



De modernisering van het secundair onderwijs: oude wijn in nieuwe zakken?

Johan Lievens*

I. Inleiding: de smet op het blazoen van de onderwijsminister

Wie herinnert zich nog de hoogdagen van de Vlaamse Regering-Peeters II¹? De minister-president van die laatste regering waarin christendemocraten de leidende rol speelden, loopt zich na een tussenstop op het federale niveau inmiddels warm voor de Europese politiek; en de Vlaams-nationalisten hebben zich weten te manifesteren als duurzaam dominante factor in de Vlaamse en Belgische politiek. Nu we stilaan uitkijken naar een nieuwe Vlaamse, federale en Europese legislatuur, lijkt de politieke crisis waarin die oranje regering (christendemocratisch, rood en geel) medio 2012 even leek te verzanden een vage herinnering.

Even ter opfrissing: na het intern *kaltstellen* van Frank VANDENBROUCKE, drie jaar eerder, kostte het Pascal SMET schijnbaar enige tijd om vat te krijgen op het Vlaamse onderwijsbeleid. Dat hij het grootste dossier op zijn bureau, de lang aangekondigde hervorming van het secundair onderwijs, langs de regeringstafel meende te hebben geloodst, moet hem dan ook trots hebben gestemd. Met een ongezien manoeuvre stak Bart DE WEVER daar evenwel een stokje voor: terwijl Pascal SMET zijn, nochtans bij de N-VA-commissieleden afgetoetste plannen, presenteerde

in de VRT-studio, verwees de voorzitter van de N-VA met een genadeloze *live* tussenkomst de kern van de plannen naar de prullenbak. Er zou geen brede eerste graad komen. Latijn diende te worden gevrijwaard. En geen enkele school zou worden gedwongen om zich tot domeinschool of campusschool om te vormen. Aso zou aso blijven.

Politiek getuigde die tussenkomst – afhankelijk van het perspectief – van ongeziene moed, dan wel ongeziene arrogantie. De vraag die onbeantwoord bleef, was evenwel *juridisch*. Voluit voor een brede eerste graad gaan en de klassieke indeling van scholen in aso- en tso-bso-scholen vervangen door domeinscholen met thematisch verwante richtingen zou een stevige ingreep in het onderwijslandschap vergen; een ingreep die maar succesvol zou zijn als voldoende scholen mee in het bad zouden gaan en waarbij centrale coördinatie noodzakelijk lijkt. Los van de vraag wie er politiek boter op het hoofd had in 2014 is de vraag: kan je in een systeem met actieve onderwijsvrijheid, verankerd in artikel 24 van de Grondwet, wel dwingend ingrijpen in de structuur van het, *in casu* secundair, onderwijs?

Voor mij persoonlijk werd in de lente van 2012 het zaadje gepland waaruit uiteindelijk mijn proefschrift over de vrijheid van onderwijs zou groeien. Parallel met dat proefschrift is uiteindelijk ook de hervorming van het secundair onderwijs – gaandeweg afgezwakt tot “modernisering” van het secundair onderwijs – tot een goed (?) einde gekomen. De structuur van het secundair onderwijs is op een aantal punten bijgestuurd. In deze bijdrage zoomen we in op die “moderniseringsoperatie” en houden we ze kort tegen het licht van de onderwijsvrijheid.

Met het decreet van 20 april 2018 op de modernisering van het secundair onderwijs werd finaal vorm gegeven aan de lang aangekondigde hervorming van het secundair

* Universitair docent aan de VU Amsterdam en de UNamur en onderzoeker aan het Centre for Public Law, KU Leuven.

1 Deze bijdrage steunt in grote mate op ons proefschrift (J. LIEVENS, *De vrijheid van onderwijs*, Antwerpen, Intersentia, 2019 (te verschijnen)). Een wat beknoptere analyse verscheen reeds in J. LIEVENS, “Kroniek onderwijsrecht (2): het onderwijs uit de steigers”, *TBP* 2018, nr. 9, 533-551. Volgende afkortingen worden gebruikt: DBO voor Decreet basisonderwijs en CSO voor Codex Secundair Onderwijs.



onderwijs². Het bouwde 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, ...³.

