

# NEUTRAAL EN TOCH DIVERS. EEN TE MOEILIJKE EVENWICHTSOEFENING VOOR HET ONDERWIJS IN VLAANDEREN?

*Bengt Verbeeck*

Diversiteit in de samenleving wordt altijd weerspiegeld in het onderwijs. De overheid wordt echter geacht zich hierbij steeds neutraal op te stellen. Onderwijs dat wordt ingericht door de overheid krijgt bijgevolg de moeilijke taak toebedeeld om een evenwicht te vinden tussen belangrijke maatschappelijke waarden als ‘neutraliteit’ en ‘diversiteit’. In Vlaanderen werd deze taak de laatste decennia met wisselend succes uitgevoerd.

## 1. *Schooldiversiteit versus overheidsneutraliteit?*

In België wordt al enkele jaren een – bij tijden – heftig debat gevoerd over het al dan niet verbieden van het dragen van een hoofddoek op de openbare scholen. De opvatting die momenteel de bovenhand lijkt te halen is dat religieuze of levensbeschouwelijke symbolen als dusdanig niet thuishoren in het door de Gemeenschappen gefinancierd onderwijs (het ‘Gemeenschapsonderwijs’) omdat dit de neutraliteitspositie van de overheid in het gedrang zou brengen. Dezelfde redenering wordt nu steeds vaker gehanteerd om religieuze symbolen eveneens te verbieden in onderwijsinstellingen die door andere openbare besturen zoals gemeenten, steden en provincies zijn opgericht (het zogenaamde ‘gesubsidieerd officieel onderwijs’). Neutraliteit wordt op die wijze langzamerhand gelijkgeschakeld met een beleid van ‘zero-tolerance’ ten opzichte van diversiteit. Met andere woorden, neutraliteit wordt gezien als een vorm van (structurele) *nuldiversiteit*. Een dergelijke evolutie kan om verschillende redenen – vooral vanuit een juridische invalshoek – opmerkelijk worden genoemd.

Het evenwicht tussen diversiteit en neutraliteit is al decennialang een centraal thema in de Belgische onderwijspolitiek. De grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van onderwijs leidt in beginsel tot een diversiteit aan scholen: eenieder is immers vrij om onderwijs in te richten. De neutraliteit van de overheid houdt essentieel een onthoudingsplicht in.

Aanvankelijk werd de constitutionele onderwijsvrijheid benut om een onderwijsnet dat steunt op een rooms-katholieke levensbeschouwing uit te bouwen. Nog steeds bestaat het overgrote deel van het (gesubsidieerd) vrij onderwijs in België uit katholieke onderwijsinstellingen. Toch kan en mag het vrij onderwijs niet worden vereenzelvigd met het katholiek onderwijs; ook joodse, protestantse, vrijzinnige en sinds kort islamitische scholen moeten tot het vrij onderwijs worden gerekend. Een bijzondere plaats in het vrij onderwijs wordt daarnaast ingenomen door de zogenaamde ‘kleine onderwijsverstrekkers’; het betreft onderwijsinstellingen die niet gegrondvest zijn op een welbepaalde levensbeschouwing maar wel op een specifieke pedagogische methode (Freinetscholen, Steineronderwijs).

Onderwijsvrijheid kan weliswaar leiden tot diversiteit *van* onderwijs maar daarmee is de diversiteit *in* het onderwijs nog niet gewaarborgd. Integendeel, algemeen werd aangenomen dat de vrijheid om het onderwijs in te richten naar de eigen levensbeschouwing de quasi-absolute vrijheid inhield om onder meer een eigen inschrijvingsbeleid te organiseren. Het decreet betreffende gelijke onderwijskansen van 28 juni 2002 (GOK-decreet-I) zorgde op dit vlak voor een belangrijke omwenteling<sup>1</sup>. Wat het inschrijvingsbeleid betreft, wordt in Vlaanderen niet langer een onderscheid gemaakt tussen officiële en vrije onderwijsinstellingen; dit betekent dat na de inwerkingtreding van het GOK-decreet-I vrije scholen niet langer geacht kunnen worden over een ruimer weigeringsrecht te beschikken. Het decreet somt een limitatief aantal redenen op die kunnen worden ingeroepen om het verzoek tot inschrijving te weigeren, en die redenen zijn voor alle scholen dezelfde (Verbeeck, 2008, 20-23). Een van de belangrijkste doelstellingen van het GOK-decreet-I is de vorming van zogenaamde ‘concentratiescholen’ tegen te gaan en bijgevolg kan dit decreet worden opgevat als een maatregel ter bevordering van diversiteit *in* onderwijs.

Het Belgisch Grondwettelijk Hof oordeelde dat het GOK-decreet-I weliswaar de vrijheid van onderwijs aan banden legt maar niet schendt omdat onderwijsinstellingen nog meer dan voldoende invulling kunnen geven aan een eigen inschrijvingsbeleid door middel van het pedagogisch project en het schoolreglement<sup>2</sup>. Bij de eerste inschrijving moeten de ouders van de leerling instemmen met het pedagogisch project en het desbetreffende schoolreglement. Ingeval geen instemming van de ouders of de leerling wordt bekomen, kan de inschrijving niet worden gerealiseerd. Het pedagogisch project en het schoolreglement vormen aldus de kern van het beleid dat de school wil voeren; dit betekent dat uiteindelijk elkeen die onderwijs inricht en organiseert – in België wordt hiervoor de term ‘inrichtende macht’ gehanteerd – zelf verantwoordelijk is voor de concrete invulling van concepten als ‘neutraliteit’ en ‘diversiteit’.

## 2. Historische achtergrond

Het actief onderwijsbeleid van Willem I ten tijde van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden (1815-1830) zorgde voor een dermate grote tegenreactie in de Zuidelijke Nederlanden dat de grondwetgever van 1831 aan de onderwijsvrijheid een prominente plaats toekende in de prille Belgische grondwet. Het toenmalige artikel 17 van de Grondwet gold als één van de meest originele onderwijsartikelen van de negentiende-eeuwse Europese grondwetten (Veny 1988, 574). Onderwijsvrijheid werd – vooral in katholieke kringen – uitgelegd in termen van een bevoorrechte positie voor het particulier initiatief en een subsidiaire rol voor de Staat (Huisman & Verstegen 1999, 358). Dit standpunt domineerde tot de jaren vijftig van de vorige eeuw het onderwijsbeleid in België, al zou dit herhaaldelijk aanleiding geven tot politieke conflicten.

