, *Ostace t. Roemenië*, nr. 12547/06
EHRM 12 juni 2014, *Fernández Martínez t. Spanje*, nr. 56030/07
EHRM 16 september 2014, *Mansur Yalçın e.a. t. Turkije*, nr. 21163/11
EHRM 4 oktober 2016, *Travaš t. Kroatië*, nr. 75581/13
EHRM 10 januari 2017, *Osmanoğlu en Kocabaş t. Zwitserland*, nr. 29086/12
- EHRM, *Wunderlich t. Duitsland*, nr. 18925/15 (hangende zaak)

ECRM

- ECoRM, 17 december 1968, *Church of Scientology of California t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 3798/68
ECoRM 5 juli 1977, *X en Y t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 7527/76, 147 e.v.
ECoRM 6 maart 1984, *W en D.M., M en H.I. t. Verenigd Koninkrijk*, nrs. 10228/82, 10229/82
ECoMR 6 maart 1984, *Family H. t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 10233/83
ECRM 6 maart 1987, *Ingrid Jordebo Foundation of Christian Schools en Ingrid Jordebo t. Zweden*, nr. 11533/85
ECRM 4 december 1989, *Simpson t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 14688/89
ECRM 9 september 1992, *Sluijs t. België (ontvankelijkheid)*, nr. 17568/90
ECRM 28 februari 1996, *Cohen t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 25959/94
ECRM 7 april 1997, *Scientology Kirche Deutschland t. Duitsland*, nr. 34614/97

GRONDWETTELIJK HOF

- Arbitragehof 22 januari 1986, nr. 8/86.

Arbitragehof 5 december 1991, nr. 38/91.
Arbitragehof 27 februari 1992, nr. 14/92.
Arbitragehof 2 april 1992, nr. 25/92.
Arbitragehof 2 april 1992, nr. 26/92.
Arbitragehof 2 april 1992, nr. 27/92.
Arbitragehof 2 april 1992, nr. 28/92.
Arbitragehof 7 mei 1992, nr. 33/92.
Arbitragehof 4 maart 1993, nr. 18/93.
Arbitragehof 19 mei 1994, nr. 40/94.
Arbitragehof 1 juni 1994, nr. 45/94.
Arbitragehof 2 maart 1995, nr. 23/95.
Arbitragehof 6 juni 1995, nr. 42/95.
Arbitragehof 14 december 1995, nr. 85/95.
Arbitragehof 8 februari 1996, nr. 11/96.
Arbitragehof 11 december 1996, nr. 73/96.
Arbitragehof 18 december 1995, nr. 76/96.
Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96.
Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98.
Arbitragehof 1 april 1998, nr. 34/98.
Arbitragehof 15 juli 1998, nr. 85/98.
Arbitragehof 4 november 1998, nr. 110/98.
Arbitragehof 15 juli 1999, nr. 90/99.
Arbitragehof 2 februari 2000, nr. 14/2000.
Arbitragehof 18 januari 2001, nr. 49/2001.
Arbitragehof 18 april 2001, nr. 49/2001.
Arbitragehof 8 januari 2003, nr. 1/2003.
Arbitragehof 8 oktober 2003, nr. 131/2003.
Arbitragehof 5 mei 2004, nr. 67/2004.
Arbitragehof 23 februari 2005, nr. 44/2005.
Arbitragehof 1 maart 2005, nr. 48/2005.
Arbitragehof 23 november 2005, nr. 167/2005.
Arbitragehof 11 januari 2006, nr. 2/2006.
GwH 19 juli 2007, nr. 106/2007.
GwH 26 juli 2007, nr. 110/2007.
GwH 27 oktober 2007, nr. 132/2007.
GwH 19 juli 2007, nr. 106/2007.
GwH 17 oktober 2007, nr. 132/2007.
GwH, 6 november 2008, nr. 158/2008.
GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009.
GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009.
GwH 12 juni 2012, nr. 72/2012.
GwH 27 februari 2014, nr. 37/2014.
GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014.
GwH 4 mei 2014, nr. 80/2014.
GwH 17 juli 2014, nr. 109/2014.
GwH 12 maart 2015, nr. 34/2015.
GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015.
GwH 11 mei 2016, nr. 66/2016.
GwH 27 april 2017, nr. 45/2017.
GwH 29 maart 2018, nr. 39/2018.

GwH, hangende zaak, rolnr. 6547 (25 november 2016)

GwH, hangende zaak, rolnr. 6868 (2 maart 2018).

RAAD VAN STATE

RvS 10 juli 1952, *Daumerie*, nr. 1749, *Arr.RvS* 1952, 796.

RvS 29 april 1975, *Van Grembergen*, nr. 16.993, *Arr.RvS* 1975, I, 410-417, *TBP* 1976, 237-241.

RvS 22 augustus 1979, *v.z.w. Vrij PMS-centrum Meetjesland*, nr. 19.672.
 RvS 23 maart 1982, *Verbergt*, nr. 22.137, *Arr. RvS* 1982, 598-602.
 RvS 24 juni 1982, *Moens*, nr. 22.380, *Arr. RvS* 1982, 1123-1127.
 RvS 14 mei 1985, *Sluijs*, nr. 25.326, *TBP* 1985, 396, *RW* 1985-1986, 39.
 RvS 31 mei 1985, *v.z.w. Hiberniaschool en v.z.w. Centrum voor de Steinerpedagogie*, nr. 25.423; *TBP* 1986, commentaar P. De GADT, 87-97.
 RvS 20 december 1985, *Van Peteghem*, nr. 25.995, *Arr. RvS* 1985, II, *RW* 1986-1987, 246-260
 RvS 8 maart 1989, *Wailiez*, nr. 32.151, *JT* 1989, 402-404.
 RvS 10 juli 1990, *Vermeersch*, nr. 35.442, *TORB* 1990-1991, 94.
 RvS 13 november 1991, *Davison*, nr. 35.834, *TBP* 1991, 628.
 RvS 10 januari 1995, nr. 51.083.
 RvS 9 december 1996, nr. 63.463, 10.
 RvS 18 november 1997, nr. 69.631.
 RvS 5 oktober 1999, nr. 82.670.
 RvS 2 mei 2000, nr. 86.984.
 RvS 9 mei 2000, nr. 87.093.
 RvS 13 december 2000, nr. 91.625.
 RvS 14 december 2000, nr. 91.644.
 RvS 12 oktober 2004, *Van Butsele*, nr. 135.938.
 RvS 12 juli 2005, nr. 147.579.
 RvS 30 mei 2006, nr. 159.340.
 RvS 18 oktober 2007, nrs. 175.886-175.887.
 RvS 15 mei 2008, nr. 182.953.
 RvS 9 juni 2009, nr. 194.013.
 RvS 2 juli 2009, nr. 195.044.
 RvS 18 maart 2010, nr. 202.039.
 RvS 21 december 2010, nr. 210.000.
 RvS 27 maart 2013, nr. 223.042.
 RvS 16 september 2013, nr. 224.662.
 RvS 17 september 2013, nr. 224.676.
 RvS 5 februari 2014, nr. 226.345.
 RvS 14 oktober 2014, nrs. 228.748 en 228.751-228.756.
 RvS 25 september 2015, *Yildirim*, nr. 232.344.
 RvS 1 februari 2016, nr. 233.672.

BURGERLIJKE RECHTER

Antwerpen (3e k.) nr. 2012/AR/2910, 18 juni 2013
 Rb. West-Vlaanderen (afd. Brugge) 9 november 2016, *TJK* 2017, 159, noot H. TIMMERMANS
 Rb. Limburg (afd. Tongeren) 23 februari 2018 (niet gepubliceerd)

RECHTSLEER

BOEKEN

ALEN, A. en DUJARDIN, J., *Casebook Belgisch grondwettelijk recht*, Brussel, Story-Scientia, 1986, xxvii + 993 p.
 ALEN, A. en MUYLLE, K., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 1055 p.
 ALEN, A., *Hoe 'Belgisch' is het 'Belgische staatsrecht' nog?*, Antwerpen, Intersentia, 2015, v + 46 p.
 ALEXY, R., *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2002, 462 p.
 ARISTOTELES, *Ethique à Nicomaque (traduction française par Richard Bodéus)*, Parijs, Flammarion, 2004, 560 p.
 BEITER, K.D., *The Protection of the Right to Education by International Law*, Leiden, Nijhoff, 2006, xli + 719 p.
 BEKE, W., *De ziel van een ziel. De christelijke Volkspartij 1945-1968*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2005, 535 p.

- BILLIET, J., *Secularisering en verzuiling in het onderwijs: een sociologisch onderzoek naar de vrije schoolkeuze als legitimatieschema en als sociaal proces*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1977, xiv + 244 p.
- BIVORT, J.-B., *Commentaire de la loi sur l'instruction primaire du 23 septembre 1842: suivie des arrêtés organiques et des instructions ministérielles sur la matière*, Brussel, Deprez-Parent, 1845, xxxv + 101 p.
- BONIFACE, J., *De la Convention d'Anvers*, Brussel, Imprimerie de Vanbuggenhout, 1854, 43 p.
- BOON, V., *Het Belgisch staatsrecht. Boek 1, Het grondwettelijk recht*, Brussel, Bruylant, 1948, 408 p.
- CLEMENTS, L., MOLE, N. en SIMMONS, A., *European Human Rights: Taking a Case under the Convention*, Londen, Sweet & Maxwell, 1999, xlii + 383 p.
- COREMANS, H., VAN DAMME, M., DUJARDIN, J., e.a., *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, die Keure, 2016, xii + 284 p.
- CRETEN, H., DOUTERLUNGNE, M. en VERHAEGHE, J.-P., *Voor elk wat wils: schoolkeuze in het basis- en secundair onderwijs*, Leuven, KULeuven, Hoger instituut voor de arbeid, 2000, ix + 242 p.
- D'ESPALLIER, A., *Redelijke aanpassingen, evenredigheid en de rol van de rechter*, Brugge, die Keure, 2016, 312 p.
- DANHIER, J. en JACOBS, D., *Segregatie in het onderwijs overstijgen: analyse van de resultaten van het PISA 2015-onderzoek in Vlaanderen en in de Federatie Wallonië-Brussel*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2017, 76 p.
- DE BAVAY, C., *Histoire de la révolution belge de 1830*, Brussel, Bruylant-Christophe & Compagnie 1873, 411 p.
- DE GROOF, J., *Vrijheid van en recht op onderwijs. Het regime van de vrije keuze van de confessionele en niet-confessionele school*, Leuven, Doctoraatsproefschrift KULeuven Bijzondere faculteit Kerkelijk recht, 1984.
- DE GROOF, J., *Het levensbeschouwelijk karakter van de onderwijsinstellingen*, Brugge, die Keure, 1985, 135 p.
- DE GROOF, J., *De grondwetsberijening van 1988 en het onderwijs. De schoolbrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 233 p.
- DE GROOF, J. en MAHIEU, P., *De school komt tot haar recht: de uitoefening van rechten in het onderwijs*, Leuven, Garant, 1993, 175 p.
- DE KONINCK, C., *Latijnse rechtspreuken*, Brugge, die Keure, 2016, xxxiv + 509 p.
- DELOITTE&TOUCHE, *Inkomsten en uitgaven van scholen in Vlaanderen. Kwantificering van de objectieveerbare verschillen*, eindrapport, 11 juli 2001, 490 p., <https://docs.vlaamsparlement.be/docs/biblio/onderwijs/eindrapport.pdf>.
- DE PAEUW, L., *La réforme de l'enseignement populaire en Belgique*, Parijs, Colin, 1919, 334 p.
- DE PAGE, H., *Traité élémentaire de droit civil belge: principes, doctrine, jurisprudence. 1: Introduction, théorie générale des droits et des lois, les personnes, la famille*, Brussel, Bruylant, 1948, ed. 2e éd. compl. et entièrement mise à jour, xii + 1286 p.
- DE PRINS, D., SOTTIAUX, S. en VRIELINK, J., *Handboek discriminatierecht*, Mechelen, Kluwer, 2005, 593 p.
- DE SAN, L., *L'enseignement moyen en Belgique: Lois organiques coordonnées et commentées*, Lier, Van In, 1907, xlviii + 656 p.
- DE SCHREVEL, A.C., *Histoire du petit séminaire de Roulers, précédée d'une introduction ou coup d'oeil sur l'état de l'enseignement moyen dans la région correspondant à la Flandre occidentale actuelle (Tome premier 1806-1830)*, Roulers, De Meester, 1906, 328 p.
- DE TRANNOY, H., *Jule Malou 1810 à 1870*, Brussel, Dewit, 1905, 589 p.
- DEFOSSE, P., *Dictionnaire historique de la laïcité en Belgique*, Brussel, Pire, 2005, 343 p.
- DELRUELLE, E. en TORFS, R., *Commissie voor Interculturele Dialoog: Eindverslag*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2005, 251 p.
- DENECKERE, G., *Nouvelle histoire de Belgique, 1878 - 1905: les turbulences de la Belle Époque*, Brussel, Le Cri, 2010, 201 p.
- DERIDDER, J. en DRIESEN, C., *Recht naar school. Onderwijsrecht voor secundaire scholen*, Antwerpen, Intersentia, 2011, xxviii + 619 p.
- DESTRIVEAUX, P.-J., *Traité de droit public. Tome premier*, 1, Brussel, Tircher, 1849.
- DIERICKX, M., *De Vrijmetselarij, de grote onbekende 1717 - 1967: een poging tot inzicht en waardering*, Antwerpen, Nederlandse boekhandel, 1967, 264 p.
- DU PLESSIS, G., *The Right to Religious Freedom and the Inclusion of a South African Public School with a Religious Ethos*, Antwerpen, Doctoraatsproefschrift VUB en UAntwerpen, 2017, xv + 368 p.
- DUJARDIN, V. en VAN DEN WIJNGAERT, M., *Nouvelle histoire de Belgique, 1940 - 1950: la Belgique sans roi*, Brussel, Le Cri, 2010, 174 p.
- DUMONT, H., *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge. Volume 1: de 1830 à 1970*, Brussel, Bruylant, 1996, 610 p.
- EL BERHOUMI, M., *La liberté d'enseignement: à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle: chronique de jurisprudence 1999-2008*, Brussel, Larcier, 2009, 103 p.