In wat volgt wordt kort stilgestaan bij de voornaamste krachtlijnen van deze “modernisering”. Achtereenvolgens wordt ingegaan op maatregelen met betrekking tot het basisonderwijs (II.1), de eerste graad van het secundair onderwijs (II.2) en de tweede en derde graad van het secundair onderwijs (II.3), waarna een korte evaluatieve beschouwing volgt (III).

De modernisering van het secundair onderwijs is uiteindelijk vervolledigd met een andere belangrijke hervorming: de actualisering van de eindtermen. Ook die beleidsingreep is vanuit de onderwijsvrijheid te evalueren en komt aan bod in een afzonderlijke bijdrage in dit zelfde tijdschrift (TORB 2018-19, nr. 4). Beide hervormingen schieten uit de startblokken op 1 september 2019. 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. Over deze hervormingen hadden we het reeds elders⁴.

II. Voornaamste wijzigingen

II.1. Basisonderwijs

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”⁵. 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 onderwijs⁶. Op deze maatregelen wordt hieronder kort ingegaan.

Kleuterparticipatie

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)⁷ wijzigde het aantal halve dagen dat kleuters aanwezig moeten zijn om rechtstreeks toegelaten te worden tot het lager onderwijs van 220 naar 250 halve dagen⁸. Daarnaast voorziet het

2 Voluit: Decreet van 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.

3 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 22 januari 2019); Masterplan hervorming secundair onderwijs, <https://www.vlaamsparlement.be/bestanden/Documenten/Masterplan-Hervorming-SO.pdf> (hierna: “Masterplan secundair onderwijs”); laatst geconsulteerd op 22 januari 2019); Nota van de Vlaamse Regering over de modernisering van het secundair onderwijs: maatregelen basisonderwijs en eerste graad, *Parl. St. Vl. Parl.* 2015-16, 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. Vl. Parl.* 2015-16, 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 22 januari 2019); 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 22 januari 2019). 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 onvoltooide symfonie?”, *TORB* 1999-2000, nr. 3, (184) 184-192. Zie voor een overzicht ook Verslag, *Parl. St. Vl. Parl.* 2017-18, nr. 1469/2, 4 en <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/tijdslijn> (laatst geconsulteerd op 22 januari 2019).

4 Verslag, *Parl. St. Vl. Parl.* 2017-18, nr. 1469/2, 4. Zie over de Inspectie 2.0 en het nieuwe Referentiekader Onderwijskwaliteit (OK), waarmee een nieuwe inspectiemethodiek wordt uitgerold: decreet van 23 maart 2018 betreffende onderwijsinspectie 2.0 (BS 16 april 2018); *Parl. St. Vl. Parl.* 2017-18, nr. 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, 470-474. Zie over duaal leren: decreet van 30 maart 2018 betreffende duaal leren en de aanloopfase (BS 23 mei 2018); *Parl. St. Vl. Parl.* 2017-18, nr. 1478/1-3; J. LIEVENS, “Kroniek onderwijsrecht (2): het onderwijs uit de steigers”, *TBP* 2018, 537-539.

5 Nota tweede en derde graad, 8. Zie voor een alternatieve formulering van de doelstellingen door minister CREVITS bv.: Verslag, *Parl. St. Vl. Parl.* 2017-18, nr. 1469/2, 5.

6 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 22 januari 2019)).

7 Decreet van 16 juni 2017 betreffende het Onderwijs XXVII, BS 18 augustus 2017.

8 Art. 13, § 1, 1° DBO gewijzigd bij art. II.2 OD XXVII.



nieuwe decreet tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid in een “kleutertoeslag”, een aanvulling van 130 euro op de klassieke kinderbijslag om de deelname aan het kleuteronderwijs te stimuleren⁹. De premie is gericht op de kleuterparticipatie van drie- en vierjarigen en afhankelijk van een bewijs van voldoende aanwezigheid in het betrokken schooljaar¹⁰. 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. Tegelijkertijd straft de regeling de keuze voor huisonderwijs wel af, wat een verlaging van de leerplicht niet zou doen¹¹.