<sup>1</sup> Decreet van 28 juni 2002 betreffende gelijke onderwijskansen-I, B.S. 14 september 2002 (tweede editie), herhaaldelijk gewijzigd, vnl. door het Decreet van 15 juli 2005 houdende wijziging van het decreet van 28 juni 2002 betreffende gelijke onderwijskansen-I, B.S. 30 augustus 2005 (hierna afgekort tot GOK-decreet-I).

<sup>2</sup> Arbitragehof, nr. 131/2003 van 8 oktober 2003.

De beperkte onderwijsrol die aanvankelijk aan de Staat werd toebedeeld, kwam heel duidelijk naar voren in de negentiende eeuw toen elke Belgische gemeente ervoor kon kiezen ofwel een aan de rijksinspectie onderworpen gemeenteschool in te richten, ofwel een vrije school ‘aan te nemen’ en te subsidiëren (Tyssens 1994, 92-93). Met andere woorden, het gemeentelijk lager onderwijs was in geen enkel geval bedoeld om levensbeschouwelijk ‘neutraal’ openbaar onderwijs aan te bieden. Tijdens de zogenaamde Eerste Schoolstrijd (1878-1884) zou – vooral vanuit liberale hoek – worden gepleit voor een secularisering van het gemeentelijk onderwijs en voor een meer actieve onderwijsrol voor de centrale overheid. Na de overweldigende verkiezingsoverwinning van de katholieke partij in 1884 behield elke gemeente het recht om zelf te beslissen of het katholiek leerprogramma dan wel het leerprogramma van de staatsscholen werd overgenomen in de gemeentescholen.

Een tweede belangrijke confrontatie tussen voorstanders en tegenstanders van overheidsinitiatief inzake onderwijs vond plaats in de periode 1954 – 1958. Deze Tweede Schoolstrijd, waarbij het zwaartepunt vooral in het secundair onderwijs lag, zou uiteindelijk resulteren in een door de drie grote politieke stromingen (katholieken, liberalen en socialisten) gesloten politiek compromis: met name het Schoolpact en de daaruit voortvloeiende Schoolpactwet van 29 mei 1959 (Pelgrims 1983, 24-25; Tyssens 1994, 98-99). Het bestaan van verschillende onderwijsnetten werd bevestigd en om de onderwijsvrijheid te waarborgen werd het recht op subsidiëring van het vrij onderwijs erkend; daartegenover stond dat het vrij onderwijs voortaan onderworpen zou zijn aan dezelfde regelgeving als het officieel onderwijs en dat in het secundair onderwijs geen inschrijvingsgelden meer mochten worden gevraagd (Zoontjens 2006, 338-339). Ook de neutraliteit van het (toenmalige) rijksonderwijs werd als een centraal beginsel van het Schoolpact vastgelegd.

De overheveling van de onderwijsbevoegdheden naar de Gemeenschappen in 1988 betekende niet alleen dat het ‘Rijksonderwijs’ werd herdoopt tot ‘Gemeenschapsonderwijs’ maar gaf tevens aanleiding tot vastleggen van enkele belangrijke Schoolpactbeginselen, zoals de neutraliteit van het Gemeenschapsonderwijs, in de Belgische Grondwet. De verschillen in politieke en ideologische verhoudingen aan weerskanten van de taalgrens zorgden ervoor dat om de schoolvrede te bewaren de nodige garanties moesten worden vastgelegd op het niveau van de Grondwet eerder dan op het niveau van een bij gewone meerderheid te wijzigen wet (Baert 1991, 8). Bovendien was – en is nog altijd – de positie van het gesubsidieerd vrij onderwijs in Wallonië zwakker dan in Vlaanderen ( $\pm 70\%$  van het onderwijs in Vlaanderen tegenover 40 à 50% in Wallonië); de integratie van de Schoolpactbeginselen in de Grondwet zou aldus een betere bescherming bieden voor de positie van het vrij onderwijs in Wallonië.

### 3. Levensbeschouwing en neutraliteit in de Belgische Grondwet

In het kader van het hier belichte thema is het aangewezen om even stil te staan bij de juridische betekenis die in Vlaanderen op dit ogenblik wordt gegeven aan klassieke Schoolpactbeginselen als met name de ‘neutraliteit van het Gemeenschapsonderwijs’ en ‘keuze van levensbeschouwelijk onderricht’. Meteen is het ook belangrijk om aan te

stippen dat in tegenstelling tot de Franstalige Gemeenschap de Vlaamse Gemeenschap vrij snel na het verkrijgen van onderwijsbevoegdheden werk maakte van het overdragen van de inrichtende macht van het Gemeenschapsonderwijs aan een volledig autonoom orgaan<sup>3</sup>. Dit betekent dat in Vlaanderen de minister niet langer het Gemeenschapsonderwijs organiseert en dus verder op gelijke wijze regelgevend optreedt ten aanzien van alle onderwijsnetten (Gemeenschapsonderwijs, gesubsidieerd officieel onderwijs en gesubsidieerd vrij onderwijs).

### 3.1. *Neutraal onderwijs ingericht door de gemeenschap*

Artikel 24, §1, derde lid, van de Belgische Grondwet luidt letterlijk als volgt: *‘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’*. Een concrete omschrijving van het neutraliteitsbegrip wordt in de Grondwet niet gegeven; de Grondwetgever heeft enkel – zoals blijkt uit het gebruik van de woorden ‘onder meer’ – een basisinhoud willen weergeven maar lijkt hiermee ook de deur te hebben geopend naar talloze potentiële interpretatieproblemen (Veny 1988, 581; De Groof 1989, 90).