- EL BERHOUMI, M., *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, 808 p.
- EL BERHOUMI, M. en VANCRAVEBECK, L., *Droit de l'enseignement en Communauté française*, Brussel, Bruylant, 2015, 452 p.
- FOBLETS, M.-C. en SCHREIBER, J.-P., *De Rondetafels van de Interculturaliteit*, Brussel, Larcier, 2013, 592 p.
- FRANKEN, L., *Geld voor je god? De financiering van levensbeschouwingen in België*, Antwerpen, UPA, 2017, 168 p.
- GIRON, A., *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, Brussel, Bruylant, 1895.
- GOLDSTEIN, D., *The Teacher Wars: A History of America's Most Embattled Profession*, New York, Doubleday, 2014, 349 p.
- GOOSEN, K. en BOONE, S., *Is dat iets voor mij, juf? Leerlingen versterken in het keuzeproces van basis naar secundair*, Leuven, LannooCampus, 2017, 176 p.
- GOUBERT, P., *Initiation à l'histoire de la France*, Parijs, Fayard-Tallandier, 1984, 490 p.
- GREENBERG, D. en SADOFSKY, M., *Legacy of Trust: Life After the Sudbury Valley School Experience*, Sudbury Valley School Press, 1992, 334 p.
- GREENBERG, D., ROSENBRAND, B. en OKKEN, R., *De Vrijheid van de Sudbury Valley School: vijftig jaar ervaringen en inzichten*, Tilburg, Astarte, 2003, 189 p.
- GREGOIRE, M., *Aspects de la société belge: recueil de conférences*, Brussel, Librairie encyclopédique, 1958, 327 p.
- HABETS, C., *Vrijheid van onderwijs: een juridische verkenning van inschrijvingsbeleid, neutraliteit en het keuzerecht van ouders*, Hasselt, UHasselt Doctoraatsproefschrift, 2018, 547 p.
- HOUBEN, R. en INGHAM, F., *Het Schoolpact en zijn toepassing*, Brussel, CERESS-Documenten, 1962, 389 p.
- HUISMAN, P. en ZOONTJENS, P., *Leerrechten als structurele grondslag voor wetgeving. Eindrapport*, Rotterdam/Tilburg, Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht, 1 december 2016, 62 p.
- HUISMAN, P., *Richting als pluriform begrip in de onderwijswetgeving. Essay geschreven in het kader van het advies van de Onderwijsraad Artikel 23 Grondwet in maatschappelijke perspectief*, Onderwijsraad, 2002, 28 p.
- HUISMAN, P. en ZOONTJENS, P., *Selectie bij toegang tot het onderwijs: Een juridische studie over toelating en verwijdering van onderwijsdeelnemers per thema in onderwijssector*, Deventer, Kluwer, 2009, 329 p.
- HUISMAN, P.W.A., *De samenwerkingschool. Een analyse van de juridische problematiek rond samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs 's-Gravenhage*, Elsevier, 2002, 313 p.
- HULLEBROECK, P., *Histoire des cours de morale dans l'enseignement officiel. De la naissance de la Belgique au Pacte scolaire (1830 - 1959)*, Brussel, Ligue de l'Enseignement et de l'Education permanente, 2015, 86 p.
- HUYSE, L., *De gevapende vrede: politiek in België tussen 1945 en 1980*, Leuven, Kritak, 1986, 122 p.
- HUYTTENS, E., *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844.
- HYMANS, P., *Frère-Orban: t. I, 1812-1857*, Brussel, Lebègue, 1905, 575 p.
- INGHAM, F., *Het vernieuwde schoolpact: toelichting - gecoördineerde teksten*, Brussel CEPES, 1974, 120 p.
- INGHAM, F., *Het vernieuwde schoolpact: wijzigingen en aanvullingen (aangebracht door de wetten van 10 december 1974 en 14 juli 1975)*, Brussel, CEPES, 1975, 26 p.
- INTERFEDERAAL CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN EN BESTRIJDING VAN DISCRIMINATIE EN RACISME, *Raad van State: rechtspraak onderwijs en veruiterlijkingen*, 2016, 16 p.
- KOKOTT, J., *The Burden of Proof in Comparative and International Human Rights Law: Civil and Common Law Approaches with Special Reference to the American and German Legal Systems*, Londen, Kluwer Law International, 1998, 320 p.
- LAEMERS, M., *Schoolkeuzevrijheid: veranderingen in betekenis en reikwijdte. Liberté de choix scolaire: changements de sens et de portée*, Nijmegen, ITS, 1999, xii + 283 p.
- LECLERCQ, J., *Morale et religions à l'École?*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2015, 250 p.
- LEJEUNE, Y., *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, Brussel, Larcier, 2014, 858 p.
- LIEBMAN, M., *Les socialistes belges 1885-1914: la révolte et l'organisation*, Brussel, Vie ouvrière, 1979, 299 p.
- LOOBUYCK, P., *Meer LEF in het onderwijs: levensbeschouwing, ethiek en filosofie voor iedereen*, Brussel, VUBpress, 2014, 118 p.
- LOOBUYCK, P., *Samenleven met gezond verstand*, Amsterdam, Polis, 2017.
- LORY, J., *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, Louvain, Bibliothèque de l'université, 1979, 839 p.

- LUYKX, T. en PLATEL, M., *Politieke geschiedenis van België. 1: van 1789 tot 1944*, Antwerpen, Kluwer, 1985, 1-404 p.
- LUYKX, T. en PLATEL, M., *Politieke geschiedenis van België. 2: Van 1944 tot 1985*, Antwerpen, Kluwer, 1985, 421-1011 p.
- MAES, E., *Een grondwettelijke hof in een rechtsstaat*, Mechelen, Kluwer, 2018, 880 p.
- MAGITS, M., *De Volksraad en de opstelling van de Belgische grondwet van 7 februari 1831. Een bijdrage tot de wordingsgeschiedenis van de Belgische konstitutie*, Brussel, VUB: Fakulteit letteren en wijsbegeerte, 1977, 415 p.
- MARÉCHAL, G., *Bevaring en vernietiging van gemeentearchieven. Richtlijn en advies. Deel III*, Brussel, Algemeen rijksarchief, 1993, 201 p.
- MASQUELIN, J., *Le droit aux subsides de l'enseignement libre*, Brussel, Editions interuniversitaires, 1975, 223 p.
- MAST, A., *Administratief Lexicon. Vrijheid van Onderwijs*, Brugge, die Keure, 1956, 11 p.
- MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M., e.a., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2017, xxxvi + 1522 p.
- METAFORUM, *Hervormingen in het secundair onderwijs*, KU Leuven, Metaforum, 2012, https://www.kuleuven.be/metaforum/docs/pdf/wg_16_n.pdf.
- MEYNAUD, J., LADRIÈRE, J. en PÉRIN, F., *La décision politique en Belgique: le pouvoir et les groupes*, Parijs, Colin, 1965, 403 p.
- MILL, J.S. en MILL, H.T., *On Liberty*, Kitchener, Batoche Books, 1859, ed. 2001, 109 p.
- MULHALL, S. en SWIFT, A., *Liberals and communitarians*, Malden, Blackwell, 2005, xxii + 363 p.
- NATHAN, J., *Charter schools: Creating hope and opportunity for American education*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1997, 249 p.
- NICAISE, I., SPRUYT, B., VAN HOUTTE, M., e.a., *Het onderwijsdebat: waarom de hervorming van het secundair broodnodig is*, Berchem, EPO, 2014, 256 p.
- NOTHOMB, J., *Essai historique et politique sur la révolution belge*, Brussel, Merzbach et Falk, 1876, 345 p.
- OECD, *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices (Volume IV)*, Parijs, OECD Publishing, 2013, 544 p., <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>.
- OECD, *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*, Parijs, OECD Publishing, 2017, 454 p., <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en>.
- ORBAN, O., *Le droit constitutionnel de la Belgique. Tome III: Libertés constitutionnelles et principes de législation*, Liège, Dessain, 1911, 623 p.
- OTTO, R., *Targeted Killings and International Law. With Special Regard to Human Rights and International Humanitarian Law*, 230, Springer, Heidelberg, 2012, 661 p.
- PERIN, F., *La démocratie enrayée: essai sur le régime parlementaire belge de 1918 à 1958*, Brussel, Institut belge de science politique, 1960, 280 p.
- POLLEFEYT, D. en DE BOECK, E., *Niet los van God? Geloof en wetenschap*, Leuven, Acco, 2007, 359 p.
- RAAD VAN STATE, *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Brussel, Raad van State, 2008, 217 p., www.raadvst-consetat.be/?action=doc&doc=770.
- RAINEY, B., WICKS, E. en OVEY, C., *Jacobs, White & Ovey: the European convention on human rights*, Oxford, Oxford University Press, 2017, lxxiv + 692 p.
- RAVITCH, D., *The death and life of the great American school system. How testing and choice are undermining education*, New York, Columbia University Press, 2010, 283 p.
- RAWLS, J., *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 1973, ed. 1999, 538 p.
- RAWLS, J., *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press, 1997, lx + 525 p.
- RAY, B., *Homeschooling Grows up*, 2003, 7 p.
- RIMANQUE, K., *De levensbeschouwelijke opvoeding van de minderjarige - publiekrechtelijke en privaatrechtelijke beginselen. Deel 1*, Brussel, Bruylant, 1980, 1-481.
- RIMANQUE, K., *De levensbeschouwelijke opvoeding van de minderjarige - publiekrechtelijke en privaatrechtelijke beginselen. Deel 1*, Brussel, Bruylant, 1980, 482-1065.
- RIMANQUE, K., *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 444 p.
- SAUVEUR, J., *Statistique générale de l'instruction publique en Belgique dressée d'après les documents officiels*, Brussel, Hayez, 1880, CCXXVIII, 936 p.
- SENELLE, R., *Commentaar op de Belgische grondwet*, Brussel, Ministerie van buitenlandse zaken, buitenlandse handel en ontwikkelings samenwerking, 1974, 480 p.
- SIMON, A., *Le cardinal Sterckx et son temps (1792-1867). 1: L'Église et l'État*, Wetteren, Scaldis, 1950, 624 p.

- SIMON, A., *La liberté d'enseignement en Belgique: Essai historique*, Liège, La Pensée Catholique, 1951, 65 p.
- SIMON, A., *Catholicisme et politique. Documents inédits (1832-1909)*, Wetteren, Scaldis, 1955, 281 p.
- SIMON, A., *Le parti catholique belge 1830-1945*, Brussel, La Renaissance du livre, 1958, 155 p.
- SIMONS, M., KELCHTERMANS, G., LEYSEN, J., e.a., *De actuele werking en doeltreffendheid van de eindtermen als beleidsinstrument in Vlaanderen*, Leuven, Laboratorium voor educatie en samenleving & Centrum voor onderwijsbeleid, -vernieuwing en lerarenopleiding, april 2016, 126 p.
- SMIS, S., JANSSENS, C., MIRGAUX, S., e.a., *Handboek mensenrechten: De internationale bescherming van de rechten van de mens*, Antwerpen, Intersentia, 2011.
- SOTTIAUX, S., *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 499 p.
- SPEHLING, J., *'Moet jij niet naar school?' Een onderzoek naar de juridische aspecten van thuisonderwijs vanuit Nederlands en rechtsvergelijkend perspectief*, Rotterdam, Doctoraatsproefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam, 2010, 347 p.
- STAPPAERTS, F., *La colonne du Congrès à Bruxelles: notice historique et descriptive du monument*, Brussel, Van Buggenhoudt, 1860, 112 p.
- THEUNIS, J., *De exceptie van omvettigheid: onderzoek naar de rol en de grenzen van artikel 159 van de Grondwet in de Belgische rechtsstaat*, Brugge, die Keure, 2011, xxv + 777 p.
- THEUNS, W., *De organieke wet op het middelbaar onderwijs (1 juni 1850) en de Conventie van Antwerpen*, Leuven, Nauwelaerts, 1959, 52 p.
- THONISSEN, *La Constitution belge annotée, offrant, sous chaque article, l'état de la doctrine, de la jurisprudence et de la législation*, Brussel, Bruylant-Christophe, 1879, ed. 3, XVII, 427 p.
- TIELEMANS, F., *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique. Tome septième ele-f*, Brussel, Weissenbruch, 1846, 452 p.
- TIELEMANS, K., VANDENBROECK, M., BELLENS, K., e.a., *Het Vlaams lager onderwijs in PIRLS 2016. Begrijpend lezen in internationaal perspectief en in vergelijking met 2006*, Leuven, Centrum voor Onderwijseffectiviteit en -evaluatie, 2017, 105 p.
- TYACK, D.B., *The One Best System. A History of American Urban Education*, Cambridge, Harvard University Press, 1974, 353 p.
- TYSENS, J., *Strijdpunt of pasmunt? Levensbeschouwelijke links en de schoolkwestie 1918-1940*, Brussel, VUB press, 1993, iii + 376 p.
- TYSENS, J., *Guerre et paix scolaires 1950-1958*, Brussel, De Boeck, 1997, 195 p.
- UNESCO, *La Philosophie, une École de la Liberté. Enseignement de la philosophie et apprentissage du philosophe: État des lieux et regards pour l'avenir*, Parijs, UNESCO, 2007, 278 p.
- UNESCO, *Teaching Philosophy in Europe and North America*, Parijs, UNESCO, 2011, 98 p.
- UNGER, R., *The Self Awakened. Pragmatism Unbound*, Cambridge, Harvard University Press, 2007, vii + 277 p.
- VAN DEN BROECK, J., *De rechten van de mens omstreeks 1789 in de Oostenrijkse Nederlanden*, Antwerpen, Kluwer, 1986, ix + 151 p.
- VAN DER AUWERA, J., *Pestgedrag, etniciteit en de rol van diversiteit. De verschillen tussen jongeren met en zonder een migratieachtergrond bij klassieke pesten en cyberpesten*, Antwerpen, Intersentia, 2018, 134 p.
- VAN DER CRUYSSSEN, C., *Het Ministerie van onderwijs en cultuur (1878-1884, 1907-1991). Deel I: Organisatie*, Brussel, Algemeen rijksarchief, 1995, 329 p.
- VAN HAECHE, A., *L'enseignement rénové: de l'origine à l'éclipse*, Brussel, ULB, 1985, 336 p.
- VAN HAEGENDOREN, M., *Le parti socialiste belge de 1914 à 1940*, Brussel, Vie ouvrière, 1995, 144 p.
- VAN ROMPAEY, L., *Strijd voor waardering. Het COV van 1893 tot 1983*, Antwerpen, Garant, 2003, 423 p.
- VANDE LANOTTE, J., GOEDERTIER, G., HAECK, Y., e.a., *Belgisch Publiekrecht. Deel 1*, Brugge, die Keure, 2015, 791 p.
- VELAERS, J., *De grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving: vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Antwerpen, Maklu, 1999, 1034 p.
- VENY, L., *Rechtsbescherming in het onderwijs*, Brugge, die Keure, 1990, xv + 246 p.
- VENY, L., *Wegwijs in de lokale raden van het gemeenschapsonderwijs: een praktisch naslagwerk over de werking van de LORGO's*, Antwerpen, Oudervereniging voor moraal, 1991, 232 p.
- VENY, L., *De regelgeving op het academisch onderwijs: de rechtspositie van de Vlaamse universiteiten en van hun personeel*, Brussel, VUB Faculteit der rechtsgeleerdheid, 1994, xxx + 1270 p.
- VENY, L., *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, Die Keure, 2010, 426 p.
- VENY, L., *The Right to Education According to the Case-Law of the European Court of Human Rights*, Extended written report of a keynote speech delivered at the fourth international seminar Dimitri Cantemir (Law Faculty Cluj-Napoca), UGent-VUB, 2015, 81 p.
- VERMEERSCH, A., *Vereniging en revolutie. De Nederlanden. 1814-1830*, Bussum, Fibula-Van Dishoeck, 1970, 102 p.

- WITTE, E., CRAEYBECKX, J. en MEYNEN, A., *Politieke geschiedenis van België. Van 1830 tot heden*, Antwerpen, Standaard, 1990, 416 p.
- WITTE, E., CRAEYBECKX, J. en MEYNEN, A., *Politieke geschiedenis van België van 1830 tot heden*, Antwerpen, Standaard, 1997, 478 p.
- WITTE, E., DE GROOF, J. en TYSENS, J., *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, 895 p.
- X, *Mémoires des loges belges sur l'instruction obligatoire et projet de loi, 1860*, Brussel-Leipzig, A. Lacroix, Verboeckhoven et Cie, 1863, 405 p.
- X, *Wetenschappelijke geletterdheid bij 15-jarigen. Overzicht van de eerste Vlaamse resultaten van PISA2015*, Vakgroep onderwijskunde, UGent, 2016, 24 p.