Vlotte overgang basis-secundair

Daarnaast zijn een hele reeks maatregelen genomen om de overgang van het lager naar het secundair onderwijs te faciliteren. Dat dergelijk overgangsmoment een cruciaal scharnierpunt vormt in de loopbaan van een leerling, lijdt immers geen twijfel¹². 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”¹³. Een tweede verandering, aangenomen met het Onderwijsdecreet XXIV (2014)¹⁴, streefde ernaar

om een grotere uniformiteit te bereiken in de criteria voor toekenning van het getuigschrift basisonderwijs¹⁵. De klassenraad kende dit voordien toe wanneer hij vaststelde dat de leerling de doelen had bereikt 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 beogen¹⁶. Bijkomend heeft het Onderwijsdecreet XXVII (2017) het ook mogelijk gemaakt om 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 basisonderwijs¹⁷. 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 leerling in het basisonderwijs heeft bereikt¹⁸. In de memorie van toelichting bij deze wijziging is benadrukt dat deze maatregel de autonomie van de klassenraad geenszins inperkt¹⁹. In Onderwijsdecreet XXIX (2019), dat bij het schrijven van deze bijdrage nog door het Vlaams parlement moest worden goedgekeurd, is voorzien in het terugdraaien van die laatste maatregel²⁰.

Bijkomend is in 2017 een systeem van gevalideerde toetsen ingevoerd om de interne kwaliteitszorg van de basisscholen te vergroten²¹. Scholen zijn voortaan verplicht om aan het einde van het lager onderwijs voor ten minste drie leergebieden een gevalideerde toets af te nemen²². 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 om informatie te verkrijgen over de mate waarin leerlingengroepen in een bepaalde school de eindtermen

- 9 Art. 3, 23° en 53-56 Decreet van 10 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid, BS 18 april 2018.
- 10 Daartoe wordt gebruikgemaakt 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.
- 11 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 22 januari 2019).
- 12 Zie bv. K. GOOSEN en S. BOONE, *Is dat iets voor mij, juf? Leerlingen versterken in het keuzeprocés van basis naar secundair*, Leuven, LannooCampus, 2017, 176 p.
- 13 Art. 256/11 CSO. In het verleden – van 2009-10 tot en met 2012-13 – is ook geëxperimenteerd met een taaltest aan het begin van het lager onderwijs. Wie geen Nederlandstalig kleuteronderwijs had gevolgd, werd verplicht om 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.
- 14 Decreet van 25 april 2014 betreffende het Onderwijs XXIV, BS 25 september 2014. Zie voor een ruimere bespreking van dat decreet: J. LIEVENS, “Kroniek onderwijsrecht”, *TBP* 2014, nr. 8, (514) 520-523.

- 15 Zie: Masterplan secundair onderwijs, 15 en 16.
- 16 Art. 53, tweede lid DBO, zoals gewijzigd bij art. II.21 OD XXIV. Inmiddels geïntegreerd in art. 53, eerste lid, 1° DBO.
- 17 Art. 55 DBO (oud).
- 18 Art. 53, eerste lid, 2° DBO, zoals ingevoegd bij art. II.8 OD XXVII.
- 19 MvT, *Parl. St. Vl. Parl.* 2016-17, nr. 1146/1, 20.
- 20 Art. 13-16 ontwerp van Onderwijsdecreet XXIX, tot wijziging van art. 53, 54, 54bis en 57 DBO, *Parl. St. Vl. Parl.* 2018-19, nr. 1876/1.
- 21 Zie over de gevalideerde toets en de mogelijkheid om centrale toetsen in te voeren in het Vlaams onderwijs: J. LIEVENS, *De vrijheid van onderwijs*, Antwerpen, Intersentia, 2019, hoofdstuk 10.
- 22 Voor het schooljaar 2017-18 volstond een gevalideerde toets voor ten minste twee leergebieden.



halen²³. Opdat de toetsen wel degelijk zouden meten wat ze beogen te meten – *i.e.* de mate waarin de eindtermen worden bereikt – is een validering vereist²⁴. 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 44ter DBO slechts sprake is van het bereiken van de eindtermen²⁵.