De neutraliteitsplicht zoals oorspronkelijk geformuleerd in het Schoolpact van 1958 en naderhand uitgewerkt in de neutraliteitsverklaring van 8 mei 1963 door de Permanente Schoolpactcommissie, betreft in essentie een ‘negatieve’ neutraliteit (Ornelis 2000, 282). In een onderwijsinstelling van het Gemeenschapsonderwijs moet elke leerkracht zich onthouden van een waardeoordeel ten voordele of ten nadele van bepaalde godsdienstige, filosofische of ideologische opvattingen. Een dergelijke benadering van het neutraliteitsbegrip vindt bevestiging in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zo wordt in het arrest nr. 19/98 van 18 februari 1998 gesteld dat: *‘De neutraliteit die de overheid op filosofisch, ideologisch en godsdienstig vlak moet betrachten bij zowel de inrichting van het gemeenschapsonderwijs als het beleid inzake de subsidiëring van door anderen ingerichte scholen, verbiedt haar filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen te bevoordelen of op te leggen.’* Terzelfdertijd voegt het Grondwettelijk Hof hieraan toe dat een dergelijke onthoudingsplicht niet belet dat de overheid bepaalde waarden, opvattingen en houdingen als minimumdoelstellingen voor het onderwijs vastlegt, op voorwaarde dat deze waarden en opvattingen niet strijden met enig beginsel dat voor een democratische samenleving wezenlijk is<sup>4</sup>.

De ‘negatieve’ neutraliteit van het Gemeenschapsonderwijs betekent niet dat een houding van onverschilligheid moet worden aangenomen tegenover alle mogelijke meningsuitingen of opvattingen van leerlingen en/of hun ouders. Zo bepaalde het Grondwettelijk Hof dat het naleven van de neutraliteitsverplichting niet kan impliceren dat meningen moeten kunnen worden geuit of dat met meningen rekening moet worden gehouden die strafbaar zijn gesteld en die de eer en de goede naam van anderen aantasten en een bedreiging vormen voor de democratie en aldus die rechten en vrijheden

<sup>3</sup> Dit was de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs (ARGO), in 1998 werd de inrichtende macht toegekend aan zowel de Raad voor het Gemeenschapsonderwijs als de zogenaamde scholengroepen.

<sup>4</sup> Arbitragehof nr. 19/98 van 18 februari 1998.

rechtstreeks bedreigen<sup>5</sup>. Met andere woorden, neutraliteit is niet noodzakelijk op te vatten als ‘waardenvrij’. Dit standpunt wordt bevestigd in het pedagogisch project van het Gemeenschapsonderwijs; hierin verklaart de inrichtende macht onder meer dat het actief omgaan met diversiteit als een meerwaarde en als een pijler van het Gemeenschapsonderwijs moet worden beschouwd.

Aldus is het neutraliteitsbegrip – vanuit juridisch oogpunt – in de praktijk geëvolueerd van een loutere onthoudingsplicht (passieve neutraliteit) naar een meer positieve benadering van diversiteit (actieve neutraliteit). Centraal staat hierbij de opvatting dat in het Gemeenschapsonderwijs mensen van alle overtuigingen welkom zijn. Via dit actief pluralisme – zo wordt vermeld in het pedagogisch project – beklemtoont het Gemeenschapsonderwijs dat de mensheid, ondanks alle verschillen, verbonden is door ‘gemeenschappelijke waarden en doelen’. Zoals ook blijkt uit de hierboven aangehaalde arresten van het Grondwettelijk Hof is een dergelijke ‘open’ neutraliteit niet onbegrensd; opvattingen die bijvoorbeeld rechtstreeks de rechten en vrijheden van de mens bedreigen, kunnen toch worden uitgesloten. Voorzichtigheid is geboden bij het toepassen van deze mogelijkheid tot begrenzing. Bovenstaande rechtspraak mag – mijn inziens – niet worden geïnterpreteerd als zouden loutere opvattingen of meningsuitingen kunnen worden geweerd uit openbare onderwijsinstellingen enkel en alleen omdat zij ‘controversieel’ of zelfs ‘fundamentalistisch’ getint zouden zijn. Een positieve neutraliteitsbenadering veronderstelt juist dat ruimte wordt gecreëerd voor het voeren van constructieve dialogen en voor een vrije debatcultuur; slechts ingeval de controversiële mening gepaard zou gaan met onbetamelijk gedrag of met een intolerante houding ten opzichte van andere meningen, kan worden overgegaan tot een meer repressieve begrenzing van de ‘open’ neutraliteit.

### 3.2. *Keuzerecht levensbeschouwelijk onderricht*

In tegenstelling tot de inrichtende macht van het Gemeenschapsonderwijs is het gemeente-of provinciebestuur dat onderwijs wil inrichten, niet gebonden door eenzelfde strikte neutraliteitsverplichting. Wel zijn *alle* scholen die ingericht zijn door openbare besturen – dus ook gemeentescholen en provinciale onderwijsinstellingen – verplicht om tot het einde van de leerplicht de keuze aan te bieden tussen onderricht in één van de erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer. Dit tweede Schoolpactbepaling werd zoals vermeld in 1988 in de Grondwet opgenomen.

Aanvankelijk werd dit keuzerecht zelfs opgevat als een absolute keuzeplicht. De mogelijkheid om in openbare scholen vrijstelling van levensbeschouwelijk onderricht te bekommen was lange tijd uiterst precair en enkel in ministeriële omzendbrieven terug te vinden. Na het arrest Sluijs waarin de Raad van State oordeelde dat de cursus niet-confessionele zedenleer in openbare onderwijsinstellingen geen residuair karakter had en dus niet kon worden opgelegd als verplicht vak voor diegenen die niet kozen voor één van de cursussen van de erkende godsdiensten, kwam er in 1985 een eerste omzendbrief die een tijdelijke keuzevrijstelling bevatte<sup>6</sup>. De ministeriële omzendbrief had enkel

<sup>5</sup> Arbitragehof nr. 45/96 van 12 juli 1996; aanleiding voor dit arrest was een beroep tot vernietiging van de Wet van 23 maart 1995 tot bestraffing van het ontkennen, minimaliseren, rechtvaardigen of goedkeuren van de genocide die tijdens de tweede wereldoorlog door het Duitse nationaal-socialistische regime is gepleegd.

