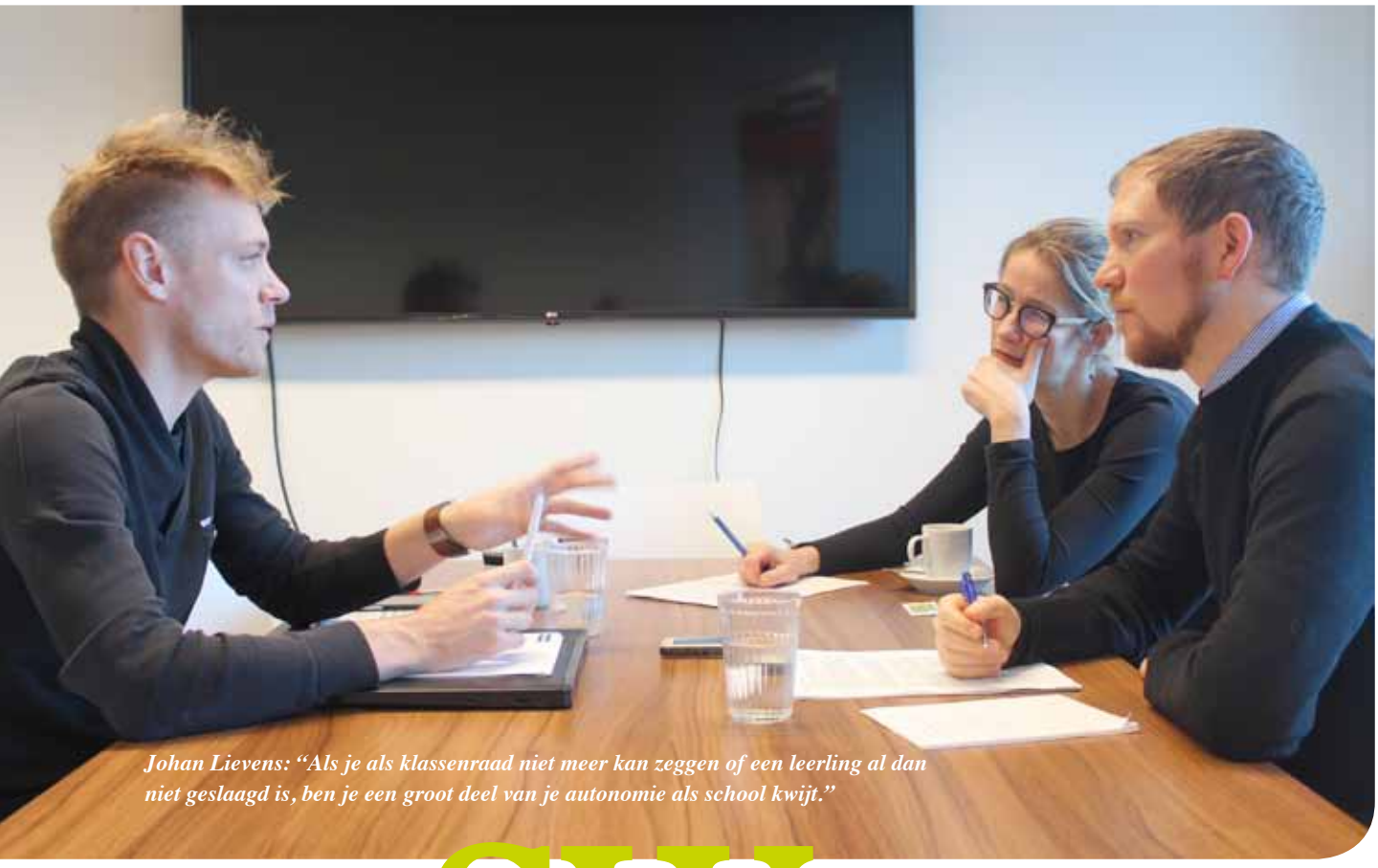
BART VRANCKX - GOELE CORNELISSEN
FOTO'S LAURA GÉRARD

Onderwijsvrijheid

De vrijheid van onderwijs is één van de steunpilaren van het onderwijsbeleid. In zijn doctoraat "De vrijheid van onderwijs. Een onderzoek naar de betekenis van de vrijheid van richting en de doorwerking ervan in het Vlaamse onderwijsbeleid" laat Johan Lievens (doctoraat aan KU Leuven, nu Vrije Universiteit Amsterdam) zien dat die onderwijsvrijheid niet zo onwankelbaar is als we misschien wel denken.