BOEKBIJDAGEN

- AKKERMANS, P., "Schaalvergroting, decentralisatie en richting: een verenigbare verzameling?" in VAN DER PLOEG, T. (ed.), *De vrijheid van onderwijs, de ontwikkeling van een bijzonder grondrecht*, Utrecht, Lemma, 2000, 159-167.
- ANNOOT, H., "Onderwijsvrijheid kan niet zonder democratie. Of was het andersom? Over vrijheid, kwaliteit en de markt" in GEERINCK, I. en WOUTERS, R. (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, 194-206.
- BALLON, L., "Onderwijsinstellingen zullen geen handel drijven! Of toch, maar wanneer dan?" in D'HOOGHE, D., DEKETELAERE, K. en DRAYE, A. (eds.), *Liber amicorum Marc Boes*, Brugge, die Keure, 2011, 303-313.
- BECKERS, J., "Les politiques scolaires de l'égalité des chances et de l'égalité des acquis dans l'enseignement secondaire (après 1945)" in GROOTAERS, D. (ed.), *Jalons pour une histoire du système scolaire belge*, Brussel, CRISP, 1998, 303-358.
- BELL, J., "Legal Research and the Distinctiveness of Comparative Law" in VAN HOECKE, M. (ed.), *Methodologies of Legal Research. Which Kind of Method for What Kind of Discipline?*, Oxford, Hart Publishing, 2011, 155-176.
- BELLEFLAMME, F., "Le droit à la vie privée et le droit à la liberté d'expression des enseignants face aux contraintes de l'organisation du service" in DELGRANGE, X., DETROUX, L. en EL BERHOUMI, M. (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, 169-191.
- BOEKHOLT, P., "De schoolstrijd van de katholieken" in VAN DER PLOEG, T. (ed.), *De vrijheid van onderwijs, de ontwikkeling van een bijzonder grondrecht*, Utrecht, Lemma, 2000, 17-34.
- BOEVE, L., "25 stellingen over vrijheid van onderwijs en eigentijds-tegendraads katholiek onderwijs in Vlaanderen" in GEERINCK, I. en WOUTERS, R. (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, 148-158.
- BRAEKMAN, E., "Les écoles primaires protestantes en Belgique au début du XIXe siècle (avant la première loi organique de 1842)" in BRAIVE, G. en LORY, J. (eds.), *L'Église et l'État à l'époque contemporaine: mélanges dédiés à la mémoire de Mgr Aloïs Simon*, Brussel, FUSL, 1975, 91-114.
- BREMS, E., OUALD CHAIB, S. en SMET, S., "Les droits constitutionnels conflictuels." in BONBLED, N. en VERDUSSEN, M. (eds.), *Les droits constitutionnels en Belgique. Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'état et de la Cour de cassation*, Brussel, Bruylant, 2011, 295-328.
- BROEKSTEEG, H., "Over de verbijzondering van het bestuur van openbare scholen" in LAEMERS, M. (ed.), *De houdbaarheid van het duale bestel. Overeenkomsten en verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs 100 jaar na de Pacificatie*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2017, 17-29.
- CANNOOT, P., "Duiding bij art. 195 Gw." in DALLE, B., KEYAERTS, D., PAS, W., e.a. (eds.), *Duiding Federale Staatsstructuur*, Brussel, Larcier, 2018, 260-266.
- CEULEMANS, C., "Ode aan de vrijheid van de leraar" in GEERINCK, I. en WOUTERS, R. (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, 103-111.
- CHRISTIANS, L.-L. en DELGRANGE, X., "Le contrôle du respect des droits fondamentaux" in DELGRANGE, X., DETROUX, L. en EL BERHOUMI, M. (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, 281-301.
- CITY, E., ELMORE, R. en LYNCH, D., "Redefining Education. The Future of Learning Is Not the Future of Schooling" in MEHTA, J., SCHWARTZ, R. en HESS, F. (eds.), *The Futures of School Reform*, Cambridge, Harvard Education Press, 2012, 151-176.
- COHEN, D., "Teaching Practice: Plus Que Ça Change ..." in JACKSON, P. (ed.), *Contributing to Educational Change: Perspectives on Research and Practice*, Berkeley, McCutchan, 1988, 27-84.
- DE BRABANDERE, A., "Overheidsbeleid en toezicht versus onderwijsvrijheid" in GEERINCK, I. en WOUTERS, R. (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, 87-99.
- DE FRAINE, B., "Onderwijsvrijheid is schadelijk voor leerlingen" in GEERINCK, I. en WOUTERS, R. (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, 112-123.

- DE GROOF, J., "Het schoolpact van 1958. Algemeen kader. Enkele specifieke beschouwingen" in WITTE, E., DE GROOF, J. en TYSENS, J. (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, 627-656.
- DE GROOF, J., "Legal Framework for Freedom of Education" in GLENN, C. en DE GROOF, J. (eds.), *Balancing Freedom, Autonomy and Accountability in Education*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2012, 25-61.
- DE KOSTER, M., "Rol van de BSP bij de opstelling en toepassing van het schoolpact. Van wantrouwen naar vastberadenheid" in WITTE, E., DE GROOF, J. en TYSENS, J. (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, 555-586.
- DE MAN, L., "Een eindtermijn aan de eindtermen? Drempels bij het actualiseren van eindtermen in Vlaanderen" in DE MAN, L. en DENYS, K. (eds.), *De toekomst van de eindtermen*, Brussel, Politeia, 2016, 129-153.
- DE ZUTTER, J., "Hallelujah, laten we mediteren voor de orisha's" in STEVAERT, S., DE ZUTTER, J., NIMMEGEERS, S., e.a. (eds.), *Ander geloof: naar een actief pluralisme in Vlaanderen*, Leuven, Davidsfonds, 2005, 126-146.
- DELBAERE, P., "Actieve onderwijsvrijheid, zuurstof voor kwaliteitsvol onderwijs" in GEERINCK, I. en WOUTERS, R. (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, 50-62.
- DELGRANGE, X., "L'égalité dans l'enseignement à la lecture de la jurisprudence de la Cour d'Arbitrage" in SCHEPENS, B. (ed.), *Quels droits dans l'enseignement? Enseignants, parents, élèves*, Brugge, la Chartre, 1994, 51-92.
- DELGRANGE, X., "Analyse juridique de l'élaboration du décret 'missions'" in DUMONT, H. en COLLIN, M. (eds.), *Le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement: approche interdisciplinaire*, Brussel, FUSL, 1999, 19-78.
- DELGRANGE, X., "La liberté académique", *En hommage à Francis Delpérée: itinéraires d'un constitutionnaliste*, Brussel, Bruylant, 2007, 407-424.
- DELGRANGE, X., "Mixité sociale, mixité religieuse: le droit de l'enseignement face à la diversité", *Le droit et la diversité culturelle*, Brussel, Bruylant, 2011, 503-567.
- DELGRANGE, X. en EL BERHOUMI, M., "Les droits en matière d'enseignement" in VERDUSSEN, M. en BONBLED, N. (eds.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Brussel, Bruylant, 2011, 1176-1294.
- DELGRANGE, X. en DETROUX, L., "Le statut des professeurs de religion et de morale dans l'enseignement officiel" in DELGRANGE, X., DETROUX, L. en EL BERHOUMI, M. (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, 563-589.
- DELGRANGE, X., EL BERHOUMI, M. en VAN DROOGHENBROECK, S., "L'obligation scolaire" in DELGRANGE, X., DETROUX, L. en EL BERHOUMI, M. (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, 303-330.
- DELGRANGE, X. en OVERBEEKE, A., "Le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle" in DELGRANGE, X., DETROUX, L. en EL BERHOUMI, M. (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, 242-280.
- DENECKERE, G. en VAN MEULDER, G., "Christus' kudde de straat op. De schoolstrijd in de jaren vijftig in het licht van theoretische herformuleringen van collectieve actie" in WITTE, E., DE GROOF, J. en TYSENS, J. (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, 87-104.
- DENYS, K. en DE MAN, L., "Ssst, het 'veld' spreekt ... Over duidelijkheid en vrijheid in eindtermen" in DE MAN, L. en DENYS, K. (eds.), *De toekomst van de eindtermen*, Brussel, Politeia, 2016, 13-33.
- DENYS, K., "Vrijheid voor (nieuwe) scholen creëert een nieuwe samenleving" in GEERINCK, I. en WOUTERS, R. (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, 185-193.
- DÉOM, D., "L'enseignement est libre: quel avenir pour une petite phrase riche de passé?", *En hommage à Francis Delpérée: itinéraires d'un constitutionnaliste*, Brussel, Bruylant, 2007, 437-452.
- DEPAEPE, M., DE VROEDE, M., MINTEN, L., e.a., "L'enseignement primaire" in GROOTAERS, D. (ed.), *Histoire de l'enseignement en Belgique*, Brussel, CRISP, 1998, 111-191.
- DESMED, R., "Le projet de loi Schollaert et le bon scolaire (1911)", *La ligue de l'enseignement et la défense de l'Ecole Publique avant 1914*, Brussel, Ligue de l'enseignement et de l'éducation permanente, 1986, 89-117.
- DETROUX, L., "L'enseignement et l'emploi des langues" in DELGRANGE, X., DETROUX, L. en EL BERHOUMI, M. (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, 713-745.
- DIERICKX, G., "Het schoolpact of de kunst van het simultaan schaken" in WITTE, E., DE GROOF, J. en TYSENS, J. (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, 669-684.
- DOR, G. en BRAAS, A., "La constitution" in GODDYN, A. (ed.), *Les nouvelles: corpus juris Belgici (Tome II)*, Brussel, Picard, 1932, 13-346.
- DUMONT, H., "Le pacte scolaire: une norme para-légale exemplaire" in WITTE, E., DE GROOF, J. en TYSENS, J. (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, 657-684.

- DUMOULIN, M., "L'Entrée dans le XXe siècle 1905-1918" in DUMOULIN, M., DUJARDIN, V., GERARD, E., *e.a.* (eds.), *Nouvelle Histoire de Belgique. Volume 2: 1905-1950*, Editions Complexe, 2006, 1-167.
- DUPRIEZ, V., "La liberté pédagogique comme condition de la concurrence" in DUMONT, H. en COLLIN, M. (eds.), *Le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement: approche interdisciplinaire*, Bruxelles, FUSL, 1999, 211-222.
- EL BERHOUMI, M., "La liberté pédagogique" in DELGRANGE, X., DETROUX, L. en EL BERHOUMI, M. (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, 45-58.
- EL BERHOUMI, M., "Le droit au subventionnement et l'égalité en matière de financement" in DELGRANGE, X., DETROUX, L. en EL BERHOUMI, M. (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, 619-633.
- FEINBERG, J., "The Child's Right to an Open Future" in AIKEN, W. en LA FOLLETTE, H. (eds.), *Whose Child?*, Totowa, Rowman&Littlefield, 1980, 124-153.
- FIERENS, J., "Les arrêts de la Cour d'arbitrage comme jugement de Zeus, ou pourquoi le droit est sans amour", *Liber Amicorum Paul Martens. L'humanisme dans la résolution des conflits. Utopie ou réalité?*, Brussel, Larcier, 2007, 911-926.
- FRANKEN, L., "Vrijheid van godsdienst en onderwijs 2.0: feit of fictie?" in GEERINCK, I. en WOUTERS, R. (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, 136-147.
- FRANSEN, J. en RAEMDONCK, L., "De liberale partij en de schoolkwestie: schoolstrijd, schoolpact en oprichting van PVV-PLP (1945-1961)" in WITTE, E., DE GROOF, J. en TYSENS, J. (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, 529-554.
- FRYDMAN, B., "L'autorité des interprétations de la Cour d'arbitrage", *La Cour d'arbitrage et le droit privé*, Brussel, Bruylant, 2002, 107-127.
- GEERINCK, I. en WOUTERS, R., "Onderwijsvrijheid als een gedeelde zorg" in GEERINCK, I. en WOUTERS, R. (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, 9-11.
- GEERINCK, I. en WOUTERS, R., "Vrijheid van onderwijs: vrijheid voor, in en door onderwijs" in GEERINCK, I. en WOUTERS, R. (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, 12-23.
- GERARD, E. en BEKE, W., "Tussen subsidiariteit en pluralisme. De CVP, het episcopaat en de wetgeving-Harmel (1950-1954)" in WITTE, E., DE GROOF, J. en TYSENS, J. (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, 497-528.
- GERARD, E., "La Démocratie rêvée, bridée et bafouée" in DUMOULIN, M., DUJARDIN, V., GERARD, E., *e.a.* (eds.), *Nouvelle Histoire de Belgique. Volume 2: 1905-1950*, Editions Complexe, 2006, 1-264.
- GLENN, C., "The Limits of Education Policy" in AKKERMANS, P., DE GROOF, J. en PENNEMAN, H. (eds.), *Education Law and Policy in an Urban Society*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, 33-47.
- GLENN, C., "The Belgian Model of Peace-making in Educational Policy" in WITTE, E., DE GROOF, J. en TYSENS, J. (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, 685-713.
- GOURDIN, E. en KAISER, M., "Le contrôle des décisions des jurys et ses limites" in DELGRANGE, X., DETROUX, L. en EL BERHOUMI, M. (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, 491-520.
- GREENBERG, H., "Sudbury Valley School Intangibles" in SADOFSKY, M. en GREENBERG, D. (eds.), *Reflections on the Sudbury School Concept*, Framingham, Sudbury Valley School Press, 1999, 45-49.
- GROESSENS, B., "Anticléricalisme ou 'travailleurs'? Les socialistes belges et la question scolaire (1894-1914)" in NANDRIN, J.-P. en VAN YPERSELE, L. (eds.), *Politique, imaginaire et éducation. Mélanges en l'honneur du professeur Jacques Lor*, Brussel, FUSL, 2000, 175-219.
- GUBIN, É. en NANDRIN, J.-P., "La Belgique libérale et bourgeoise 1846-1878" in DUMOULIN, M., DUJARDIN, V., GERARD, E., *e.a.* (eds.), *Nouvelle Histoire de Belgique. Volume 1: 1830-1905*, Editions Complexe, 2005, 1-207.
- HARDEWYN, A., "Het technisch onderwijs in België: nationaal beleid (1945-1958)" in WITTE, E., DE GROOF, J. en TYSENS, J. (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, 201-241.
- HASQUIN, H., "Jules Destrée et la 'paix scolaire'. Aux origines des démêlés du socialisme avec les associations laïques" in CAMBIER, G. (ed.), *Problèmes d'histoire du christianisme. Hommages à Jean Hadot*, Brussel, éditions de l'ULB, 1980, 189-208.
- HELSEN, L., "Onderwijsvrijheid waarmaken in dialoog" in GEERINCK, I. en WOUTERS, R. (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, 124-135.
- HEMELSOET, E., "Neutraal onderwijs als hefboom tot onderwijsvrijheid: over de onlosmakelijke verbondenheid van de actieve en passieve vrijheid van onderwijs" in GEERINCK, I. en WOUTERS, R. (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, 63-75.
- HENKENS, B., "Vrijheid, vooruitgang, verzuiling en verzoening: het onderwijsconflict in historisch perspectief" in GEERINCK, I. en WOUTERS, R. (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, 27-38.