<sup>6</sup> RvS., Sluijs, nr. 25.326 van 14 mei 1985, T.B.P. 1985, 396.

tot doel de nodige tijd te verlenen om de leerplannen van het vak niet-confessionele zedenleer aan te passen zodat dit vak wel degelijk als neutraal en residuaire zou kunnen worden opgevat.

De vrijstellingsmogelijkheid werd in 1988 weer afgeschaft omdat men vond dat de lessen niet-confessionele zedenleer een neutrale inhoud hadden gekregen (Overbeeke 1999, 250-251). Het Vermeersch-arrest van 10 juli 1990, zorgde echter voor de nodige druk om de herinvoering van de vrijstellingen te bewerkstelligen<sup>7</sup>. Een Jehova-getuige zou, aldus de rechter, terecht bezwaren kunnen hebben tegen een cursus *niet-confessionele* zedenleer. In tegenstelling tot het arrest Sluijs verbond de Raad van State in het arrest Vermeersch wel twee duidelijke voorwaarden aan de overtuiging die aan de vrijstellingsaanvraag moeten ten grondslag liggen. Onder verwijzing naar artikel 2 Eerste Protocol EVRM wordt gesteld dat de overtuiging in kwestie een zekere graad van kracht, ernst, coherentie en belang moet hebben, en bovendien aan de overheid kenbaar moet zijn gemaakt. Als reactie op die meer punctuele rechtspraak werd het vrijstellingsregime opnieuw ingevoerd maar meteen werd geëist dat de aanvraag tot vrijstelling omstandig zou worden gemotiveerd; in het Davison-arrest daarentegen aanvaardde Raad van State een korte bondige motivering waardoor die vereiste opnieuw werd afgezwakt<sup>8</sup>.

De aanvraagprocedure werd eerst vereenvoudigd en vervolgens in 1992 werd de beslissingsmacht over het al dan niet toekennen van een vrijstelling aan het schoolbestuur zelf toegekend. Aan de inspecteurs van de levensbeschouwelijke vakken werd twee jaar later de bevoegdheid gegeven om die vrijstellingsaanvragen in te zien en te controleren<sup>9</sup>. De rol van de inspectie levensbeschouwelijke vakken in het vrijstellingsregime werd zwaar bekritiseerd; die inspectie is in handen van de erkende levensbeschouwingen, zodat men zich de vraag kan stellen in hoeverre zij de vrijstellingsaanvragen objectief en onpartijdig kunnen beoordelen (Overbeeke 1999, 257-258).

Met de huidige regeling, uitgewerkt in de omzendbrief van 15 juli 2002, is evenwel resoluut voor een andere weg gekozen<sup>10</sup>. Allereerst kunnen ouders die op basis van hun religieuze of morele overtuiging bezwaren hebben tegen het volgen van één van de aangeboden cursussen godsdienst of niet-confessionele zedenleer *op aanvraag* een vrijstelling bekomen. Ingeval de leerling twaalf jaar of ouder is dan moet de keuze voor het levensbeschouwelijk onderricht of de eventuele aanvraag tot vrijstelling in samenspraak met de leerling gebeuren<sup>11</sup>. Ten tweede, is het de verantwoordelijkheid van de aanvrager zelf om ervoor te zorgen dat de betrokken leerling tijdens de lessen waarvoor de vrijstelling werd verleend op school opdrachten uitvoert die aansluiten bij de eigen levensbeschouwing. Tot slot wordt de klassenraad belast met de taak om te oordelen of de leerling die een vrijstelling heeft bekomen, op toereikende wijze kan bewij-

<sup>7</sup> RvS., Vermeersch, nr. 35.442 van 10 juli 1990, T.O.R.B. 1990-91, 94.

<sup>8</sup> RvS., Davison, nr. 35.834 van 13 november 1991, T.B.P. 1991, 628.

<sup>9</sup> Omzendbrief van 1 september 1994, OND/VI/9/AIG/94-95/1.

<sup>10</sup> Omzendbrief OND/VI/9/AIG/98-99/3 van 1 mei 1999; Omzendbrief GD/2002/05 van 15 juli 2002. Zie voor het lager onderwijs ook artikel 29 Decreet betreffende het Basisonderwijs van 25 februari 1997, B.S. 17 april 1997 (zoals gewijzigd door het Decreet van 5 februari 2003 betreffende het onderwijs XIV (B.S. 1 juli 2003)).

<sup>11</sup> Dit wordt door het Decreet van 5 februari 2003 betreffende het onderwijs XIV (B.S. 1 juli 2003) vastgelegd in artikel 52ter van het Decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs II (B.S. 18 augustus 1990).

zen dat hij of zij de vrijgekomen lestijden zinvol heeft besteed aan de studie van de eigen levensbeschouwing. Hierbij is het niet onbelangrijk om op te merken dat de klasraad in geen enkel geval een inhoudelijke appreciatie kan uitbrengen. Alle informatie omtrent de behandeling van de keuze en van de vrijstelling wordt door de schooldirecteur wel ter beschikking gehouden van de verificatie en/of de inspectie levensbeschouwelijke vakken. In geen geval mogen personeelsleden van de onderwijsinstelling druk uitoefenen op de leerling om een bepaalde keuze te maken; evenmin mogen zij zich bemoeien met de bezigheden van de leerling tijdens de vrijgestelde uren (Magits & Borms 2003, 224).