Om de bruske overgang tussen het basis- en secundair onderwijs te verzachten, wilde de Vlaamse Regering tot slot de vakkenstructuur van de eerste graad van het secundair onderwijs afstemmen op die van het basisonderwijs²⁶. Omgekeerd werd in 2014 het leergebied wereldoriëntatie (W.O.) uit het basisonderwijs in twee afzonderlijke leergebieden opgesplitst, enerzijds wetenschappen en techniek, anderzijds mens en maatschappij²⁷. Doel was om 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 krikken²⁸. 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 onderwijsverstrekkers die in de klaspraktijk en/of de leerplannen beide domeinen samen zouden blijven aanbieden²⁹. 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 en muzische vorming³⁰. 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 worden³¹. Door scholen te selecteren waar veel leerlingen de eindtermen niet halen³², ligt de nadruk van deze differentiatie op remediëring (en niet op verdieping of verkenning).

II.2. Eerste graad secundair onderwijs

Brede eerste graad?

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 worden samengehouden in een gemeenschappelijk programma en zou de studiekeuze worden uitgesteld tot veertien jaar³³. Terwijl voorstanders argumenteerden dat een te vroege oriëntatie leidt tot gedemotiveerde leerlingen en schooluitval³⁴, technische en beroepsrichtingen zou stigmatiseren, sociale ongelijkheid zou vergroten³⁵ en het zogenaamde ‘watervalstelsel’³⁶ in stand zou houden, stelden tegenstanders dat het langer samenhouden van leerlingen met verschillende competenties tot neerwaartse nivellering zou leiden³⁷. De “zwakken” zouden er misschien wel bij winnen, maar slechts ten koste van de “sterken”³⁸. 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 discussie³⁹.

Een verplicht brede eerste graad kwam er uiteindelijk niet. Toch benadrukte de Vlaamse Regering – inmiddels Bourgeois I – de ambitie om de oriënterende functie van de eerste graad te versterken⁴⁰. Om leerlingen voor te bereiden 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

23 Art. 44ter DBO, zoals ingevoegd bij art. II.7 OD XXVII.

24 MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2016-17, nr. 1146/1, 4 en 19.

25 Vgl. MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2016-17, nr. 1146/1, 4 en 18-19.

26 Nota basisonderwijs en eerste graad, 7.

27 Art. 39 en 40 DBO.

28 MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2422/1, 7 en 15.

29 Zie in die zin: Verslag (DANIELS), *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1469/2, 16.

30 Nota basisonderwijs en eerste graad, 7.

31 Nota basisonderwijs en eerste graad, 6.

32 Nota basisonderwijs en eerste graad, 6.

33 Zie bv. Verslag (GENNEZ), *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1469/2, 13. Vlaanderen zou één van de weinige systemen in de wereld zijn – samen met Duitsland, Oostenrijk en de Duitstalige kantons in Zwitserland – waar al zo vroeg geïntereerd 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).

34 Maar liefst één op tien jongeren haalt in Vlaanderen geen diploma secundair onderwijs (Verslag, *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1469/2, 4).

35 Zie bv. Verslag, *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1469/2, 5: “Sociale afkomst bepaalt ook nog te veel de school- en studiekeuze, de slaagkansen en studieresultaten van jongeren.”

36 “[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* 2001-02, nr. 2, 99-158.

37 Zie I. NICAISE, B. SPRUYT, M. VAN HOUTTE *et al.*, *Het onderwijsdebat: waarom de hervorming van het secundair broodnodig is*, Berchem, EPO, 2014, 256 p.

38 Zie bv. W. DUYCK in B. MOENS (ed.), “Leidt een brede eerste graad tot beter onderwijs?”, *De Tijd* 4 september 2012, (5) 5.

39 Zie bv. Masterplan secundair onderwijs 2013, 8; Verslag (GENNEZ), *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1469/2, 13.