Johan Lievens: "In mijn onderzoek kijk ik naar onderwijsvrijheid vanuit een juridisch perspectief. Die is in 1830 in de grondwet ingeschreven, en in de loop van de geschiedenis twee keer ter discussie gesteld in juridische zin: een eerste keer in 1958 (schoolpact) en nog eens in 1988, toen de grondwet is gewijzigd. We zijn vandaag respectievelijk 60 en 30 jaar later, en nu is de vraag wat die vrijheid van onderwijs nog betekent in de 21ste eeuw. De overheid legt allerlei regels op aan het onderwijs, zoals de eindtermen en het inschrijvingsrecht, maar er is ook nog altijd de onderwijsvrijheid. De vraag hoe die zich verhouden is het uitgangspunt van het onderzoek. Om dat te bestuderen, heb ik juridische instrumenten gebruikt: de rechtspraak van de Raad van State en het Grondwettelijk Hof, en hoe die de onderwijsvrijheid geïnterpreteerd hebben. In de jaren '90 komt dit aan bod in de rechtspraak over de eindtermen, waarbij er heel evenwichtig geoordeeld is. In de recentere rechtspraak over huisonderwijs is dit veel minder het geval. Er is dus een tendens merkbaar. Waar in de jaren 90 de verschillende grondrechten tegen elkaar werden afgewogen, is het



Johan Lievens: "Als je als klassenraad niet meer kan zeggen of een leerling al dan niet geslaagd is, ben je een groot deel van je autonomie als school kwijt."

onder druk?

Grondwettelijk Hof duidelijk opgeschoven in de richting van het recht op onderwijs en het belang van het kind. Dat brengt het grondwettelijk model juridisch uit evenwicht, omdat grondwettelijke rechten evenwaardig zijn. De conclusie van mijn doctoraat is drieledig: ofwel moet het Grondwettelijk Hof terug naar zijn rechtspraak uit de jaren 90, met meer aandacht voor nuance. Ofwel vinden we als samenleving dat de vrijheid van onderwijs minderwaardig is aan andere grondrechten. Ofwel - maar dit is eerder juridische spielerei - kan de recente rechtspraak van het Grondwettelijk Hof goedgepraat worden via de grondwetswijziging van 2008. Daarbij is het belang van het kind ingeschreven in de grondwet, en nieuwe regels primeren juridisch op oude. Het lijkt me echter dat een grondwetswijziging met een juridisch debat meer aangewezen is. Ik heb zelf geen concreet voorstel tot wijziging, omdat ik denk dat hier voorzichtig mee moet worden omgegaan. De vraag is of we onderwijsvrijheid echt kunnen behouden als we ze ondergeschikt maken aan andere rechten. Als we als samenleving vinden dat het recht op onderwijs primeert, moeten we ons de vraag stellen of onderwijsvrijheid niet uit de grondwet moet worden gehaald."

Is dat niet wat er nu aan het gebeuren is, vanuit een maatschappelijke evolutie die het belang van het kind voorop stelt?
Ik wil er ook niet te pessimistisch over zijn. Er zijn heel veel verwachtingen over het onderwijs. De politiek voelt die druk en probeert daaraan te beantwoorden. Als je alles oplijst, is er echter wel degelijk veel uitholling van vrijheid. Ik denk dat hier omzichtig mee moet omgesprongen worden, omdat heel ons onderwijslandschap gebouwd is op de vrijheid van onderwijs. Dit fundament aan het wankelen brengen zonder duidelijk alternatief is gevaarlijk. Zonder democratisch overleg de onderwijsvrijheid maatregel na maatregel uithollen lijkt me niet aangewezen.