Opnieuw lijkt hier voornamelijk de passieve neutraliteit op te duiken; het is niet duidelijk in hoeverre – in het kader van actieve neutraliteit – een officiële onderwijsinstelling verplicht zou kunnen worden om in specifieke accommodatie te voorzien opdat een vrijgestelde leerling zich ten volle aan zijn eigen levensbeschouwing zou kunnen wijden (bijvoorbeeld: het inrichten van een serene gebedsruimte). Naar alle waarschijnlijkheid moet voorgaande vraag negatief worden beantwoord; de overheid noch de onderwijsinstellingen lijken op dit vlak voorstander te zijn van een grotere flexibiliteit. Ter illustratie kan worden verwezen naar de moeizame discussie omtrent de vraag of het beleven van een niet-katholieke feestdag de afwezigheid van de leerling op school kan wettigen. Pas in 2003 heeft de Vlaamse overheid bij besluit uitdrukkelijk vastgelegd dat ‘het beleven van de feestdagen die inherent zijn aan de door de Grondwet erkende levensbeschouwelijke overtuiging van de leerling’ als een geldige reden voor de eventuele afwezigheid van de leerling beschouwd. De minister van onderwijs bepaalt wel – via omzendbrief – welke niet-katholieke feestdagen hiervoor in aanmerking komen. Terzijde moet worden opgemerkt dat leerkrachten, aldus de huidige minister van onderwijs in antwoord op een parlementaire vraag, geen vrijstelling genieten wanneer een werkdag valt op een dag die voor de eigen levensbeschouwing een feestdag is<sup>12</sup>.

#### 4. Intermezzo: de pluralistische school

Om de hierboven geschetste onderlinge tegenstellingen tussen het ‘neutraal’ officieel onderwijs en het confessioneel vrij onderwijs structureel te overbruggen werden in de jaren ‘70 en ‘80 enkele pogingen ondernomen om een alternatief onderwijsnet, met name het pluralistisch onderwijs, uit te bouwen. De aanzet hiervoor werd gegeven in 1975 toen het statuut van de pluralistische school in de Schoolpactwet werd ingeschreven (Huisman & Verstegen 1999, 363). Een dergelijke school moest openstaan voor het geheel van de lokale gemeenschap en strikt genomen ontstaan uit een lokaal initiatief waarbij de overheid al of niet kon worden betrokken; de school moest worden beheerd door een orgaan waarin de diversiteit van de representatieve (levensbeschouwelijke) strekkingen vertegenwoordigd zouden zijn en uiteraard een opvoedend en pedagogisch project aannemen dat overeenstemde met de geest van het pluralistisch onderwijs (Pelgrims 1983, 144-145; Ornelis 2000, 291). Meer bepaald hield dit in dat de school werd gegrondvest op actief intern pluralisme: alle filosofische en levenbeschouwelijke strekkingen worden geacht niet alleen aanwezig te zijn in de school maar ook – wat betreft

<sup>12</sup> Vraag nr. 91 van 4 november 2007, VI. Parl. 14 januari 2008.

hun waarden en zingeving – actief in het schoolgebeuren te worden geïntegreerd (Gevaert 1997, 75-81).

Het pluralistisch onderwijs zou nooit echt tot ontplooiing komen in België. Heel even werd gedacht dat dit concept zou heropleven nadat in 1983 de (overkoepelende) Raad voor het Pluralistisch Onderwijs werd geïnstalleerd. De Raad, bestaande uit een Nederlandstalige en een Franstalige kamer en beide kamers telkens samengesteld uit zeven niet-confessionele en zeven confessionele leden, kreeg de opdracht initiatieven te nemen om het pluralistisch onderwijs te bevorderen en de criteria vast te leggen volgens dewelke scholen als pluralistische scholen zouden worden erkend.

Uiteindelijk zou de Raad voor het Pluralistisch Onderwijs evenmin reële belangstelling voor de ‘derde weg’ kunnen wekken; een van de redenen was dat het concept van de pluralistische school ‘*teveel steunde op waarborgen en te weinig op wederzijds vertrouwen*’ (Huisman & Verstegen 1999, 363). Slechts twee vrije scholen werden tussen 1975 en 1997 erkend als pluralistische school. In Vlaanderen werden de bepalingen betreffende de ‘pluralistische school’ dan ook opgeheven door het Decreet Basisonderwijs van 25 februari 1997.

In feite zorgden de geleidelijke verschuiving van passieve neutraliteit naar actieve neutraliteit in het Gemeenschapsonderwijs en de laïcisering van het leerlingen- en leerkrachtenbestand in het gesubsidieerd vrij onderwijs ervoor dat er geen werkelijke maatschappelijke nood meer bestond voor een alternatief, pluralistisch onderwijsnet. Zoals blijkt uit het – eerder aangehaalde – pedagogisch project van het Gemeenschapsonderwijs moet het actief pluralisme nu worden beschouwd als de centrale spil van het neutraliteitsbeleid in Gemeenschapsscholen.

## 5. Diversiteit in onderwijs dankzij of ondanks het schoolreglement?

De discussie omtrent diversiteit in onderwijs heeft zich het laatste decennium gekristalliseerd rond het dragen van een religieus teken of symbool – in het bijzonder de islamitische hoofddoek – door leerlingen en/of leerkrachten in onderwijsinstellingen die door een overheidsbestuur zijn ingericht. Al bij aanvang werd hier benadrukt dat in Vlaanderen het GOK-Decreet-I zowel officiële als vrije onderwijsinstellingen de mogelijkheid ontnemt om toekomstige leerlingen te weigeren louter omwille van het feit dat hij of zij een religieus teken of symbool zou dragen. Wel is de inrichtende macht in beginsel vrij om in het schoolreglement bepalingen op te nemen die ertoe kunnen leiden dat het dragen van religieuze symbolen in de praktijk wordt verboden. Ouders of de meerderjarige leerlingen die hiermee niet instemmen, kunnen geen inschrijving in de desbetreffende school bekomen. Vanuit juridisch oogpunt vindt hier een niet onbelangrijke verschuiving plaats: indien wordt ingestemd met het pedagogisch project en het schoolreglement maar achteraf blijkt dat de leerling in kwestie het schoolreglement niet naleeft, is de cruciale vraag of de reglementaire bepalingen effectief kunnen worden afgedwongen. Anders gezegd, kan een leerling door de inrichtende macht definitief van school worden weggezonden omwille van het dragen van bijvoorbeeld een hoofddoek? *Mutatis mutandis* kan dezelfde vraag met betrekking tot de leerkrachten worden gesteld: kan het dragen van een hoofddoek op school een ontslag om dringende redenen verantwoor-



den? Beide vragen zijn recent nogmaals aan bod gekomen in de Belgische rechtspraak maar een voor iedereen bevredigend antwoord is tot op heden uitgebleven. Wel weerspiegelen onderstaande rechterlijke uitspraken op treffende wijze de momenteel heersende – juridische – overtuigingen.