40 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 22 januari 2019); Masterplan secundair onderwijs 2013, 7 en 18-19; Nota basisonderwijs en eerste graad, 8; Verslag, *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1469/2, 6-7.



bieden om verder te ontdekken waar hun interesses en talenten liggen en die te ontplooiën⁴¹.

Basisvorming

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-stroom⁴². Ter vergelijking: voordien ging het eveneens om 27 uur in het eerste jaar en om 24 respectievelijk 16 uur in het tweede jaar⁴³. Binnen deze basisvorming zal er worden gewerkt met “een gelaagd systeem van doelstellingen”, waarin naast minimale eindtermen, ook eindtermen inzake basisgeletterdheid en uitbreidingsdoelen voorkomen⁴⁴. Deze doelstellingen hebben conceptueel vormgekregen in het afzonderlijk decreet met betrekking tot de onderwijsdoelen. We bespreken dit decreet in een afzonderlijke bijdrage⁴⁵.

Complementair gedeelte

Naast de basisvorming wordt in de lessentabellen – net als vroeger – 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 om eigen keuzes te maken⁴⁶.

Het complementair gedeelte bestaat wat het eerste jaar betreft uit vijf 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 gemedieerd worden of verdiepende pakketten kunnen kiezen”⁴⁷. Voor het tweede jaar gaat het om zeven uur in de A-stroom en twaalf uur in de B-stroom. Daarbinnen kiezen leerlingen uit de A-stroom voor een basisoptie of een pakket (een onderdeel van een basisoptie) van vijf lesuren; leerlingen uit de B-stroom kiezen tot maximaal drie basisopties en/of pakketten en vullen daar tien lesuren mee⁴⁸. In het tweede leerjaar blijft er zo twee 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 maakt” is behouden⁴⁹ en het blijft de bedoeling om differentiatie aan te moedigen, onder meer in de vrije ruimte⁵⁰. Aan de Vlaamse Regering is opgedragen om de mogelijke basisopties en pakketten op te lijsten, evenals die ‘niche-basisopties’ en ‘niche-pakketten’ die slechts in een beperkt aantal scholen mogen worden aangeboden⁵¹. Om het kluwen aan basisopties te vereenvoudigen, voorzagt het Masterplan Secundair Onderwijs in een screening, update en actualisering van het aanbod, wat uiteindelijk resulteerde in een relatief slanke lijst⁵².

II.3. Tweede en derde graad secundair onderwijs

Actualisering aanbod – *aso, bso, kso, tso* blijven

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 studierichtingen⁵³. Daarbij is een nieuwe ordening van de studierichtingen ingevoerd in de vorm van een matrix (zie figuur hieronder)⁵⁴. Studierichtingen worden verticaal – in kolommen – ingedeeld in functie van hun finaliteit: doorstroomstudierichtingen, studierichtingen met een dubbele finaliteit en arbeidsmarktgerichte studierichtingen⁵⁵. 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,

van het begrip ‘basisoptie’. Voordien sprak de regelgeving over basisopties en *beroepenvelden*. Om ook in de B-stroom jongeren afdoevende keuzemogelijkheden te geven, is evenwel geopteerd om de ruimere term ‘basisoptie’ te veralgemenen (Nota basisonderwijs en eerste graad, 16, vn. 4).

49 Art. 3, 3° CSO.

50 Verslag, *Parl.St. Vl.Parl.* 2017-18, nr. 1469/2, 5.

51 Art. 133/3, vierde lid, zoals ingevoegd bij art. 11 Decreet Modernisering. Zie art. 1, § 1 B.Vl.Reg 1 juni 2018 houdende sommige maatregelen betreffende de modernisering van het secundair onderwijs, *BS* 28 september 2018.

52 Zie art. 1, § 1, c) en d) B.Vl.Reg. 1 juni 2018 houdende sommige maatregelen betreffende de modernisering van het secundair onderwijs. Zie ook: Verslag, *Parl.St. Vl.Parl.* 2017-18, nr. 1469/2, 4-5.