In je doctoraat geef je het invoeren van centrale toetsen als een voorbeeld van een maatregel die de onderwijsvrijheid kan ondergraven.
Vlaanderen heeft een vrij mild systeem van centrale toetsen ingevoerd met de gevalideerde toetsen. In het Franstalig landsgedeelte zijn ze veel verder gegaan, en is er een centrale toets die bindend is. Dat is een stevige hap uit de vrijheid. Als je als klassenraad niet meer kan zeggen of een leerling al dan niet geslaagd is ben je in onze traditie een groot deel van je autonomie als school kwijt. De autonomie van de klassenraad is intens vervlochten met de onderwijsvrijheid. Dit is een element waarin die vrijheid echt tot uiting komt, het is een kernpunt van die onderwijsvrijheid. Om te begrijpen hoe centrale toetsen ingaan tegen de onderwijsvrijheid is het nuttig om te kijken naar de verantwoording van de eindtermen. De overheid mocht volgens het Grondwettelijk Hof eindtermen invoeren omdat scholen de autonomie hebben om diploma's toe te kennen en hiervoor gefinancierd worden. Dus mag hier controle op zijn. De eindtermen staan dus tegenover de autonomie om diploma's toe te kennen. Als we die autonomie wegnemen via een centrale toets, dan verdwijnt één van de twee pilaren waarop de inmenging in die vrijheid steunde. Dat is problematisch. Er moet wel een onderscheid gemaakt worden tussen verschillende vormen van toetsing op basis van twee criteria. Het eerste criterium is of een toets bindend is dan wel gewoon een kwaliteitsinstrument. Daarin staan Vlaanderen en de Franse Gemeenschap lijnrecht tegenover elkaar. In Vlaanderen is het louter een kwaliteitsindicatie - bovendien afgeschermd van de inspectie – die geen dwingende invloed heeft op de leerling. De toets in de Franse Gemeenschap is wel dwingend, althans voor het basisonderwijs. Het andere criterium is wie de toets ontwikkelt. Als een toets bottom-up ontwikkeld wordt, is er meer autonomie. Scholen kunnen zelf gevalideerde toetsen ontwikkelen. Dat geeft meer autonomie dan wanneer de toets wordt opgelegd (top-down), zoals in de Franse Gemeenschap. Dan kan de school niet anders dan naar die toets toe werken.

Verhoogt dat laatste dan niet het risico op teaching to the test? Als zo'n test het eindcriterium wordt waar een leerling sowieso op wordt afgerekend, dan heeft een school niet veel andere keuze dan het leerplan en pedagogisch project daarop af te stellen.
Dat is het risico van die top-down ontwikkeling, toch vanuit het perspectief van de vrijheid van onderwijs. Datzelfde risico is er in mindere mate bij gevalideerde toetsen voor die onderwijsverstrekkers die niet zelf de middelen hebben om een toets te ontwikkelen. Kleine onderwijsverstrekkers zitten eigenlijk ook in een situatie waarin ze gedwongen worden hun eigen project tussen haakjes te zetten om toe te werken naar een externe toets.
Er is dus een verschil naargelang de aard van de gecentraliseerde toets, en de vrijheid staat meer onder druk wanneer die toets dwingend is en

De juridisering ondermijnt het eigene van een pedagogische relatie: vertrouwen, samenwerking en dialoog.

wanneer ze top-down wordt ingevoerd.

Kan je stellen dat gecentraliseerde, bindende toetsen, die het oordeel wegnemen bij de klassenraad, in zekere zin niet de autonomie en vrijheid van de leraar ondermijnen?
Juridisch gezien zijn dit twee andere vormen van vrijheid. Maar de analyse klopt volgens mij wel. De toets schaadt de autonomie van de leraar - of kan dat doen - maar juridisch heeft de leraar grondwettelijk geen autonomie. Hij heeft autonomie in de zin dat hij deel uitmaakt van de school, maar de grondwettelijke vrijheid komt toe aan de inrichtende macht. Dat is voor een stuk theoretisch. Als we naar het Belgische landschap kijken, dan komt de vrijheid evengoed toe aan een koepel als woordvoerder van die inrichtende machten. De inrichtende machten kunnen die autonomie op hun beurt doorschuiven naar hun leerkrachten, maar juridisch is dat niet afdwingbaar. Dat wil niet zeggen dat die niet te verdedigen is. Ik denk dat het positief is - maar dit is een debat voor pedagogen - dat recent beide grote onderwijsverstrekkers de indruk geven meer autonomie naar de individuele scholen en de leerkrachten te willen doorschuiven. Hoe dichter die autonomie bij de leerling zit, hoe dichter er op de noden van die leerling kan ingespeeld worden.