### 5.1. *Een algemeen hoofddoekenverbod voor leerlingen?*

De voorzitter van de Rechtbank van Eerste Aanleg te Hasselt – zetelend in kort geding – wees in 2004 een vordering af die gericht was tegen een in het schoolreglement van een Provinciale Handelsschool ingevoerd hoofddoekenverbod. Meer bepaald oordeelde de rechter hierbij dat de school direct noch indirect de federale Antidiscriminatiewet schond en dat evenmin een beperking aan de godsdienstvrijheid, zoals gewaarborgd in artikel 9 EVRM en artikel 19 Belgische Grondwet, werd opgelegd.

Omwille van de onduidelijke argumentatie werd de rechterlijke uitspraak meteen sterk bekritiseerd in de rechtsleer (Vrieling & Sottiaux 2004, 370-375). Zo stelde de rechter onder meer dat *'godsdienst belijden eerder een vorm van innerlijke geloofsovertuiging is; ook andere godsdiensten maken het dragen van een uiterlijk kenteken verplicht, doch eerder om zich als medegelovige kenbaar te maken aan dezelfde godsdienstgemeenschap dan om de aandacht te trekken van een niet-gelovige'*. Een dergelijk uitgangspunt is moeilijk verenigbaar met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens waarin het Hof uitdrukkelijk stelt dat de publiekelijke godsdienstbelijdenis onder de vrijheid van godsdienst valt; bovendien overschrijdt de rechter een belangrijke (neutraliteits?)grens door – impliciet – een oordeel te vellen over het doel en de functie van de islamitische hoofddoek: met name dat de hoofddoek in tegenstelling tot andere religieuze symbolen tot doel heeft de aandacht van de niet-gelovige te trekken<sup>13</sup>.

Tevens besliste de rechter dat vier van de zes leerlingen geen belang meer hadden bij de vordering omdat zij ondertussen het nieuwe schoolreglement hadden ondertekend en dus instemden met de betwiste maatregel. Hiermee ging de rechter voorbij aan artikel 18 van de Antidiscriminatiewet waarin uitdrukkelijk wordt gesteld dat de bedingen van een overeenkomst die strijdig zijn met de Antidiscriminatiewet nietig zijn. Partijen, in casu de school en de (ouders van een) leerling, beschikken weliswaar over een contractuele vrijheid en bijgevolg kan – in beginsel – door het ondertekenen van het schoolreglement afstand worden gedaan van een grondrecht. Een dergelijke vrijheid betekent niet dat contractbedingen in strijd met de openbare orde kunnen worden gesloten; daarenboven is vereist dat de contractuele afstand van een recht gebeurde 'zonder dwang' en 'op ondubbelzinnige wijze'. Beide laatste voorwaarden lijken in de zaak van de Provinciale Handelsschool onvoldoende aanwezig te zijn zodat de rechter minstens had moeten onderzoeken of de betrokken meisjes wel geldig konden instemmen met de vermeende discriminatoire bepalingen van het schoolreglement (Vrieling & Sottiaux 2004, 372).

Tegen bovenstaande rechterlijke uitspraak werd beroep ingesteld zodat het Antwerpse Hof van Beroep de kans kreeg zich op 14 juni 2005 eveneens uit te spreken over het hoofddoekenverbod in de Provinciale handelsschool. Vooraleer zich uit te spreken over het verbod zelf, oordeelde het Hof allereerst dat het toepassingsgebied van de federale Antidiscriminatiewet zich niet tot het onderwijs uitstrekte omdat het hier een gemeen-

<sup>13</sup> Vergelijk met E.H.R.M., arrest Sahin t. Turkije van 29 juni 2004.

schapsaangelegenheid betrof (Foblets & Velaers 2006, 122-132). Het komt met andere woorden aan de Vlaamse decreetgever toe om het discriminatieverbod ten volle te laten doorwerken in particuliere onderwijsrelaties.

De niet-toepasbaarheid van de Antidiscriminatiewet belette het Hof niet om het hoofddoekenverbod te toetsen aan de grondrechten zoals het algemeen discriminatieverbod en de godsdienstvrijheid. In tegenstelling tot de rechter in eerste aanleg vermeed het Hof enige uitspraak over de ‘betekenis’ van de hoofddoek. Het Hof benadrukte *‘Dat de vraag of het dragen van een hoofddoek al dan niet een religieuze verplichting is voor islamieten dan ook niet dienstig is voor het rechtsdebat; dat het volstaat dat de appellanten dit zo ervaren’*. Verder koos het Hof voor een uiterst pragmatische benadering door te stellen dat onder drie voorwaarden een hoofddoekverbod kan worden toegelaten: *‘dat het ten eerste moet gebaseerd zijn op een algemene regel die voldoende duidelijk en toegankelijk is; dat het ten tweede ofwel een doelstelling van algemeen belang moet nastreven, ofwel de bescherming van de rechten van anderen; dat het verbod ten slotte een maatregel moet zijn die niet restrictiever is dan nodig om die doelstelling te bereiken’* (Brems 2004, 347).

In dit geval bleek volgens de rechter dat de invoering van het hoofddoekenverbod in de Provinciale handelsschool een rechtstreeks gevolg was van eerdere ordeverstoringen tengevolge van het militant optreden van een aantal moslimmeisjes die hierbij niet alleen uitdagend zouden hebben gehandeld tegenover de leerkrachten maar tevens tegenover andere moslimmeisjes die er vrijwillig voor kozen geen hoofddoek te dragen. Een dergelijke functioneel-pragmatische benadering waarbij voor de beoordeling van een verbodsbepaling naar de concrete omstandigheden van de school en de schoolomgeving wordt gekeken, vindt overduidelijk steun in de rechtsleer (Foblets & Velaers 2006, 130-131). Dit veronderstelt dat wanneer de omstandigheden daadwerkelijk wijzigen de verbodsbepaling opnieuw wordt bekeken en indien zij overbodig is geworden dan ook wordt opgeheven.