53 MvT, *Parl.St. Vl.Parl.* 2017-18, nr. 1469/1, 3; Verslag, *Parl.St. Vl.Parl.* 2017-18, nr. 1469/2, 9.

54 Art. 133/4 CSO, zoals ingevoegd bij art. 12 Decreet Modernisering.

55 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. Vl.Parl.* 2017-18, nr. 1469/2, 9-10).

41 Nota basisonderwijs en eerste graad, 8; Verslag, *Parl.St. Vl.Parl.* 2017-18, nr. 1469/2, 7.

42 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).

43 Art. 153 en 154 CSO.

44 Nota basisonderwijs en eerste graad, 9.

45 J. LIEVENS, “Eindtermen 2.0: de nieuwe onderwijsdoelen in het licht van de onderwijsvrijheid”, *TORB* 2018-19, nr. 4.

46 Nota basisonderwijs en eerste graad, 10.

47 Nota basisonderwijs en eerste graad, 13.

48 Art. 133/3 en 157/6 CSO, zoals ingevoegd bij art. 11 en 27 Decreet Modernisering. Wat de B-stroom betreft, gaat het om een verruiming



5° economie en organisatie, 6° maatschappij en welzijn, 7° sport en 8° voeding en horeca⁵⁶.

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) voorzien⁵⁷. 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 toeroepen⁵⁸. Tot een afschaffing van de 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 studiedomeinen⁵⁹. Eveneens in afwijking van het masterplan zijn alle aso-studierichtingen bovendien “domeinoverschrijdend”, wat zoveel betekent als dat ze in elk domein te situeren zijn⁶⁰.

Onderstaand schema toont de matrix van de tweede en derde graad secundair onderwijs⁶¹.

| | 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 | | | | | |

Domeinschool, campusschool, verticale school

Op basis van deze matrix zullen voortaan drie soorten scholen kunnen worden onderscheiden op basis van hun studieaanbod: domeinscholen, campusscholen en verticale scholen⁶². 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 de tweede als de derde graad. Zo'n school overlapt met een kolom. 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.

56 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.

57 Masterplan secundair onderwijs 2013, 21. Zie over dat debat ook: Verslag, *Parl.St. VI.Parl. 2017-18*, nr. 1469/2, 10-11.

58 Masterplan secundair onderwijs 2013, 8.

59 Verslag, *Parl.St. VI.Parl. 2017-18*, nr. 1469/2, 9; MvT, *Parl.St. VI.Parl. 2017-18*, nr. 1469/1, 3.

60 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.

61 Dbsso staat voor deeltijds beroepssecundair onderwijs, buso ov 3 voor buitengewoon secundair onderwijs, opleidingsvorm 3. De hier weergegeven matrixstructuur is op twee punten onvolledig. Rechts kan nog een bijkomende kolom worden toegevoegd voor het Buitengewoon Secundair Onderwijs “beschermd arbeidsmilieu/ 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. 2017-18*, nr. 1469/1, 13.

62 Art. 134/1, § 2 CSO, zoals ingevoegd bij art. 17 Decreet Modernisering.



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 matrix⁶³. 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 om bij decreet of besluit voordelen toe te kennen aan domeinscholen of campusscholen⁶⁴.

III. Evaluatie

We zijn deze bijdrage begonnen met de vraag of een grondige hervorming van het secundair onderwijs, zoals Pascal SMET en zijn voorgangers ze droomden, wel mogelijk is in een systeem met een grondwettelijk verankerde vrijheid van onderwijs. Bovenstaand overzicht van de aangenomen maatregelen biedt een kans tot enkele evaluatieve reflecties. Een globale vaststelling daarbij is dat de intensiteit van de oorspronkelijk voorziene maatregelen stevig afgezwakt is. De “hervorming” is terecht omgedoopt tot een meer bescheiden “modernisering”. Op enkele specifieke maatregelen zoomen we hieronder in volgens dezelfde structuur als hierboven: eerst komt het basisonderwijs aan bod, vervolgens de eerste graad van het secundair onderwijs en tot slot de tweede en derde graad van het secundair onderwijs.

III.1. Basisonderwijs

Kleuterparticipatie

We starten met de genomen maatregelen 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 verhoogt dat er kleuteronderwijs moet zijn gevolgd om automatisch toegang te krijgen tot het lager onderwijs⁶⁵.