- HUISMAN, P., "De vrijheden van het openbaar onderwijs" in LAEMERS, M. (ed.), *De houdbaarheid van het duale bestel. Overeenkomsten en verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs 100 jaar na de Pacificatie*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2017, 31-49.
- HURSH, D., "Marketing Education. The Rise of Standardized Testing, Accountability, Competition, and Markets in Public Education" in ROSS, W. en GIBSON, R. (eds.), *Neoliberalism and Education Reform*, Creskill, Hampton Press, 2006, 15-34.
- JACKSON, R., "'Our decision does not end but begins the struggle over segregation.' Brown v. Board of Education, 1954" in TUSHNET, M. (ed.), *I Dissent: Great Opposing Opinions in Landmark Supreme Court Cases*, Boston, Beacon Press, 1954, 133-150.
- JOOSTEN, T., "Onderwijsvrijheid: een duurzame waarde" in LAEMERS, M. (ed.), *De houdbaarheid van het duale bestel. Overeenkomsten en verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs 100 jaar na de Pacificatie*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2017, 51-70.
- LACORDAIRE, H., "Cinquante-deuxième conférence. Du double travail de l'homme", *Oeuvres du R.P. Henri-Dominique Lacordaire. Tome IV*, Parijs, Poussièlge Frères, 1872, 471-795.
- LAEMERS, M., "Onderwijsvrijheid en selectie naar maatschappelijke achtergrond" in VAN DER PLOEG, T. (ed.), *De vrijheid van onderwijs, de ontwikkeling van een bijzonder grondrecht*, Utrecht, Lemma, 2000, 261-279.
- LAEMERS, M., "Inleiding" in LAEMERS, M. (ed.), *De houdbaarheid van het duale bestel. Overeenkomsten en verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs 100 jaar na de Pacificatie*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2017, 11-15.
- LECLERCQ-PAULISSEN, J., "Les grands combats: l'émancipation politique et la guerre scolaire en Belgique" in HASQUIN, H. (ed.), *Histoire de la laïcité principalement en Belgique et en France*, Brussel, La Renaissance du livre, 1981, 123-147.
- LEERTOUWER, G., "Het hek op de dam. De particuliere zaak en de publieke taak in de onderwijspolder" in LAEMERS, M. (ed.), *De houdbaarheid van het duale bestel. Overeenkomsten en verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs 100 jaar na de Pacificatie*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2017, 71-88.
- LEMMENS, K., "De verrijzenis van de vrijheid van religie", *Recht in beweging - 22ste VRG-alumnidag*, Antwerpen, Maklu, 2015, 123-136.
- LEROY, M., "La liberté d'organiser un enseignement et la liberté de choisir un enseignement" in SCHEPENS, B. (ed.), *Quels droits dans l'enseignement? Enseignants, parents, élèves*, Brugge, la Charte, 1994, 11-27.
- LEWALLE, P., "La Cour constitutionnelle, juge de l'administration", *En hommage à Francis Delpérée: itinéraires d'un constitutionnaliste*, Brussel, Bruylant, 2007, 887-908.
- LIEVENS, J., "Brussel volgens de Zesde Staatshervorming: formidabel of fort minabel?" in ALEN, A., DALLE, B., MUYLLE, K., e.a. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, 277-304.
- LIEVENS, J., "Duiding bij artikel 127 Grondwet. Paragraaf 2 - De culturele aangelegenheden en het onderwijs in Brussel" in DALLE, B., KEYAERTS, D., PAS, W., e.a. (eds.), *Duiding federale staatsstructuur*, Brussel, Larcier, 2018, 144-145.
- LIEVENS, J., "Duiding bij artikel 135bis Grondwet. Gemeenschapsbevoegdheden voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en kanttekeningen" in DALLE, B., KEYAERTS, D., PAS, W., e.a. (eds.), *Duiding federale staatsstructuur*, Brussel, Larcier, 2018, 158-160.
- LIEVENS, J., "Duiding bij artikel 4bis Bijzondere wet met betrekking tot de Brusselse instellingen" in DALLE, B., KEYAERTS, D., PAS, W., e.a. (eds.), *Duiding federale staatsstructuur*, Brussel, Larcier, 2018, 682-685.
- LIEVENS, J. en WILLEMS, K., "Is de droom van een eigen school een juridische nachtmerrie? De casus van het joods onderwijs" in GEERINCK, I. en WOUTERS, R. (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, 39-49.
- LOOBUYCK, P., "Eindtermen: de prijs van de vrijheid" in DE MAN, L. en DENYS, K. (eds.), *De toekomst van de eindtermen*, Brussel, Politeia, 2016, 65-79.
- LORY, J., "Frère-Orban et l'enseignement public" in DESPY-MEYER, A. (ed.), *Frère-Orban et le libéralisme politique*, Brussel, ULB, 1996, 47-58.
- MAGITS, M., "Bijlagen. Bio-bibliografisch repertorium van de leden der Volksraad", *De Volksraad en de opstelling van de Belgische grondwet van 7 februari 1831. Een bijdrage tot de wordingsgeschiedenis van de Belgische konstitutie*, Brussel, VUB. Fakulteit letteren en wijsbegeerte, 1977.
- MARTENS, P., "La Liberté académique" in DELGRANGE, X., DETROUX, L. en EL BERHOUMI, M. (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, 153-168.
- METS, B. en PENNEMAN, S., "Recht op je eerste keuze? Aanmeldsystemen: een inbreuk op de vrijheid van onderwijs?" in GEERINCK, I. en WOUTERS, R. (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, 76-86.
- MIROIR, A., "Libéralisme, franc-maçonnerie et conflit scolaire. Le retrait de la convention d'Anvers à l'athénée de Namur (1859)" in DESPY-MEYER, A. en HASQUIN, H. (eds.), *Libre pensée et pensée libre. Combats et débats*, Brussel, ULB, 1996, 67-81.
- MODOOD, T., "Multicultural Nationalism, Political Secularism and Religious Education" in MODOOD, T. en BOVENKERK, F. (eds.), *Multiculturalism - How can Society deal with it? A Thinking Exercise in Flanders*, 51, Brussel, Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten, 2017, 13-42.

- MOENS, O., SIMON, F. en TYSENS, J., "De dag van de opvoeders is nu op komst: onderwijshervormingsvoorstellen rond de Tweede Wereldoorlog" in DEPAEPE, M. en MARTIN, D. (eds.), *De Tweede Wereldoorlog als factor in de onderwijsgeschiedenis: verkenningen van een onderbelicht terrein in België*, Brussel, Centrum voor de geschiedenis van de Tweede Wereldoorlog, 1997, 17-61.
- MONARD, G., "De overdracht van de onderwijsbevoegdheid naar de gemeenschappen" in ALEN, A. en SUETENS, P. (eds.), *Zeven knelpunten na zeven jaar Staatshervorming*, Brussel, Story-Scientia, 1988, 333-362.
- NIHOUL, M., VAN ENIS, Q. en VAN MELSEN, R., "Liberté et responsabilité académiques" in FIERENS, J. (ed.), *Jérusalem, Athènes, Rome: Liber amicorum Xavier Dijon*, Brussel, Bruylant, 2012, 303-342.
- NINANE, G. en RINGELHEIM, J., "La neutralité de l'enseignement officiel" in DELGRANGE, X., DETROUX, L. en EL BERHOUMI, M. (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, 193-241.
- NOLEN, M., STREEFKERK, J. en VERBEEK, J., "De betekenis van een gezamenlijk aanmeldingsbeleid voor het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs" in LAEMERS, M. (ed.), *De houdbaarheid van het duale bestel. Overeenkomsten en verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs 100 jaar na de Pacificatie*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2017, 89-119.
- OVERBEEKE, A., "Non-discriminatie en gelijke kansen inzake schoolkeuze in het Vlaamse onderwijs: requiem voor het toelatingsbeleid van identiteitsgebonden instellingen?", *Vrijheid en gelijkheid: de horizontale werking van het gelijkheidsbeginsel en de nieuwe antidiscriminatiewet. - Antwerpen, 2003*, Antwerpen, Maklu, 2003, 707-753.
- OVERBEEKE, A., "La liberté de déterminer sa tendance philosophique et religieuse" in DELGRANGE, X., DETROUX, L. en EL BERHOUMI, M. (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, 21-44.
- OVERES, H. en VAN DER PLOEG, T., "De ongelijkheid van publiek- en privaatrecht als element in de vormgeving van samenwerkingsbestuur en samenwerkingsschool" in LAEMERS, M. (ed.), *De houdbaarheid van het duale bestel. Overeenkomsten en verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs 100 jaar na de Pacificatie*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2017, 121-136.
- PÂQUES, M., "Liberté académique et Cour d'arbitrage", *Liber Amicorum Paul Martens. L'humanisme dans la résolution des conflits. Utopie ou réalité?*, Brussel, Larcier, 2007, 399-418.
- PAUWELS, S., "Onderwijsbeleid in de geest van het schoolpact: evolutie aan Nederlandstalige zijde" in WITTE, E., DE GROOF, J. en TYSENS, J. (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, 843-855.
- PIAGET, J., "Le Droit à l'Éducation dans le monde actuel" in UNESCO (ed.), *Les droits de l'esprit*, Liège, Éditions Sciences et Lettres, 1950, 21-72.
- RIMANQUE, K., "Verdiend de Belgische Grondwet nog een hoofdletter?", *En hommage à Francis Delpérée: itinéraires d'un constitutionnaliste*, Brussel, Bruylant, 2007, 1343-1368.
- RO TSAERT, V., "Evenwicht tussen de onderwijsnetten" in WITTE, E., DE GROOF, J. en TYSENS, J. (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, 821-841.
- ROUW, R., "Implementatie van eindtermen in Vlaanderen: naar een gezamenlijk leerproces" in DE MAN, L. en DENYS, K. (eds.), *De toekomst van de eindtermen*, Brussel, Politeia, 2016, 81-108.
- SADOFSKY, M., "The Results of Freedom" in SADOFSKY, M. en GREENBERG, D. (eds.), *Reflections on the Sudbury School Concept*, Framingham Sudbury Valley School Press, 1999, 13-44.
- SCHANDEVYL, E., "Het lager onderwijs van het rijk" in WITTE, E., DE GROOF, J. en TYSENS, J. (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, 301-329.
- SCHANDEVYL, E., "Het beleid van Harmel en Collard inzake normaalscholen" in WITTE, E., DE GROOF, J. en TYSENS, J. (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, 243-299.
- SCHREURS, D., "De samenwerkingsschool in het duale onderwijsbestel: de uitzondering die de regel bevestigt" in LAEMERS, M. (ed.), *De houdbaarheid van het duale bestel. Overeenkomsten en verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs 100 jaar na de Pacificatie*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2017, 173-188.
- SOTTIAUX, S. en REYBROUCK, K., "Onderwijs", *De bevoegdbeden van de federale overheid*, te verschijnen.
- STANDAERT, R., "De queeste naar een gedragen curriculum" in DE MAN, L. en DENYS, K. (eds.), *De toekomst van de eindtermen*, Brussel, Politeia, 2016, 35-62.
- STEEN, B., "Het onderwijs" in SEUTIN, B. en VAN HAEGENDOREN, G. (eds.), *De bevoegdbeden van de gemeenschappen*, Brugge, Die Keure, 2017, 139-190.
- STEEN, B. en VANCRAVEBECK, L., "Les compétences fédérales en matière d'enseignement" in DELGRANGE, X., DETROUX, L. en EL BERHOUMI, M. (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, 692-712.
- STEEN, B. en VANCRAVEBECK, L., "L'exigence de légalité" in DELGRANGE, X., DETROUX, L. en EL BERHOUMI, M. (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, 651-676.
- STENGERS, J., "Léopold II et le cabinet Malou (juin-octobre 1884)" in LAMBERTS, E. en LORY, J. (eds.), *1884: un tournant politique en Belgique - De machtswisseling van 1884 in België*, Brussel, FUSL, 1986, 151-177.

- THOMAS, M., "L'enseignement est libre' (Constitution, art. 24). À propos du décret 'missions'" in DUMONT, H. en COLLIN, M. (eds.), *Le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement: approche interdisciplinaire*, Brussels, FUSL, 1999, 121-130.
- TIHON, A., "Anathème ou collaboration. L'instruction religieuse dans l'enseignement secondaire de l'État après la guerre scolaire de 1879" in BRAIVE, G. en LORY, J. (eds.), *L'Église et l'État à l'époque contemporaine: mélanges dédiés à la mémoire de Mgr Aloïs Simon*, Brussels, FUSL, 1975, 483-531.
- TYSENS, J., "L'enseignement moyen jusqu'au Pacte scolaire: structuration, expansion, conflits" in GROOTAERS, D. (ed.), *Histoire de l'enseignement en Belgique*, Brussels, CRISP, 1998, 221-254.
- TYSENS, J. en SIMON, F., "Le reste n'est que question de dosage': schoolstrijd en schoolpact als onderwijshistorische vraagstelling" in WITTE, E., DE GROOF, J. en TYSENS, J. (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussels, VUBpress, 1999, 19-38.
- TYSENS, J. en SCHANDEVYL, E., "Expansie en subsidiebeleid in het middelbaar onderwijs: politieke conflicten rondom een sectorieel veranderingsproces in de jaren vijftig" in WITTE, E., DE GROOF, J. en TYSENS, J. (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussels, VUBPress, 1999, 107-168.
- TYSENS, J., "Onderwijsconflict en -pacificatie vanuit een comparatief perspectief: België, Nederland, Frankrijk" in WITTE, E., DE GROOF, J. en TYSENS, J. (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussels, VUBPress, 1999, 39-86.
- TYSENS, J., "Laïcité, pluralisme ou dualité? Lutttes et accomodements scolaires en France et en Belgique dans les années 1950" in NANDRIN, J.-P. en VAN YPERSELE, L. (eds.), *Politique, imaginaire et éducation. Mélanges en l'honneur du professeur Jacques Lor*, Brussels, FUSL, 2000, 247-259.
- UYTEBROUCK, A., "Une conséquence de la loi Jacobs (20 septembre 1884): la création d'écoles libres laïques", *La ligue de l'enseignement et la défense de l'École Publique avant 1914*, Brussels, Ligue de l'enseignement et de l'éducation permanente, 1986, 75-88.
- VAN CROMBRUGGE, R., "Democratisch grondwetgeven: Utopie of reële mogelijkheid?" in SOTTIAUX, S. (ed.), *Leuense staatsrechtelijke standpunten 4*, Brugge, die Keure, te verschijnen.
- VAN DAMME, D., "Massificatie, democratisering en rationalisering. Het schoolpact en de paradoxen van de onderwijsexpansie" in WITTE, E., DE GROOF, J. en TYSENS, J. (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussels, VUBPress, 1999, 787-819.
- VAN DEN BRANDE, M., "Eindtermen als beleidsinstrument bij het actualiseren van de onderwijsvrijheid" in DE MAN, L. en DENYS, K. (eds.), *De toekomst van de eindtermen*, Brussels, Politeia, 2016, 111-127.
- VAN DROOGHENBROECK, S., "Conflit entre droits fondamentaux, pondération des intérêts: fausses pistes (?) et vrais problèmes" in RENCHON, J.-L. (ed.), *Les droits de la personnalité*, Brussels, Bruylant, 2009, 299-346.
- VANCRAYEBECK, L. en DELGRANGE, X., "Le statut juridique des écoles européennes en droit public belge et européen" in DE GROOF, R. (ed.), *Bruxelles et l'Europe la position de Bruxelles dans le réseau des villes mondiales - interactions entre la présence institutionnelle européenne et la Région de Bruxelles-Capitale*, Brussels, ASP, 2008, 435-454.
- VANCRAYEBECK, L., "Le droit à l'inscription et le refus d'inscription" in DELGRANGE, X., DETROUX, L. en EL BERHOUMI, M. (eds.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussels, Larcier, 2017, 349-363.
- VANDERNOOT, P. en SOHIER, J., "Le décret 'missions' de la Communauté française du 24 juillet 1997: de la liberté de l'enseignement à la liberté dans l'enseignement?" in DUMONT, H. en COLLIN, M. (eds.), *Le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement: approche interdisciplinaire*, Brussels, FUSL, 1999, 131-209.
- VELAERS, J., "Brussel in de zesde staats hervorming" in VELAERS, J., VANPRAET, J., PEETERS, Y., e.a. (eds.), *De zesde staatsbervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 965-1024.
- VERBEECK, B., "1.1 Leerplicht" in ANG, F., BOUCKAERT, S., CLYBOUW, E., e.a. (eds.), *Kids-Codex. Boek III: onderwijsrecht, vrijetijdsrecht, vreemdelingenrecht*, Brussels, Larcier, 2010, 21-24.
- VERBEECK, B., "5. Onderwijs aan huis" in BOUCKAERT, S., DERIDDER, J. en D'HONDT, S. (eds.), *Kids-Codex. Boek III: onderwijsrecht, vrijetijdsrecht, vreemdelingenrecht*, Brussels, Larcier, 2014, 36-39.
- VERBEECK, B., "1. Leerplicht" in BOUCKAERT, S., DERIDDER, J. en D'HONDT, S. (eds.), *Kids-Codex. Boek III: onderwijsrecht, vrijetijdsrecht, vreemdelingenrecht*, Brussels, Larcier, 2014, 9-15.
- VERDYCK, R., FRANSEN, J. en GELLENS, S., "Van neutraliteit naar actief burgerschap binnen het GO!" in GEERINCK, I. en WOUTERS, R. (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, 159-169.
- VERMEULEN, B. en ROOSMALEN, v., "Right to Education (Article 2 of Protocol No. 1)" in VAN DIJK, P., VAN HOOFF, F., VAN RIJN, A., e.a. (eds.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Cambridge, Intersentia, 2018, 889-908.
- VERSTEGEN, R., "Godsdienst en levensbeschouwing in het onderwijs in België" in WARNINK, H. (ed.), *Godsdienst en levensbeschouwing in het onderwijs*, Scripta Canonica 4, Leuven, Peeters, 2003, 11.