Tot slot sprak het Antwerps Hof van Beroep zich uit in een allerlaatste overweging over het concept ‘neutraliteit’: *‘dat de neutraliteit van het door de Provinciale Handelsschool verstrekte onderwijs tenslotte dient te worden begrepen als een eerbied voor de verscheidenheid van levensbeschouwingen, maar geen vrijgeleide is voor enig gedrag dat de onderwijsactiviteiten kan verstoren of de waardigheid of de vrijheid van andere leden van de schoolgemeenschap zou aantasten’*. Juridisch gezien is een dergelijke rechterlijke slotbeschouwing opmerkelijk te noemen, te meer daar het hier een provinciale onderwijsinstelling betreft die niet gebonden is aan eenzelfde strenge neutraliteitsplicht.

## 5.2. En de leerkracht met hoofddoek?

Na dit arrest leek de commotie rond de ‘islamitische’ hoofddoek – in het onderwijs althans – enigszins te luwen. De algemeen aanvaarde opvatting was dat het al dan niet toelaten van religieuze symbolen op school het best werd overgelaten aan de scholen zelf die – aldus conform een vroegere verklaring van de Minister van Werk, Onderwijs en Vorming<sup>14</sup> – immers het best waren geplaatst om de ‘relevante omgevingsfactoren en de specifieke aard van de eigen situatie’ in te schatten. Het hoofddoekendebat barstte in

<sup>14</sup> Handelingen, VI. Parl. 21 oktober 2004, 15.

2007 weer in alle hevigheid los nadat de Raad van State een schorsingsarrest velde in een zaak waarbij een basisschool van het Gemeenschapsonderwijs een lerares islamitische godsdienst had ontslagen om dringende redenen<sup>15</sup>. De leerkracht in kwestie had geweigerd om buiten de klas – in het klaslokaal waar godsdienst wordt onderwezen mogen religieuze symbolen wel aanwezig zijn – haar hoofddoek af te doen. Door de hoofddoek toch te dragen in de schoolgangen en op de speelplaats werd, aldus de schooldirectie, de ‘in het openbaar onderwijs vereiste neutraliteit niet geëerbiedigd’.

De Raad van State stelde vooreerst vast dat het verbod niet was ingevoerd om reden van welbepaalde noden van ordehandhaving en evenmin in verband stond met veiligheidsvoorschriften ten behoeve van de leerling of de leerkracht. Verder konden geen daden van proselitisme, kwetsend gedrag of indoctrinatie worden toegeschreven aan de betrokken leerkracht. Het verbod om ‘religieuze kledij’ te dragen lag, volgens de betrokken schooldirectie, evident besloten in de neutraliteitsverklaring van het Gemeenschapsonderwijs. Dit argument werd echter ondermijnd door het feit dat de betrokken leerkracht wel zonder problemen de hoofddoek mocht dragen in een andere scholengroep van het Gemeenschapsonderwijs. De neutraliteitsverklaring kan dus niet worden gezien als een heldere en toegankelijke regel waaruit de leerkrachten die de verklaring moeten ondertekenen, een verbod op het dragen van een hoofddoek kunnen afleiden. De bevoegdheid om het concept ‘neutraliteit’ in die zin in te vullen komt uitsluitend toe aan de inrichtende macht, zijnde de Raad van het Gemeenschapsonderwijs, en dus niet aan de individuele onderwijsinstelling. De Raad van State schorste de bestreden beslissing en op 15 mei 2008 werd de beslissing vernietigd wegens het uitblijven van een verzoek tot voortzetting van de rechtspleging door de verwerende partij<sup>16</sup>. Uit de rechtspraak van de Raad van State kan niet worden afgeleid dat een algemeen hoofddoekenverbod te allen tijde strijdig zou zijn met het neutraliteitsbeginsel van het Gemeenschapsonderwijs, enkel dat dit in de huidige omstandigheden wel het geval lijkt te zijn tenzij de Raad van het Gemeenschapsonderwijs uitdrukkelijk beslist het concept ‘neutraliteit’ anders in te vullen.

Tot op heden is het pedagogisch project van het Gemeenschapsonderwijs onveranderd gebleven – actief pluralisme wordt gezien als de spil van het neutraliteitsbeleid; wel heeft de Raad van het Gemeenschapsonderwijs in een reactie op bovenstaande rechtspraak haar standpunt verduidelijkt. Ten aanzien van leerlingen vindt de Raad dat scholen autonoom kunnen beslissen of het dragen van religieuze kentekens toegelaten of verboden is. Wat de leerkrachten betreft, verduidelijkt de Raad dat alleen de leerkrachten van de levensbeschouwelijke vakken, duidelijke tekenen van hun levensovertuiging mogen dragen maar buiten de lessen is dit slechts toegelaten wanneer de leerkracht in kwestie geen opdrachten uitvoert waarbij aan waarden-, kennis-of visieoverdracht wordt gedaan. In essentie blijft het Gemeenschapsonderwijs – naar mijn persoonlijke mening – hiermee een dubbelzinnige houding aannemen. Het probleem blijft dat Gemeenschapsschool zelf geen algemeen hoofddoekenverbod voor leerlingen op grond van de neutraliteitsplicht kan invoeren omdat dit onvermijdelijk een invulling van het neutraliteitsbegrip vergt. Daarnaast is het standpunt dat wordt ingenomen ten aanzien van de leerkrachten van levensbeschouwelijke vakken sterk gejuridiseerd; religieuze tekenen mogen door die leerkrachten buiten hun eigen klaslokaal worden gedragen

<sup>15</sup> RvS, nr. 175.886 van 18 oktober 2007.

<sup>16</sup> RvS, nr. 182.953 van 15 mei 2008.

maar niet als zij vervolgens optreden als opvoeder of wanneer zij leidinggevende functies bekleden. In de praktijk zal dit ongetwijfeld tal van nieuwe vragen oproepen, bijvoorbeeld of dit betekent dat toezicht in de refter of de speelplaats zonder hoofddoek moet gebeuren en of religieuze tekens wel of niet mogen worden gedragen tijdens onder andere schoolfeesten of andere evenementen waar eventueel extra inzet van de leerkrachten wordt gevraagd. Dergelijke – eerder zuiver formalistische – scheidingslijnen lijken moeilijk verenigbaar te zijn met de veeleer functioneel-pragmatische benadering die de bovenhand in de rechtsleer en de rechtspraak lijkt te halen.