Je gebruikt het beeld dat vrijheid - pedagogisch - zo dicht mogelijk bij de leerling moet zitten. Sommige pedagogen suggereren om de juridische vrijheid van onderwijs te zien als een soort plaatsvervangende vrijheid waarvan de drager de leerling is. Dat wil zeggen dat de finaliteit van onderwijs neerkomt op van kinderen vrije mensen te maken. Kinderen hebben recht op een toekomst die niet voor hen wordt vastgelegd. Zie jij daar aanknopingspunten mee? Bijvoorbeeld bij de discussie rond het huisonderwijs.
We hebben geen schoolplicht maar leerplicht, waardoor er een aantal leerlingen niet naar een erkende school gaan maar thuis of in privéonderwijs (juridisch ook huisonderwijs) onderricht worden. Bij privéscholen gaat het om Sudbury, een methodeschool, en een aantal orthodoxe joodse scholen. Zij ontvangen geen subsidies. Hier was bijna geen controle op, en daarom is er in 2013 een controlesysteem ingevoerd. De inspectie gaat langs bij individuele leerlingen en dwingt een soort leerplan-light af van de huisonderwijsverstrekkers. Daarnaast is er ook een examen: die leerlingen moeten het getuigschrift basisonderwijs en eerste graad secundair behalen (met wat marge qua leeftijd), in maximum twee pogingen. Buist men twee keer op dat examen of na twee negatieve inspectieverslagen dan moeten de leerlingen onherroepelijk naar het regulier onderwijs. Ik ben zeer kritisch over dat 'onherroepelijke'. Om na te gaan of iets de vrijheid van onderwijs al dan niet schendt, moet de proportionaliteit van een maatregel worden nagegaan. De vraag is dus of de sanctie in verhouding staat tot het nagestreefde doel. In dit geval: staat het inperken van de vrijheid van onderwijs wel in verhouding tot het belang van het kind? Ik denk dat de onherroepelijke sanctie oneevenredig is. Er kunnen allerlei redenen zijn waarom een leerling niet slaagt voor een examen en die dus ook in het reguliere onderwijs niet zou slagen. Het kan aan beperkte capaciteiten liggen, of demotivatie, of simpelweg de puberteit.

Je krijgt een soort centraal examen, alleen voor het huisonderwijs.
Ja. De sanctie is dus al riskant, en daarnaast is er nog de vraag waar dat examen op gebaseerd is. Op de eindtermen, maar het Grondwettelijk Hof zegt dat het ook rekening moet houden met de eigenheid van het huisonderwijs. Sudbury wijst bijvoorbeeld examens radicaal af. Hoe kan een examen dan rekening houden met de eigenheid van zo'n project? In ons onderwijssysteem zijn subsidies een verantwoording voor eindtermen. Geen subsidies betekent minder inmenging. Maar als je dan examens krijgt die gebaseerd zijn op de eindtermen heb je die inmenging toch. Dat lijkt niet te kloppen. Ik ben dus kritisch over dat dubbel mechanisme, met inspectie én examens. Inspectie alleen had beter kunnen inspelen op de concrete situatie. We hebben hier dus te maken met een sterke inperking van de onderwijsvrijheid, die het Grondwettelijk Hof vrij vlot heeft laten passeren door het recht op onderwijs en het belang van het kind voorop te stellen.