WITTE, E., "Une question de conscience'. Over de houding van de Belgische katholieken tegenover het openbaar onderwijs en de betekenis van de schoolpactperiode (1945-1963) in deze relatie" in WITTE, E., DE GROOF, J. en TYSENS, J. (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPress, 1999, 433-495.

WITTE, E., "De Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden (1815) en het ontstaan van de Belgische constitutie (1831)" in ALEN, A., HERINGA, A., HEIRBAUT, D., e.a. (eds.), *De Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden van 1815. Staatkundige en historische beschouwingen uit België en Nederland*, Den Haag, die Keure, 2016, 15-44.

WOLFS, J.-L., "Former les enseignants à la 'diversité' et à la 'neutralité': est-ce conciliable? Analyse du cas de la Belgique francophone" in LORCERIE, F. (ed.), *[Titel verzamelwerk nog te bepalen]*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, te verschijnen, 11, <https://www.ulb.ac.be/facs/aess/docs/Texte-Neutralite-Wolfs-2017.pdf>.

WYNANTS, P., "Fidélité à l'égalité ou loyauté envers l'État? Les édiles catholiques dans la lutte scolaire en Belgique (1879-1884)" in VERHOEVEN, J. (ed.), *La loyauté. Mélanges offerts à Étienne Cerecbe*, 1996, 427-447.

WYNANTS, P., "Une stratégie catholique de lutte scolaire (fin XIXe - début XXe s.): la réadoption anticipée" in NANDRIN, J.-P. en VAN YPERSELE, L. (eds.), *Politique, imaginaire et éducation. Mélanges en l'honneur du professeur Jacques Lor*, Brussel, FUSL, 2000, 221-246.

WYNANTS, P., "Le transfert des fondations d'instruction primaire aux communes (1864-1884): un épisode de la lutte scolaire" in POULLET, Y. (ed.), *Liber amicorum Michel Coipel*, Brussel, Kluwer, 2004, 817-831.

X in DEFOSSÉ, P. (ed.), *Dictionnaire historique de la laïcité en Belgique*, Brussel, Pire, 2005, 343.

X, "Le denier des écoles (1872-1885)", *Les 150 ans de la ligue. Au service de l'école publique et de l'éducation permanente depuis 1864*, <http://ligue-enseignement.be/150ans/denier-ecoles-1872-1885/>.

TIJDSCHRIFTEN

ALEXY, R., "Constitutional Rights and Proportionality", *Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law* 2014, vol. 22, 51-65.

ANNOOT, H., "Het gelijke kansendecreet: quo vademus?", *TORB* 2003-2004, nr. 4-5, 380-387.

ANNOOT, H., "Het schoolpact: een levend lijk in de 21ste eeuw?", *TORB* 2008-2009, nr. 2-3, 225-231.

BAERT, G., "De neutraliteitsverklaring voor het Gemeenschapsonderwijs", *TORB* 1991-1992, nr. 3, 8-15.

BAL, J., "50 jaar schoolpact en bijna 175 jaar gemeentelijk onderwijs: geef de gemeente de plaats die haar toekomst", *TORB* 2008-2009, nr. 2-3, 204-212.

BASTENIER, A., "La liberté d'enseignement: un droit à réinterroger", *La Revue nouvelle* 1998, nr. 10, 16-45.

BENFQUIH, Y., "Mansur Yalçın v. Turkey: religious education and the (easy) way out", *Strasbourg Observers*, 10 oktober 2014, <https://strasbourgobservers.com/2014/10/10/mansur-yalcin-v-turkey-religious-education-and-the-easy-way-out/>.

BENFQUIH, Y., "De nuances in het GO!-hoofddoekendebat ontsluit", *De Juristenkrant* 2015, nr. 304, 12-12.

BLOK, H. en SPERLING, J., "Thuisonderwijs in Nederland en Vlaanderen: een review", *Pedagogiek* 2012, vol. 32, nr. 3, 234-250.

BOEVE, L., "Levensbeschouwing, religie en onderwijs: enkele beschouwingen bij de reflectietekst", *TORB* 2010-2011, nr. 1-2, 51-58.

BOON, A., "Associatie: quo vadis - waar ga je heen?", *TORB* 2007-2008, nr. 1-2, 3-17.

BOSSUYT, M. en GOEDERTIER, G., "Het Grondwettelijk Hof en de grondwettelijke vrijheid van onderwijs", *TORB* 2006-2007, nr. 5, 568-576.

BREMS, E., "Mag een leerkracht Islamitische godsdienst een hoofddoek dragen op school?", *CDPK* 2007, nr. 4, 615-620.

BROCAL, C., "Le sort du 'décret participation' scellé par la Cour d'arbitrage. Comment concilier la participation estudiantine avec la liberté d'enseignement et la liberté d'association?", *CDPK* 2005, nr. 2, 329-341.

CANNOOT, P. en MERCKX, E., "Algemeen hoofddoekenverbod in GO!-onderwijs in strijd met godsdienstvrijheid", *CDPK* 2014, nr. 4, 626-634.

CHARLIER, "L'enseignement peut-il aujourd'hui se passer des réseaux?", *La Revue nouvelle* 1998, nr. 10, 67-77.

CHRISTIANS, L.-L. en EL BERHOUMI, M., "De la neutralité perdue à l'exemption du cours de morale. Commentaire de l'arrêt 34/2015 de la Cour constitutionnelle", *JT* 2015, vol. 134, nr. 6606, 437-444.

CHUBB, J. en TERRY, M., "America's Public Schools: Choice is a Panacea", *The Brookings Review* 1990, vol. 8, nr. 3, 4-12.

CLYBOUW, E., "Het Arbitragehof en de bamahervorming", *TORB* 2004-2005, nr. 6, 506-519.

CLYBOUW, E., "Een evaluatie van artikel 24, § 2 G.W. en de bijzondere onderwijsdecreten ter uitvoering daarvan", *TBP* 2005, nr. 10, 639-655.

- CLYBOUW, E., "Studentparticipatie. Over het onderscheid tussen onderwijsinrichtende en onderwijsflankerende bevoegdheden", *RW* 2005-2006, nr. 17, 657-660.
- CLYBOUW, E., "Academische vrijheid", *CDPK* 2006, nr. 3, 672-683.
- CLYBOUW, E., "Artikel 5 van de Schoolpactwet: afzonderlijk overleg 'onder' de inrichtende machten, essentieel of overbodig?", *TORB* 2008-2009, nr. 2-3, 114-129.
- CRAENEN, G., "Het arrest Vermeersch: een vervolg op het arrest Sluys", *Nederlands tijdschrift voor Onderwijsrecht* 1990, 204-209.
- CRAENEN, G., "Vrijheid en recht volgens artikel 17 van de Grondwet", *TBP* 1990, nr. 1, 36-49.
- CUYPERS, D., "De Raad van State en religieuze symbolen in het Gemeenschapsonderwijs", *RW* 2014-2015, 802-802.
- D'ESPALLIER, A., "Tot de Mde macht - een evaluatie van het M-decreet", *TORB* 2016-2017, nr. 1-2, 26-34.
- D'HOORE, M., "Un aspect de l'organisation interne des partis politiques: le congrès libéral de 1932", *BTNG* 1993, vol. XXIV, nr. 1-2, 1-56.
- DE BRUYCKERE, P., "Centrale examens: 'Hoe meer belang je hecht aan de resultaten, hoe meer kans op uitwassen'", *Knack.be*, 20 februari 2017, <http://www.knack.be/nieuws/belgie/centrale-examens-hoe-meer-belang-je-hecht-aan-de-resultaten-hoe-meer-kans-op-uitwassen/article-opinion-817239.html>.
- DE CEULAER, J., "Wordt het geen tijd dat wij de levensbeschouwelijke kooplieden uit onze scholen ranselen?", *Knack.be*, 13 januari 2015, <http://www.knack.be/nieuws/belgie/wordt-het-geen-tijd-dat-wij-de-levensbeschouwelijke-kooplieden-uit-onze-scholen-ranselen/article-opinion-524885.html>.
- DE GADT, P., "De vrijheid van onderwijs en de rationalisatie- en programmatiënormen van het secundair onderwijs met volledig leerplan", *TBP* 1986, 87-97.
- DE GROOF, J., "Over de toekomst van het Schoolpact", *Nieuw Tijdschrift voor Politiek* 1985, nr. 1, 39-50.
- DE GROOF, J., "De bevoegdheidsverdeling van 1970 inzake onderwijs: zienswijzen van de Raad van State en lessen voor de Constituanten", *TBP* 1988, 391-405.
- DE GROOF, J., "De gewijzigde regelgeving voor de universiteiten van de Vlaamse Gemeenschap. Het globale kader", *TORB* 1992-1993, 6-17.
- DE GROOF, J., "Hoe bijzonder is het bijzonder decreet in uitvoering van artikel 24, §2 G.W.?", *TORB* 1995-1996, nr. 1, 1-11.
- DE GROOF, J., "'Het onderwijs is vrij' (art. 24 § 1, al. 1 G.W.). Zienswijzen van het Arbitragehof en van de Raad van State omtrent de onderwijsvrijheid", *TORB* 2006-2007, nr. 2-4, 124-167.
- DE GROOF, J., "Het schoolpact is dood. Leve de grondwet!", *TORB* 2009-2010, nr. 1-2, 3-5.
- DE GROOF, J., VAN DE DONK, W., LAUWERS, G., *et al.*, "Reflecties op de omgang met religieus en levensbeschouwelijk verschil in het onderwijs in Vlaanderen en Nederland", *TORB* 2010-2011, nr. 1-2, 3-35.
- DE GROOF, J. en NOORLANDER, C., "Nieuwe contouren van de vrijheid van onderwijs", *TrCR* 2012, 54-85.
- DE GROOF, J. en WILLEMS, K., "Onderwijsvrijheid en het artikel 24 § 1, al. 1 Belgische Grondwet. 30 jaar interpretatie door het Grondwettelijk Hof en de Raad van State", *TORB* 2017-2018, nr. 1-2, 5-52.
- DE GROOF, R., "Het onderwijsbeleid van Jules Destrée als deelproject van de schoolpolitieke compromisvorming (1919-1921)", *BTNG* 1989, vol. XX, nr. 1-2, 141-180.
- DE VROEDE, M., "Volksonderwijs en maatschappij in België en Nederland van de zeventiende tot het begin van de twintigste eeuw", *BMGN* 1977, nr. 2, 181-207.
- DEFOSSE, P. en PESPESANT, M., "De l'École Modèle de Bruxelles (1875-1879) à l'École Moderne de Barcelone (1901-1906)", *Cahiers Bruxellois - Brusselse Cahiers* 2015, vol. XLVII, nr. 1, 56-73.
- DELGRANGE, X., "L'exigence de légalité en matière d'enseignement: la jurisprudence de la Cour d'arbitrage et du Conseil d'État relative à l'article 24, §5, de la Constitution", *APT* 2000, nr. 3, 203-235.
- DELGRANGE, X., "Le financement de l'enseignement et l'égalité entre les réseaux", *APT* 2002, nr. 2, 303-310.
- DELGRANGE, X., "Plaidoyer pour une étude de droit comparé intrafédéral de l'enseignement, une ébauche sur le thème des cours philosophiques à l'école", *TORB* 2006-2007, nr. 2-4, 319-335.
- DELGRANGE, X., "La démocratie voilée", *RRD* 2007, nr. 124, 370-384.
- DELGRANGE, X., "La neutralité de l'enseignement en Communauté française", *APT* 2007-2008, 119-160.
- DELGRANGE, X., "Le sort du cours de moral: activisme juridictionnel contre attentisme politique", *APT* 2015, nr. 2, 253-265.
- DELGRANGE, X., "La laïcité française prononcée avec l'accent belge", *Administration & Éducation* 2016, nr. 3, 87-94.