## 6. Conclusie

Op het eerste gezicht lijkt het Vlaams onderwijs bij het balanceren tussen ‘diversiteit’ en ‘neutraliteit’ nog altijd geen rustpunt te hebben gevonden. Weliswaar werd het neutraliteitsbegrip in het Gemeenschapsonderwijs aanzienlijk verruimd en werd het recht op vrijstelling van levensbeschouwelijk onderricht met succes afgedwongen, toch is een zekere onrust nooit ver weg. Dit gevoel van onbehagen is het grootst wanneer het de discussie betreft aangaande religieuze symbolen in openbare scholen. Een duidelijk en eensgezind standpunt is hieromtrent voorlopig uitgebleven. Het zou verkeerd zijn om te stellen dat in de rechtspraak ter zake de keuze voor een meer pragmatische benadering enkel was bedoeld om de confrontatie ‘diversiteit versus neutraliteit’ uit de weg te gaan. Integendeel, zowel het Antwerpse Hof van Beroep als de Raad van State hebben in hun respectievelijke arresten wel degelijk enkele lichtbakens uitgezet. De Raad legde nadruk op het feit dat de leerkracht geen proselitisme of kwetsend gedrag kon worden verweten terwijl het Hof van Beroep – ten aanzien van de moslimmeisjes – wel bewijzen meende te vinden van provocatie en ordeverstorend gedrag. In beide gevallen speelt bijgevolg de overweging mee dat een verbod soms de enige manier zou kunnen zijn om de diversiteit van het geheel te waarborgen; hiermee kan tevens aansluiting worden gezocht bij de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof waarin het Hof oordeelde dat ‘neutraliteit’ niet impliceert dat de overheid niet mag optreden tegenover standpunten die de democratie bedreigen. Anders gezegd, neutraliteit van de onderwijsinstelling is geen vrijgeleide voor leerlingen en/of leerkrachten om de diversiteit van andere leerlingen en/of leerkrachten in het gedrag te brengen. Voorwaarde is wel dat de bedreiging van de diversiteit reëel en aantoonbaar is en niet alleen bestaat in hoofde van diegenen die er evengoed op uit zijn een eigen overtuiging aan anderen op te dringen. Misschien is dit wel één van de belangrijkste rustpunten of beter gezegd ijkpunten in de discussie rond neutraliteit en diversiteit in Vlaanderen.

*Dr. Bengt Verbeeck is werkzaam bij de vakgroep Publiekrecht aan de Universiteit van Gent.*

## Literatuur

BAERT, G. (1991). ‘De neutraliteitsverklaring voor het Gemeenschapsonderwijs’, in: *T.O.R.B.* 1991-1992, nr. 3, 8-15.

- BREMS, E. (2004). 'De hoofddoek als constitutionele kopzorg', in: *T.B.P.* 2004, 323-360.
- BREMS, E. (2007). 'Mag een leerkracht Islamitische godsdienst een hoofddoek dragen op school?', in: *C.D.P.K.* 2007, 615-620.
- DE GROOF, J. (1989). *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs*. Brussel: Story-Scientia.
- FOBLETS, M.-C. & VELAERS, J. (2006). 'De hoofddoek, het onderwijs en de antidiscriminatiewet', in: *R.W.* 2006-07, 122-132
- GEVAERT, H. (1997), 'Pluralisme in het onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap', in: De Neve, Gevaert, H. & Peeters, Y.J.D. (red.) (1997). *Pluralisme in het onderwijs in Europa*. Brussel: VUBPress, 75-81.
- HUISMAN, P. & VERSTEGEN, R. (1999). 'Over de grenzen van publiek of privaat heen? Nieuwe ontwikkelingen in het onderwijsbestel in Nederland en Vlaanderen', in: *T.O.R.B.* 1999-2000, 351-369.
- MAGITS, M. & BORMS, E. (2003). 'Ethiek en levensbeschouwing in het onderwijs', in: *T.O.R.B.* 2003-2004, 220-225.
- ORNELIS, F. (2000). 'De identiteit van het gemeentelijk en provinciaal onderwijs', in: *T.O.R.B.* 2000-2001, 281-303.
- OVERBEEKE, A. (1991). 'Het eeuwige leven van godsdienst en moraal? De keuzeplicht opnieuw beoordeeld', in: *T.B.P.* 1991, 565-580.
- OVERBEEKE, A. (1999). 'Recht op keuzevrijstelling van het in openbare scholen aangeboden levensbeschouwelijk onderricht. Een stand van zaken', in: *T.O.R.B.* 1999-2000, 249-266.
- OVERBEEKE, A. (2002). 'Levensbeschouwelijk onderricht: keuzepalet en keuzevrijheid in Vlaanderen anno 2002', in: *T.O.R.B.* 2002-2003, 115-157.
- PELGRIMS, A. (1983). *Onderwijs en politiek in Vlaanderen*. Leuven: Acco.
- TYSENS, J. (1994). 'Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België', in: *T.O.R.B.* 1994-1995, 91-99.
- VENY, L. (1988). 'Onderwijs en Grondwet. De nieuwe grondwetsbepalingen inzake onderwijs', in: *T.B.P.* 1988, 573-601.
- VERBEECK, B. (2008). *Rechtsbescherming van de leerling / student in het Vlaams onderwijslandschap*. Gent: Larcier.
- VRIELINK, J. & SOTTIAUX, S. (2004). 'De sluiers van Justitia. De Hasseltse rechtbank, hoofddoeken op school en de Antidiscriminatiewet', in: *T. Vreemd.* 2004, 370-375.
- ZOONTJENS, P. (2006). 'Vrijheid van onderwijs in Vlaanderen en Nederland', in: *T.O.R.B.* 2006-2007, 336-344.