Daar zie je dat na 2000 de onderwijsvrijheid door de rechtspraak meer is ingeperkt. Want in het debat over de eindtermen in de jaren 90 heeft het grondwettelijk Hof wel uitzonderingen toegestaan in naam van de onderwijsvrijheid.
Inderdaad. Er zou een evenwicht moeten zijn tussen de vrijheid van onderwijs en het recht op onderwijs van het kind. Dat is een zeer moeilijke kwestie, omdat de vraag is hoever de overheid kan en mag gaan. Wie bepaalt immers het belang van het kind? De rechtspraak en de overheid zelf lijken te suggereren dat dit de overheid is. Ik denk dat er ook argumenten zijn om te stellen dat de ouders hier het best voor geplaatst zijn. In ieder geval zou het recht op onderwijs afgewogen moeten worden tegen de onderwijsvrijheid. Ik denk dat wat men de vrijheid van de leerling noemt uiteindelijk in het recht op onderwijs zit.

De vrijheid van onderwijs komt ook naar voor in de discussie over de (eventuele) oprichting van moslimscholen. Dat stuit op protest, maar grondwettelijk valt daar toch niet veel tegen in te brengen?
Klopt. Daar speelt iets heel eigenaardigs. Er is een dubbele moeilijkheid. Eerst dit: ik onderschrijf politiek hun protest, want ik denk dat het voor een samenleving beter is om gemeenschappelijke scholen te hebben. Maar, dezelfde mensen die protesteren tegen moslimscholen stellen ook dat het katholiek onderwijs zijn eigenheid verloochent door een dialoogschool te worden en dus een zekere openheid na te streven. En: diezelfde mensen protesteren tegen het gemeenschapsonderwijs dat thuistaal wil toelaten en zo openheid creëren en verdedigen ook - hoewel het juridisch niet verdedigbaar is - het verbod op levensbeschouwelijke kentekens. Die dingen zijn niet te combineren, denk ik. We hebben vrijheid van onderwijs, dus die komt ook toe aan eventuele moslimscholen. Tegelijkertijd moeten katholieke scholen die dat willen zich openstellen. Het gemeenschapsonderwijs is verplicht neutraal en moet voor iedereen toegankelijk zijn. Juridisch kan een verbod op levensbeschouwelijke tekens niet, tenzij concrete omstandigheden dat rechtvaardigen. Thuistaal toelaten kan je niet juridisch afdwingen. Dat is een pedagogisch debat, al wordt er door de tegenstanders snel een karikatuur van gemaakt.

In het onderwijs zou de pedagogische relatie centraal moeten staan. Maar er is een tendens om alles meer en meer in regels en procedures te stoppen. Is die juridisering wel een goede zaak voor de onderwijsvrijheid en het onderwijs in het algemeen?
Juridisering lijkt me een slechte zaak voor het onderwijs. De pedagogische relatie moet primeren op juridische disputen. Het pedagogische moet de prioriteit zijn in onderwijs. Dat vereist vertrouwen. Juridisering is net het omgekeerde: het is de paniekmodus van de relatie. Het is een stap voorbij vertrouwen en dialoog, waarbij één partij - vaak de ouders - de nood voelt om een beroep te doen op procedures en op officiële dispuutmechanismen. Dat is problematisch omdat dit het eigene van een pedagogische relatie ondermijnt: vertrouwen, samenwerking en dialoog.

Je komt bijna automatisch in een conflictmodel terecht ...
En dat is een probleem. Tegelijkertijd zijn er voor elk soort juridisch dispuut in het onderwijs voorbeelden te bedenken waarin de klager gelijk heeft. Het is dus dubbel: ik ben tegen juridisering maar het onderwijs heeft ook nood aan responsabilisering daar waar een beslissing onvoldoende gemotiveerd is. Onderwijs wordt gemaakt door mensen, dus is het mogelijk dat er soms te snel of onzorgvuldig geoordeeld is, of de beslissing gewoon onvoldoende gemotiveerd is en de leerling er niet uit kan leren. Daarvoor verantwoording vragen is niet het probleem, het probleem is hiervan een juridisch conflict maken. Maar dat staat los van de vrijheid van onderwijs. Onderwijs is een relatie tussen mensen, waarin juridische gevolgen spelen en juridische beslissingen genomen worden. ■

Johan Lievens (Universitair Docent Staatsrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam): "Er zou een evenwicht moeten zijn tussen de vrijheid van onderwijs en het recht op onderwijs van het kind. Een moeilijke kwestie, want hoever kan en mag de overheid gaan?"