- DELGRANGE, X., "La Belgique francophone accouche douloureusement d'un cours de philosophie et de citoyenneté non désiré par tous", *Revue du Droit des Religions* 2018, te verschijnen.
- DELPÉRÉE, F., "Constitution et enseignement", *APT* 1989, nr. 4, 213-224.
- DENYS, K., "Erkennen en omgaan met verschillen creëert gelijke kansen: vrije methodescholen en gelijke onderwijskansen", *TORB* 2003-2004, nr. 4-5, 373-379.
- DERENNE, C., "Dépasser les réseaux: une proposition", *La Revue nouvelle* 1998, nr. 10, 78-91.
- DUMONT, H. en VAN DROOGHENBROECK, S., "L'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles", *APT* 2011, nr. 3, 201-226.
- EL BERHOUMI, M., "L'enseignement à domicile perquisitionné", *JT* 2009, vol. 128, nr. 37, 701-705.
- FOUREZ, G., "La liberté! Mais pour qui et comment?", *La Revue nouvelle* 1998, nr. 10, 148-151, <http://www.revue nouvelle.be/Avant-propos>.
- FRANCK, E., NICAISE, I. en LAVRIJSEN, J., "Extra middelen, meer gelijke onderwijskansen? De effectiviteit van de compensatiefinanciering voor scholen met leerlingen uit kansengroepen onder de loep", *TORB* 2016-2017, nr. 4, 254-266.
- FRANKEN, L., "The freedom of religion and the freedom of education in twenty-first century Belgium: a critical approach", *British Journal of Religious Education* 2016, vol. 38, nr. 3, 308-324.
- FRANKEN, L., "Niet-confessioneel religieonderwijs en neutraliteit. Naar een interpretatieve benadering?", *Ethische perspectieven* 2017, vol. 27, nr. 3, 211-232.
- FRANKEN, L., "Leren samenleven: levensbeschouwelijke vakken en symbolen op de openbare school in Vlaanderen en Quebec", *TORB* 2017-2018, nr. 3, 162-173.
- FRANKEN, L., "Islamic religious education in Belgian state schools: a post-secular perspective", *Studies in Religion & Education* 2018, 132-143.
- GILISSEN, J., "De Administratieve Organisatie van België Ten Tijde Van de Tijdelijke Regering (September 1830-Februari 1831)", *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis* 1984, vol. 52, 301-342.
- GILLAERTS, P., LIEVENS, J. en VAN DE WEYER, P.-J., "Verschillende beoordelings(g)raden: hoe een C-attest toch een A-attest wordt zonder schadevergoeding", *TJK* 2018, nr. 3, te verschijnen.
- GORDON, J., "Wisconsin v. Yoder and Religious Liberty", *Texas Law Review* 1996, 1237-1240.
- GRAHAM, P., "Schools: Cacaphony about practice, silence about purpose", *Daedalus* 1984, vol. 113, nr. 4, 27-57, <http://www.jstor.org.ezp-prod1.hul.harvard.edu/stable/20024941?seq=1>.
- GROOTAERT, J., "De vrijheid van onderwijs in België en ... Straatsburg", *RW* 1966-1967, 631-640.
- HAAGDORENS, L., "De mobilisatie van de katholieke zuil in de schoolstrijd tijdens het eerste jaar van de regering van Acker (mei 1954-juli 1955)", *BTNG* 1984, vol. XV, nr. 1-2, 3-70.
- HACHEZ, T., "La métempsychose des réseaux", *La Revue nouvelle* 1996, nr. 5, 56-64.
- HACHEZ, T., "Libérer la liberté d'enseignement. Avant-propos", *La Revue nouvelle* 1998, nr. 10, 6-15, <http://www.revue nouvelle.be/Avant-propos>.
- HEENE, J., "Ook dat nog. De eindtermendiscussie", *TORB* 1993-1994, nr. 2, 71-73.
- HEENE, J., "Ook dat nog eens. De eindtermendiscussie 2", *TORB* 1994-1995, nr. 1, 1-6.
- HOSTENS, G., LESAGE, H. en SPELEERS, N., "De hervorming secundair onderwijs: een onvoldoende symfonie?", *TORB* 1999-2000, nr. 3, 184-192.
- HULLEBROECK, P. en VLAEMINCK, G., "Enseignement public et liberté", *La Revue nouvelle* 1998, nr. 10, 106-111.
- JANNES, J., "Pluralité des réseaux, école plurielle, école pluraliste", *La Revue nouvelle* 1998, nr. 10, 117-126.
- JUDO, F., "Seks op school is verplicht. Raad van State ziet geen graten in intrekking erkenning Joodse school", *De Juristenkrant*, 12 oktober 2005, nr. 115, 11.
- JUDO, F., "De grens tussen politiek en religie", *De Juristenkrant*, 25 september 2013, 3.
- KELCHTERMANS, G. en VAN DE POELSE, L., "De vernieuwde gemeenschapsinspectie en pedagogische begeleiding. Elementen voor een tussentijdse balans", *TORB* 1995-1996, nr. 1, 43-48.
- KEUNEN, S., "Het M-decreet: de M van meer inclusie?", *TORB* 2015, nr. 2, 100-113.
- KNOPP, S., "Charter schools and the attack on public education", *International Socialist Review* 2008, nr. 62, <http://www.isreview.org/issues/62/feat-charterschools.shtml>.

- LABAREE, D., "Public goods, private goods: the American struggle over educational goals", *American Educational Research Journal* 1997, vol. 34, nr. 1, 39-81, <http://www.jstor.org/stable/1163342>.
- LAMBRECHTS, W., "Noot - De keuze tussen niet-confessionele zedenleer en godsdienst in het Rijksonderwijs", *RW* 1985-1986, 46-46.
- LAMBRECHTS, W., "Het statuut van de godsdienstleerkrachten in het Rijksonderwijs en het tweede huwelijk na echtscheiding", *RW* 1986-1987, 260-262.
- LANCKSWEERDT, E., "Bemiddeling in het onderwijs en burgerschapsvorming", *TORB* 2016-2017, nr. 1-2, 7-25.
- LATHOUWERS, B. en VAN SCHOONHOVEN, R., "Het toelatingsrecht en de onderwijskundige inrichtingsvrijheid in het mbo: een voorwerp van aanhoudende spanning", *NTOR* 2017, nr. 2, 98-119.
- LAUREYS, D., "L'enseignement gratuit et obligatoire en Belgique a 100 ans (1914-2014)", *Analyse de l'IHOES*, 16 december 2014, nr. 133, 1-6, http://www.ihoes.be/PDF/Analyse_IHOES-133.pdf.
- LAVRIJSEN, J., "Wat kunnen internationale scholientests ons (niet) leren over het Vlaamse onderwijs?", *TORB* 2016-2017, nr. 3, 204-207.
- LEMMENS, K., "Taaltest kleuters botst op juridische bezwaren", *De Juristenkrant*, 26 mei 2010, nr. 210, 12-13.
- LEMMENS, K., "Kruisbeelden in klassen mogen toch volgens EHRM", *De Juristenkrant*, 6 april 2011, nr. 225, 10-10.
- LEMMENS, P., "De eerbiediging van godsdienstige en filosofische overtuigingen van schoolgaande kinderen", *RW* 1990-1991, 571-571.
- LENAERTS, L., "Eindtermen en vrijheid van onderwijs", *TORB* 1994-1995, nr. 5-6, 315-326.
- LIETAER, D., "Parfois, quand la liberté passe, l'égalité tréépasse", *La Revue nouvelle* 1998, nr. 10, 127-131.
- LIEVENS, J., "Algemeen hoofddoekenverbod? Een no GO!", *De Juristenkrant* 2014, nr. 297, 15-15.
- LIEVENS, J., "Kroniek onderwijsrecht", *TBP* 2014, nr. 8, 514-524.
- LIEVENS, J. en VRIELINK, J., "'Symbolenstrijd'. De Raad van State en religieuze kentekens in het (Gemeenschaps)onderwijs", *TORB* 2014-2015, nr. 3, 4-14.
- LIEVENS, J. en VRIELINK, J., "De Raad van State over het 'hoofddoekenverbod' in het Gemeenschapsonderwijs: een kentering inzake kentekens", *TJK* 2015, nr. 1, 84-93.
- LIEVENS, J., "Grondwettelijk Hof maakt komaf met verplichte keuze tussen godsdienst en zedenleer", *De Juristenkrant*, 25 maart 2015 2015, nr. 306, 3.
- LIEVENS, J., "Kroniek onderwijsrecht", *TBP* 2015, nr. 7, 384-397.
- LIEVENS, J., "Kroniek onderwijsrecht", *TBP* 2016, nr. 7, 401-416.
- LIEVENS, J., "Synchroon internetonderwijs in plaats van tijdelijk onderwijs aan huis: geschoold van ver of verre van geschoold?", *TJK* 2017, nr. 2, 149-158.
- LIEVENS, J. en VERNIMMEN, J., "'Hier spreekt men Nederlands!' Het Grondwettelijk Hof over de voorrangregeling voor Nederlandstaligen in het Brussels onderwijs", *RW* 2017, vol. 81, nr. 3, 82-91.
- LIEVENS, J., VERNIMMEN, J. en WILLEMS, K., "Wordt 'de opwaardering' van het technisch en beroepsonderwijs een degradatie?", *Knack.be* 2018, <http://www.knack.be/nieuws/belgie/wordt-de-opwaardering-van-het-technisch-en-beroepsonderwijs-een-degradatie/article-opinion-974543.html>.
- LIEVENS, J. en VERNIMMEN, J., "Over goden, geboden en verboden. Levensbeschouwelijke diversiteit op school en het recht", *TJK* 2018, nr. 2, 201-217.
- LIEVENS, J., "Kroniek onderwijsrecht (1): kwaliteitszorg 2.0", *TBP* 2018, te verschijnen.
- LIEVENS, J., "Kroniek onderwijsrecht (2): het onderwijs uit de steigers", *TBP* 2018, te verschijnen.
- LISMONT, J., "L'enseignement peut-il être organisé par la société civile?", *La Revue nouvelle* 1998, nr. 10, 98-105.
- LOOBUYCK, P. en FRANKEN, L., "Het schoolpactcompromis in vraag gesteld: pleidooi voor een nieuw vak over levensbeschouwing en filosofie in het Vlaams onderwijs", *TORB* 2009-2010, nr. 1-2, 44-64.
- LOOBUYCK, P. en FRANKEN, L., "Waarheen met de levensbeschouwelijke vakken in Vlaanderen?", *Pedagogiek* 2013, vol. 33, nr. 2, 103-118.
- LORY, J., "La résistance des catholiques belges à la 'loi de malheur', 1879-1884", *Revue du Nord* 1985, nr. 266, 729-747.
- LUST, S. en STEEN, B., "Welles nietes over vrije onderwijsinstellingen, administratieve overheden en rechtsbescherming", *TORB* 2002-2003, nr. 4, 315-353.

- MAES, C., "The end justifies the means. The nature of Belgium's 1830 political liberalism", *Journal of Constitutional History* 2018, vol. 35, nr. 1, 130-145.
- MAES, E., "De verplichte inspraak in de onderwijsinstelling in de Vlaamse en Franse Gemeenschap: een dialoog tussen de decreetgever, de Raad van State en het Arbitragehof", *TORB* 2006-2007, nr. 2-4, 374-384.
- MAES, G., "Buigt identiteit voor geld? Over subsidiëring en vrij particulier initiatief", *TBP* 2004, nr. 10, 626-631.
- MAES, G., "Bescherming van eigenheid en privéleven van leerkrachten in het vrij onderwijs", *TORB* 2006-2007, nr. 2-4, 188-212.
- MAGITS, M. en BORMS, E., "Ethiek en levensbeschouwing in het onderwijs", *TORB* 2003-2004, nr. 3, 220-225.
- MICHEL, E., "L'éducation religieuse, philosophique et citoyenne dans le projet éducatif et culturel de l'enseignement catholique", *Enseignement Catholique*, 1 februari 2018, <http://enseignement.catholique.be/segec/fileadmin/DocsFede/Actualites/2018/Intervention-EM-X-Delgrange-logo.pdf>.
- MICHELENS, P., "De groei van een kwaliteitscultuur. Vragen over school en overheid, ervaringen met schooldoorlichtingen, uitdagingen voor kwaliteitszorg op school", *TORB* 1993-1994, nr. 3, 180-189.
- MONARD, G., "De pedagogische begeleidingsdiensten: van het ontstaan tot de evaluatie van 25 jaar uitbouw en werking", *TORB* 2014-2015, nr. 4, 28-35.
- MUYLLE, K., "Boekbespreking El Berhoumi, M., La liberté d'enseignement à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Chronique de jurisprudence 1999-2008", *TBP* 2010, nr. 9, 570-571.
- NANDRIN, J.-P., "Le pacte fondateur de la Belgique. Un compromis léonin pour la laïcité ?", *La Revue Nouvelle*, september 2010, 50-61.
- NOORLANDER, C.W., "De samenwerkingsschool: een onderwijsconstitutioneel gedrocht?", *De Gemeentestem* 2011, nr. 7357, 419-430.
- OFFECIERS, C., "De positie van het officieel secundair en basisonderwijs binnen het Vlaamse onderwijsaanbod en de (her)definiëring van het grondwettelijk gegarandeerde beginsel van de vrije keuze. Voorstel tot stoffering van de discussie", *TORB* 1995-1996, nr. 4, 199-218.
- ORNELIS, F., "De identiteit van het gemeentelijk en provinciaal onderwijs", *TORB* 2000-2001, nr. 4, 281-303.
- OVERBEEKE, A., "De uitwerking van het recht op onderwijs door levensbeschouwelijke minderheden", *TORB* 1994-1995, nr. 5-6, 285-298.
- OVERBEEKE, A., "Multi-etnisch schoolteam, vrije personeelskeuze en gelijke behandeling. Enkele vingeroefeningen (noot bij arbitragehof 34/98 van 1 april 1998)", *TORB* 1998-1999, vol. 1, 1-20.
- OVERBEEKE, A., "Recht op keuzevrijstelling van het in openbare scholen aangeboden levensbeschouwelijk onderricht", *TORB* 1999-2000, nr. 4, 249-266.
- OVERBEEKE, A., "Levensbeschouwelijk onderricht: keuzepalet en keuzevrijheid in Vlaanderen anno 2002", *TORB* 2002-2003, nr. 2, 115-157.
- OVERBEEKE, A., "Segregatie, desegregatie, integratie? Het recht op schoolkeuze en –stichting, schoolkeuzegedrag en de gevolgen ervan voor de schoolsamenstelling", *TORB* 2003-2004, nr. 4-5, 303-318.
- OVERBEEKE, A., "Geloven in Straatsburg. Levensbeschouwelijk onderricht en onderricht over levensbeschouwingen in het officieel onderwijs in het licht van recente EVRM-jurisprudentie", *TORB* 2008-2009, nr. 2-3, 145-171.
- OVERBEEKE, A. en CUYPERS, D., "Schipperen naast God? Identiteitsgebonden organisaties en het recht op bescherming van de private levenssfeer en de vrijheid van godsdienst van hun personeel in recente jurisprudentie van het EHRM", *TORB* 2012-2013, nr. 3-4, 166-191.
- OVERBEEKE, A., "De keuze voor levensbeschouwelijk onderricht in officiële scholen in de Franse Gemeenschap beoordeeld door het Grondwettelijk Hof", *TORB* 2014-2015, nr. 4, 18-27.
- OVERBEEKE, A., "Gevolgen van een vertrouwensbreuk tussen religieuze gezagsinstanties en hun inspecteurs godsdienstonderwijs in officiële scholen", *TORB* 2016-2017, nr. 3, 134-146.
- PEETERS, P., "De 'overgangsbepaling' van artikel 195 van de Grondwet: een noodzakelijke voorwaarde voor de uitvoering van de zesde staatshervorming", *TBP* 2013, nr. 6-7-8, 379-388.
- PERRY-HAZAN, L., "From the Constitution to the Classroom: Educational Freedom in Antwerp's Ultra-Orthodox Jewish Schools", *Journal of School Choice* 2014, vol. 8, nr. 3, 475-502.
- PERRY-HAZAN, L., "Curricular choices of ultra-Orthodox Jewish communities: translating international human rights law into education policy", *Oxford Review of Education* 2015, vol. 41, nr. 5, 628-646.
- POESEN-VANDEPUTTE, M., "Het nieuwe Inschrijvingsdecreet succesfactoren voor sociale mix", *TORB* 2012-2013, nr. 5, 316-329.
- POPELIER, P., "De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venetië", *CDPK* 2012, 421-443.

- POPELIER, P. en MARNEFFE, W., "De reguleringsimpactanalyse en de bescherming van grondrechten: een verantwoordelijkheid van wetgever en rechter. Een toepassing op het huisonderwijs", *TVW* 2014, nr. 3, 202-224.
- POPELIER, P., VANDENBRUWAENE, W. en VAN NIEUWENHOVE, J., "Verlenging duur administratieve aanhouding - een ongrondwettige grondwetsherziening?", *De Juristenkrant* 2016, nr. 321, 12-13.
- POPPELMONDE, W., VAN ROOY, W. en VANDENDRIESSCHE, D., "Leren filosoferen en levensbeschouwelijk onderwijs in Vlaanderen anno 2003", *TORB* 2002-2003, nr. 6, 512-536.
- RAWLS, J., "The Idea of an Overlapping Consensus", *Oxford Journal of Legal Studies* 1987, vol. 7, nr. 1, 1-25.
- REYNIERS, N. en VERSTRAETE, P., "Radicale breuk, continuïteit of geleidelijke evolutie? Naar een geschiedenis van het Belgisch/Vlaamse staatstoezicht van het onderwijs 1850-2009", *TORB* 2017-2018, 111-121.
- REYNTJENS, F., "Het einde van godsdienst en moraal? Enkele bedenkingen bij het arrest Sluys van de Raad van State", *TBP* 1985, 345-349.
- RINGELHEIM, J., "Le Conseil d'État et l'interdiction du port du voile par les enseignants: paradoxale neutralité", *APT* 2012, nr. 2, 368-384.
- ROUW, R., "United in Diversity: A Complexity Perspective on the Role of Attainment Targets in Quality Assurance in Flanders", *OECD Education Working Papers*, 1 september 2016 2016, nr. 139, 1-65, <http://dx.doi.org/10.1787/5j1rb8ftvqs1-en>.
- SÄGESSER, "Les cours de religion et de morale dans l'enseignement obligatoire", *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2012, nr. 15, 5-59.
- SCHUERMANS, N. en VANDENABEELE, J., "Durven onderbreken: solidariteit en burgerschap op de speelplaats", *TORB* 2016-2017, nr. 3, 147-157.
- SCHULZ, S., "In dubio pro libertate - the General Freedom Right (GFR)", *researchgate.net* 2010, https://www.researchgate.net/publication/42244149_In_dubio_pro_libertate_-_the_General_Freedom_Right_GFR.
- SIMONS, M., KELCHTERMANS, G., LEYSEN, J., *e.a.*, "De actuele werking en doeltreffendheid van de eindtermen als beleidsinstrument in Vlaanderen: bijlagen.", april 2016 2016, 126.
- SOETE, J.-L., "La résistance catholique face à la loi van Humbeeck dans l'arrondissement de Tournai (1878-1884)", *BTNG* 1980, vol. XI, nr. 1-2, 119-169.
- SPELING, J., "Huisonderwijs en het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden", *TORB* 2007-2008, nr. 5-6, 461-471.
- STANDAERT, R., "Eindtermen en ontwikkelingsdoelen in Vlaanderen: een status quaestionis", *TORB* 1995-1996, nr. 4, 229-238.
- STANDAERT, R., "Twintig jaar eindtermen: een terugblik", *TORB* 2011-2012, 2-22.
- STANDAERT, R., "Pisa en zijn verregeande ambities", *TORB* 2016-2017, nr. 3, 193-203.
- STEEN, B., "Het legaliteitsbeginsel in onderwijsaangelegenheden (art. 24, § 5 G.W.): een stand van zaken", *TORB* 2000-2001, nr. 5-6, 347-382.
- STEEN, B., "Elk kind heeft recht op onderwijs in de school naar keuze ... of toch niet?", *TJK* 2002, nr. 5, 252-264.
- STEEN, B., "Streng, strenger, strengst? De verhouding tussen de rechtspraak van het Arbitragehof en de adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in constitutionele aangelegenheden. Het legaliteitsbeginsel als casus", *TORB* 2006-2007, nr. 2-4, 213-222.
- THOMAS, J., "Droit à l'éducation, droit à la culture: deux principes étroitement associés", *Le Courrier de l'Unesco*, december 1951 1951, 6.
- TIMBERMONT, E., "Academische vrijheid: een onderzoek naar de juridische draagwijdte en een aantal arbeidsrechtelijke implicaties van het begrip", *TORB* 2014-2015, nr. 1-2, 56-63.
- TIMMERMANS, H., "Geen 'plaats' op school ... huisonderwijs als gedwongen alternatief?", *TJK e-zine* 2016.
- TIMMERMANS, H., "Doet huisonderwijs kinderen a priori tekort?", *TJK* 2017, nr. 2, 160-167.
- TYSENS, J., "De liberale partij en de schoolkwestie. De rol van het congres van 1932", *BTNG* 1989, vol. XXIV, nr. 1-2, 181-221.
- TYSENS, J., "Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven", *TORB* 1994-1995, nr. 2, 91-99.
- TYSENS, J., "Minderheden en onderwijs in België: een historische verkenning", *TORB* 1994-1995, nr. 5-6, 364-369.
- VAN DE WERVE, C., "Une éducation religieuse, philosophique et citoyenne", *entrées libres* 2018, nr. 129, 4-5, http://www.entrees-libres.be/wp-content/uploads/2018/05/129_soucis_hommes.pdf.
- VAN HAEGENDOREN, G., "Leerlingenevaluatiegeschillen in het secundair onderwijs na de hervorming van de beroepsprocedure", *TORB* 2015-2016, nr. 4, 206-228.

- VAN ORSHOVEN, P., "Het onderwijs is vrij. Het recht op onderwijs in het nieuwe artikel 17 van de Belgische Grondwet", *Jura Falconis*, 1989-1990 1989-1990, 505-523.
- VAN ORSHOVEN, P., "Onderwijsgeschillen voor het Arbitragehof", *TBP* 1990, 50-56.
- VAN STIPHOUT, M., "Een nieuw 'neutraal' vak over levensbeschouwing en ethiek?", *TORB* 2003-2004, nr. 3, 212-219.
- VANDAELE, A., "Het internationaal verdrag inzake de rechten van het kind in de onderwijscontenieux", *TORB* 2006-2007, nr. 2-4, 258-269.
- VANDECANDELAERE, M., VAN DEN BRANDEN, N., VANDENBROECK, M., *e.a.*, "Flexibele leerwegen in Vlaanderen: buiten de lijntjes kleuren?", *TORB* 2016-2017, nr. 3, 173-180.
- VANDEN DAELEN, V., "Over dagscholen, bijscholen, cheiders en jesjivot - een historiek van Joods onderwijs in België", *TORB* 2010-2011.
- VENY, L., "Onderwijs en grondwet. De nieuwe grondwetsbepalingen inzake onderwijs", *TBP* 1988, 573-600.
- VENY, L. en MAGITS, M., "Het A.R.G.O.-decreet, de lege ferenda. Deel 1", *TORB* 1991-1992, 225-232.
- VENY, L. en MAGITS, M., "Het A.R.G.O.-decreet, de lege ferenda. Deel 2", *TORB* 1992-1993, 124-130.
- VENY, L., DE MEERLEER, S. en BEX, P., "... En nog maar eens het inschrijvingsrecht!", *TORB* 2014-2015, nr. 4, 4-17.
- VERBEECK, B., "Het Gelijke Onderwijskansendecreet: bijsturing of hertekening?", *TJK* 2005, nr. 4, 164-167.
- VERBEECK, B., "Neutraal en toch divers. Een te moeilijke evenwichtsoefening voor het onderwijs in Vlaanderen", *Ethiek en maatschappij* 2008, nr. 3, 13-25.
- VERBEECK, B., "Noot. De grenzen van het inschrijvingsrecht... of de verdergaande proceduralisering van het onderwijs", *TJK* 2010, nr. 1, 72-74.
- VERNIMMEN, J., "Artikelen 8 en 9 EVRM in het onderwijs: een moeilijk huwelijk. Noot bij Travaš v. Kroatië", *TORB* 2016-2017, nr. 3, 218-222.
- VERNIMMEN, J. en LIEVENS, J., "'Gij zult geen twee heren dienen' (Mattheus 6:24): Het Grondwettelijk Hof over het ontslag van een inspecteur levensbeschouwing", *CDPK* 2017, nr. 3, 444-452.
- VERNIMMEN, J., "Gedwongen gemengde zwemles: gaat de godsdienstvrijheid hiermee kopje onder?", *TJK* 2017, nr. 3, 234-240.
- VERPLAETSE, J., "Als men zich op school niet thuis voelt. Thuisonderwijs in Vlaanderen en Nederland ethisch getoetst", *Ethiek en maatschappij* 2008, vol. 11, nr. 3, 80-91.
- VERSTEGEN, R., "Academische graden en bekwaamheidsbewijzen", *Jura Falconis* 1975-1976, vol. 12, nr. 1, 167-197.
- VERSTEGEN, R., "De overheid en de administratieve rechter tegenover godsdienstige motieven", *TBP* 1976, 242-252.
- VERSTEGEN, R., "Rechtsbescherming in onderwijsverband", *RW* 1988-1989, nr. 36, 1209-1225.
- VERSTEGEN, R., "De gemeenschappen bevoegd voor het onderwijs", *TBP* 1990, 3-36.
- VERSTEGEN, R., "De regeling van het onderwijs in de universiteiten van de Vlaamse Gemeenschap", *TORB* 1992-1993, 18-32.
- VERSTEGEN, R., "Over de gevolgen van een vernietigingsarrest van het Arbitragehof en het legaliteitsbeginsel als bescherming van de vrije toegang tot het onderwijs", *TORB* 1996-1997, nr. 1, 60-64.
- VERSTEGEN, R., "Eindtermen getoetst aan de Grondwet", *TORB* 1996-1997, 223-235.
- VERSTEGEN, R., "Een nieuw vak over levensbeschouwing en ethiek in het licht van art. 24 G.W. en de fundamentele rechten en vrijheden?", *TORB* 2002-2003, nr. 3, 271-290.
- VERSTEGEN, R., "Algemene analyse. Gelijke onderwijskansen in de Vlaamse Gemeenschap. Verkenning van enkele principiële vragen", *TORB* 2003-2004, nr. 4-5, 284-302.
- VERSTEGEN, R., "De rol van de rechter in de uitbouw van het onderwijsrecht. Een overzicht", *TORB* 2006-2007, nr. 2-4, 105-123.
- VERSTEGEN, R., "Kleine onderwijsverstrekkers onder de beschermende hand van de rechter", *TORB* 2006-2007, nr. 2-4, 345-367.
- VERSTEGEN, R., "Wat staat er op de identiteitskaart van een methodeschool?", *TORB* 2008-2009, nr. 4, 298-305.
- VERSTEGEN, R., "Van schoolpact, over schoolpactwet, naar schoolpactbeginselen en terug", *TORB* 2009-2010, nr. 1-2, 6-18.
- VERSTEGEN, R., "Integratie van de academische opleidingen en de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling voor onderwijs", *TORB* 2010-2011, nr. 4, 332-335.
- VERSTEGEN, R. en VERBEECK, B., "Onderwijsinspectie, onderwijsontwikkeling en kwaliteitszorg in een bestuurlijke hervorming. Een evenwichtsoefening tussen autonomie en integratie", *TORB* 2011-2012, nr. 1, 23-35.
- VERSTEGEN, R., "Constitutionele beginselen met betrekking tot het leerlingenvervoer", *TORB* 2011-2012, 64-75.

- VERSTEGEN, R., "Levensbeschouwing en onderwijs: het juridische kader", *TORB* 2013-2014, nr. 4-5, 312-322.
- VERSTEGEN, R., "De lange weg van de niet-confessionele zedenleer. Overwegingen bij het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 34/2015 van 12 maart 2015", *TORB* 2014-2015, nr. 4, 78-84.
- VILKOVSKÁ, Z., "Maria Theresa's edict introduced compulsory education for all in 1777", *The Slovak Spectator*, 29 september 2014 2014, <https://spectator.sme.sk/c/20052146/maria-theresas-edict-introduced-compulsory-education-for-all-in-1777.html>.
- VRIELINK, J. en LIEVENS, J., "Wanneer valt het doek voor het hoofddoekenverbod?", *De Juristenkrant*, 14 maart 2018, nr. 365, 11-11.
- WEEKERS, B., "De mijlpaal in Tongeren: de juridische positie van de ouder bij het oprichten van een methodeschool in de praktijk", *TORB* 2007, nr. 2-4, 368-373.
- WILLEMS, K., "GON-begeleiding voor slechtzienden: de blinde vlek tussen redelijke aanpassingen en inclusief onderwijs", *TJK* 2018, nr. 1, 149-156.
- WILSON, M.A.F., "Radical democratic schooling on the ground: pedagogical ideals and realities in a Sudbury school", *Ethnography and Education* 2015, vol. 10, nr. 2, 121-136.
- WILSON, M.A.F., "Neoliberal ideology in a private Sudbury school", *Policy Futures in Education* 2017, vol. 15, nr. 2, 170-184.
- WOUTERS, R., GEERINCK, I. en LIEVENS, J., "Waar spreken we (niet) over als we het over 'vrijheid van onderwijs' hebben? Een analyse van 'onderwijsvrijheid' als *sensitizing concept*", *TORB* 2016-2017, nr. 3, 125-133.
- WYNANTS, P., "Du refus du monopole étatique à l'oligopole des réseaux", *La Revue Nouvelle* 1998, nr. 10, 46-53.
- X, "L'Éducation nationale", *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 28 november 1974 1974, vol. 37, nr. 663, 1-32.
- YILDIRIM, S., "De fundamentele uitdagingen van het gelijke-onderwijskansenbeleid", *TORB* 2004-2005, nr. 1, 87-90.

OVERHEIDSHANDELINGEN, ADVIEZEN EN RAPPORTEN

INTERNATIONAAL

- PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE RAAD VAN EUROPA, *Recommendation 1396: Religion et démocratie*, 27 januari 1999.
- PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE RAAD VAN EUROPA, *Recommendation 1720: Éducation et religion*, 4 oktober 2005.
- PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE RAAD VAN EUROPA, *Recommendation 1804: État, religion, laïcité et droits de l'homme*, 29 juni 2007.
- VN COMITÉ VOOR DE RECHTEN VAN HET KIND, *Observations finales du Comité des droits de l'enfant : Belgique*, 20 juni 1995, CRC/C/15/Add.38.
- VN COMITÉ VOOR DE RECHTEN VAN HET KIND, *General comment No. 1 (2001). Article 29 (1). The aims of education*, 17 april 2001, CRC/GC/2001/1, <http://www.refworld.org/docid/4538834d2.html>.
- VN COMITÉ VOOR DE RECHTEN VAN HET KIND, *Concluding observations: Belgium*, 18 juni 2010, CRC/C/BEL/CO/3-4.
- VN MENSENRECHTENCOMITÉ, *CCPR General Comment No. 22: Article 18 (Freedom of Thought, Conscience or Religion)*, 30 juli 1993, <http://www.refworld.org/docid/453883fb22.html>.

VLAAMSE GEMEENSCHAP: OVERHEIDSHANDELINGEN

- MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP - DEPARTEMENT ONDERWIJS, "De eindtermen. 'Wat heb je vandaag op school geleerd?'"', bijlage bij *Parl.St.* VL.R. 1993-1994, nr. 599/4, (11) 29
- VLAAMS MINISTER VAN ONDERWIJS, *Persbericht. Nieuwe oriëntatieproef secundair onderwijs: Columbus*, 19 maart 2016, <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/nieuwe-ori%C3%ABntatieproef-secundair-onderwijs-columbus-0>.
- VLAAMS MINISTER VAN ONDERWIJS, *Persbericht, "Vlaamse 15-jarigen internationaal sterk in wiskunde, wetenschappen en leesvaardigheid. Toch nog 17% laagpresteerders"*, 6 december 2016, <http://onderwijs.vlaanderen.be/nl/vlaamse-15-jarigen-internationaal-sterk-in-wiskunde-wetenschappen-en-leesvaardigheid>.
- VLAAMS MINISTER VAN ONDERWIJS, *Mededeling aan de Vlaamse regering betreffende Basisopties en pakketten in de 1ste graad, ordening Se-n-Se, detaillering studierichtingen arbeidsmarktgerichte finaliteit, actualisering van het studietoelbod 2de en 3de graad SO*, https://onderwijs.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/VR_2017_2403_MED.0136_1_0.pdf.

VLAAMSE REGERING, Masterplan hervorming secundair onderwijs, <https://www.vlaamsparlament.be/bestanden/Documents/Masterplan-Hervorming-SO.pdf>

VLAAMSE REGERING, *Regeerakkoord 2014-2019*, 23 juli 2014, 167 p., <http://ebl.vlaanderen.be/publications/documents/60797>.

VLAAMSE REGERING, Nota van de Vlaamse Regering over de modernisering van het secundair onderwijs: maatregelen basisonderwijs en eerste graad, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-2016, nr. 797/1 (“Nota basisonderwijs en eerste graad”)

VLAAMSE REGERING, Nota van de Vlaamse Regering over de modernisering van het secundair onderwijs: maatregelen tweede en derde graad, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-2016, nr. 798/1 (“Nota tweede en derde graad”)

VLAAMSE REGERING, Conceptnota ‘Addendum bij conceptnota’s eerste, tweede en derde graad SO’, 13 januari 2017, https://onderwijs.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/Conceptnota-secundair-onderwijs-13-januari-2017_0.pdf

VLAAMSE REGERING, “Modernisering Secundair Onderwijs: versterken, verdiepen & verkennen”, PowerPoint met een visuele voorstelling en voorbeelden, <http://www.onderwijs.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/modernisering%20SO%20def.pdf>.

VLAAMSE OVERHEID, Referentiekader voor onderwijskwaliteit, <https://onderwijs.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/Referentiekader%20OK.pdf> (laatst geconsulteerd op: 1 juli 2018).

VLAAMSE GEMEENSCHAP: ADVIEZEN

AGENTSCHAP VOOR KWALITEITZORG IN ONDERWIJS EN VORMING (AKOV), *Voet @ 2010. Nieuwe vakoverschrijdende eindtermen voor het secundair onderwijs*, Brussel, Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, 2010, 29 p.

AGENTSCHAP VOOR ONDERWIJSDIENSTEN (AGODI), *Wie is er niet als de schoolbel rinkelt? Evaluatie 2005-2006*, AgODi, 2007, 157 p.

AGENTSCHAP VOOR ONDERWIJSDIENSTEN (AGODI), *Rapport huisonderwijs. 2013-2014 en 2014-2015*, AgODi, 2017, 24 p.

AGENTSCHAP VOOR ONDERWIJSDIENSTEN (AGODI), *Wie is er niet als de schoolbel rinkelt? Evaluatie 2015-2016*, AgODi, 2017, 76 p.

COMMISSIE LEVENSBESCHOUWELIJKE VAKKEN, *Interlevensbeschouwelijke competenties in het kader van dialoog en samenwerking tussen levensbeschouwingen op school*, 6 december 2012, http://www.onderwijsinspectie.be/sites/default/files/atoms/files/20121206_dossier_ILSenILD.pdf.

COMMISSIE MONARD, *Kwaliteit en kansen voor elke leerling. Een visie op de vernieuwing van het secundair onderwijs*, 20 april 2009, 84 p., <https://onderwijs.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/0424-visienota-secundair.pdf>.

DIENST BESTUUR & ORGANISATIE KATHOLIEK ONDERWIJS VLAANDEREN, *Analyse septembertelling schooljaar 2017-2018*, <https://pincette.vsko.be/meta/properties/dc-identifier/Sta-20170918-6>.

DEPARTEMENT ONDERWIJS EN VORMING, *Vlaams onderwijs in cijfers 2016-2017*, Brussel, <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/vlaams-onderwijs-in-cijfers-2016-2017>.

SERV, *Advies. Modernisering secundair onderwijs: maatregelen basisonderwijs en eerste graad*, 21 september 2016, http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20160921_moderniseringSO_BOen1stegraad_ADV.pdf.

SERV, *Advies Eindtermen*, 13 december 2017, http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20171213_Eindtermen_ADV.pdf.

Vlor Raad van het Basisonderwijs, *Aanbeveling Eindtermen kleuter- en lager onderwijs*, 8 februari 1994, Bijlage 1 bij MvT bij Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/1, (5).

Vlor Raad van het Basisonderwijs, *Advies Ontwikkelingsdoelen en Eindtermen kleuter- en lager onderwijs*, 10 mei 1994, Bijlage 2 bij MvT bij Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 583/1, (23).

Vlor Algemene Raad, *Advies over het voorontwerp van decreet betreffende het onderwijs VI*, 5 juli 1994, *Parl.St.* VI.R. 1993-1994, nr. 599/1, 38-71.

Vlor Raad Secundair Onderwijs, *Advies betreffende de eindtermen en ontwikkelingsdoelen voor de eerste graad van het secundair onderwijs*, 30 april 1996, *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 365/1, (9).

Vlor Raad Secundair Onderwijs, *Advies betreffende de vakoverschrijdende eindtermen en ontwikkelingsdoelen in het secundair onderwijs*, 21 mei 1996, *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 365/1, (347).

Vlor Algemene Raad, *Advies: Een nieuw vak over ethiek en levensbeschouwing in het officieel onderwijs: ‘levensbeschouwelijke oriëntatie’*, 22 april 2003, 2, <https://assets.vlor.be/www.vlor.be/import/ar-adv010.pdf>.

Vlor, *Advies over het masterplan hervorming secundair onderwijs*, 24 oktober 2013, https://assets.vlor.be/www.vlor.be/import/ar-ar-adv-003_3.pdf.

Vlor, *Advies over Onderwijsdecreet XXVII, Parl.St. VI.Parl. 2016-2017*, nr. 1146/1, 91-108.

Vlor, *Advies over de integratie van de schooltoelagen in een groeipakket n.a.v. de conceptnota 'Voor elk kind en elk gezin een groeipakket op maat'*, 15 september 2016, <https://assets.vlor.be/www.vlor.be/import/ar-ar-adv-1617-003.pdf>.

Vlor, *Advies over de conceptnota modernisering secundair onderwijs – maatregelen basisonderwijs en eerste graad*, 15 september 2016, <https://assets.vlor.be/www.vlor.be/import/ar-ar-adv-1617-001.pdf>.

Vlor, *Advies over de beleidsbrief Onderwijs 2016-2017*, 24 november 2016, <https://assets.vlor.be/www.vlor.be/import/ar-ar-adv-1617-009.pdf>.

Vlor, *Advies over de conclusies van het participatief publiek debat over de eindtermen*, 24 november 2016, <https://assets.vlor.be/www.vlor.be/import/ar-ar-adv-1617-010.pdf>.

Vlor, *Advies over het voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet basisonderwijs en de Codex Secundair onderwijs wat de onderwijsdoelen betreft*, 13 december 2017, *Parl.St. VI.Parl. 2017-2018*, nr. 1364/2, 15 p.

FRANSE GEMEENSCHAP

Avis n° 4 du Conseil sur la place du questionnement philosophiques dans le cadre des cours philosophiques, http://enseignement.be/download.php?do_id=9736.

Circulaire Fr.Gem. 22 maart 2017 Visites des experts-inspecteurs chargés de construire un projet d'inspection de l'éducation à la philosophie et citoyenneté dans l'enseignement primaire et secondaire de tous les réseaux, nr. 6118, [http://www.enseignement.be/upload/circulaires/000000000003/FWB%20-%20Circulaire%206118%20\(6350_20170322_102407\).pdf](http://www.enseignement.be/upload/circulaires/000000000003/FWB%20-%20Circulaire%206118%20(6350_20170322_102407).pdf).

Enseignement en Fédération Wallonie-Bruxelles, *Évaluations et outils d'évaluation*, <http://www.enseignement.be/index.php?page=24755&navi=335>.

FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES, *Déclaration de politique communautaire 2014-2019: Fédérer pour réussir 2014-2019*, 10, <http://www.federation-wallonie-bruxelles.be/index.php?id=dpc2014-2019>.

Mémorandum du Conseil consultatif supérieur des cours philosophiques, juni 2009, www.agers.cfwb.be

BUITENLAND

ADVIESCOMMISSIE ONDERWIJSSTELSEL (NL), *Bevrijd de onderwijsdieren*, Bond KBO en Bond KBVO, Woerden, 2011.

PAUS GREGORIUS XVI, Encycliek *Mirari Vos*, 15 augustus 1832, <https://www.rkdocumenten.nl/rkdocs/index.php?mi=600&doc=1101>.

MEDIA EN VARIA

BEERENS, N., "Zo doen zij het. Co-teaching: 'Het eerste jaar is sowieso experimenteren'", *Klasse.be*, 17 april 2017, <https://www.klasse.be/80241/co-teaching-het-eerste-jaar-sowieso-experimenteren/>.

BOUILLON, P., "L'école catholique attaque le décret du cours de philosophie et citoyenneté", *Le Soir*, 6 december 2016, <http://www.lesoir.be/archive/recup/1384752/article/actualite/belgique/politique/2016-12-06/l-ecole-catholique-attaque-decret-du-cours-philosophie-et-citoyennete>.

COOLS, S. en GOETHALS, M., "'De politiek betonneert het onderwijs dicht'. Interview Lieven Boeve, directeur-generaal katholiek onderwijs", *De Standaard*, 26 augustus 2017, http://m.standaard.be/cnt/dmf20170825_03036284.

COOLS, S., "'Wij eisen onze vrijheid op'. De onderwijshervorming ligt het katholieke net zwaar op de maag", *De Standaard* 2017, https://www.standaard.be/cnt/dmf20170119_02684811.

COOLS, S., "De strijd om de ziel van het college", *De Standaard*, 20 februari 2018, http://www.standaard.be/cnt/dmf20180219_03366753.

COOLS, S., "Niet met elk diploma secundair naar unief", *De Standaard*, 16 februari 2018, http://www.standaard.be/cnt/dmf20180215_03360001.

DUYCK, W. en VAN DAMME, D., "Vlaanderen heeft een schoolexamen nodig", *De Standaard*, 31 augustus 2017 2017, https://www.standaard.be/cnt/dmf20170830_03044199.

- EECKHOUT, B. en AMKREUTZ, R., "'Er staan enkele knipperlichten op oranje'. Minister Hilde Crevits (CD&V) peilt de staat van het onderwijs", *De Morgen (Zeno)*, 9 december 2017, 30 e.v.
- EECKHOUT, B., "Terug naar het college met Bart Eeckhout: waarom N-VA een nieuwe schoolstrijd voert", *De Morgen*, 9 februari 2018, <https://www.demorgen.be/politiek/terug-naar-het-college-met-bart-eeckhout-waarom-n-va-een-nieuwe-schoolstrijd-voert-bf32924e/>.
- GEERINCK, I., "Gooi die invulboeken in de prullenmand", *De Standaard*, 21 augustus 2017 2017, https://www.standaard.be/cnt/dmf20170820_03027082.
- GOETHALS, M., "N-VA en Lieven Boeve clashen over eindtermen", *De Standaard*, 26 augustus 2017, http://www.standaard.be/cnt/dmf20170825_03035640.
- LIEVENS, J., "Redden strengere eindtermen basisgeletterdheid ons onderwijs?", *DeMorgen.be*, 20 december 2017, <https://www.demorgen.be/opinie/redden-strengere-eindtermen-basisgeletterdheid-ons-onderwijs-b90e560f/>.
- MERTENS, B., "KSLeuven: 'Nog niets beslist'. Ongerustheid over grondige hervorming Katholiek secundair onderwijs", *HLN.be* 2018, <https://www.hln.be/regio/leuven/ksleuven-nog-niets-beslist~adf6b5f0/>.
- MOENS, B., "Leidt een brede eerste graad tot beter onderwijs?", *De Tijd*, 4 september 2012 2012, 5.
- POPPELMONDE, J. en COOLS, S., "Vergeet de eindtermen, vertrouw de leerkrachten. Directeurs willen hun leerkrachten de nodige vrijheid geven", *De Standaard*, 2-3 september 2017, 16-17.
- REMMERIE, P., "Invulboeken in de vuilnisbak?", *De Standaard*, 22 augustus 2017 2017, 35, http://www.standaard.be/cnt/dmf20170821_03028837.
- VANBUEL, V., "Nieuwe school starten: goed gek?", *Klasse.be*, 10 juli 2017, https://www.klasse.be/84774/nieuwe-school-starten/?utm_source=Klasse+-+Nieuwsbrieven&utm_campaign=f0b66dc413-SCHOOLDIRECT_2017_06_27&utm_medium=email&utm_term=0_b661ff641f-f0b66dc413-418664561.
- VERDYCK, R., "Een moderne invulling van neutraliteit", *deredactie.be*, 21 augustus 2014, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/opinieblog/opinie/1.2065769>.
- VERMEERSCH, B., "Meertaligheid op school: wat zeggen de onderwijsexperten", *VRT NWS*, 27 november 2017 2017, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2017/11/27/meertaligheid-op-school-wat-zeggen-de-onderwijsexperten-/>.
- X, *Het GO! en het secundair onderwijs van de toekomst*, GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap, oktober 2013, 10 p., http://pro.g-o.be/blog/Documents/Het_GO!_en_het_SO_van_de_toekomst_DEF.pdf.
- X, "De school van de toekomst", *Koppen*, 16 december 2015, <https://vimeo.com/149376770>.
- X, "Nieuwe school voor eerste graad", *De Standaard*, 28 november 2017, http://www.standaard.be/cnt/dmf20171127_03211538.
- X, "Akkoord eindtermen: 'Mijlpaal op weg naar modern onderwijslandschap'", *Knack.be*, 26 oktober 2017, <http://www.knack.be/nieuws/belgie/akkoord-eindtermen-mijlpaal-op-weg-naar-modern-onderwijslandschap/article-normal-917781.html>.
- X, "German parents go to court after police seize kids over homeschooling", *TheLocal.de*, 6 april 2017, <https://www.thelocal.de/20170406/german-parents-go-to-eu-court-after-police-seized-kids-in-homeschool-raid>.
- X, *Uitbouw toekomstige eerste graad secundair onderwijs*, GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap, 8 december 2017, 11 p., http://pro.g-o.be/blog/Documents/Het_GO!_en_het_SO_van_de_toekomst_DEF.pdf.
- X, Debat over onderwijs, *De Zevende Dag*, VRT, 18 juni 2017.