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”⁶⁶. De vereiste om 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 doet verschijnen. Ten eerste is er de bepaling van de leerplicht, één van de drie door de Grondwet zelf aan de federale overheid voorbehouden aangelegenheden inzake onderwijs, naast de minimale voorwaarden voor het uitreiken van diploma’s en de pensioenregeling⁶⁷. Hoewel er ook uit de Franse Gemeenschap geregeld voorstellen in die richting worden gelanceerd, was er bij het schrijven van deze bijdrage nog geen succesvol federaal wetgevend initiatief verschenen om de leerplichtleeftijd te verlagen⁶⁸ (Mogelijk slaagt de federale wetgever er aan het eind van de legislatuur toch in de leerplicht te verlagen naar 5 jaar. Recent zette de bevoegde kamercommissie het licht daarvoor alvast op groen.).

Een tweede, daarbij beslissender element, betreft de aan de leerplicht gekoppelde verplichting om levensbeschouwelijk onderwijs aan te bieden en te subsidiëren (*cf.* art. 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. De leerplichtige leeftijd bakent immers 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

63 Art. 134/1, § 1 CSO, zoals ingevoegd bij art. 17 Decreet Modernisering.

64 Art. 134/1, § 2, vijfde lid CSO, zoals ingevoegd bij art. 17 Decreet Modernisering. Zie ook: MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1469/1, 14.

65 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.

66 VLOR, *Advies over de conceptnota modernisering secundair onderwijs – maatregelen basisonderwijs en eerste graad*, 15 september 2016, 5-6.

67 Art. 127, § 1, 2° Grondwet. Voor de Duitstalige Gemeenschap is de bevoegdheid voor onderwijs verankerd in artikel 130, § 1, 3° Grondwet (oud art. 59ter, § 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.

68 Zie de 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 2014-15, 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 2014-15, 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 2014-15, nr. 54-1086/001.



levensbeschouwelijk onderricht (art. 24, § 1, vierde lid), de kosteloze toegang tot het onderwijs (art. 24, § 3, eerste lid) en het recht op morele of religieuze opvoeding ten laste van de gemeenschap (art. 24, § 3, tweede lid).

De gekozen aanpak is, zolang een verlaging van de leerplichtleeftijd uitblijft, niet alleen de meest realistische, maar dit lijkt ook beperkt ingrijpend in de onderwijsvrijheid. Wat de actieve onderwijsvrijheid betreft, de vrijheid om onderwijs te verstrekken, vormt de stimulering van kleuterparticipatie voor inrichtende machten geen belemmering. We kunnen de maatregel ook vanuit de passieve vrijheid van onderwijs evalueren, of – als we de situatie van thuisblijvende kleuters als ‘huisonderwijs’ beschouwen – vanuit de vrijheid van oprichting (die een onderdeel is van de actieve onderwijsvrijheid). 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 ten aanzien van ouders die hun kind *geen* kleuteronderwijs willen laten volgen evenwel proportioneel. De decreetgever streeft ernaar om 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)⁶⁹. Enkel voor wie er bewust voor kiest om zijn kinderen *huisonderwijs* te laten volgen, kan eventueel worden geargumenteed dat de gekozen regeling huisonderwijzende ouders onterecht discrimineert in vergelijking met schools kleuteronderwijs. Wie, met ruggensteun van een grondwettelijke bepaling als artikel 24, kiest voor huisonderwijs loopt nu immers 130 euro mis, terwijl huisonderwijzenden van oordeel zullen zijn dat ook zij tot de maximale ontwikkeling van hun kleuter bijdragen (het doel van de premie). De situatie van het huisonderwijs is evenwel dusdanig specifiek dat zij deze bijdrage overstijgt.

Gevalideerde toetsen

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.

De invoering van verplichte gevalideerde toetsen verdient wel enige aandacht. De verplichting voor scholen om gebruik te maken van gestandaardiseerde toetsen raakt immers 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 om 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, waar het Grondwettelijk Hof van oordeel was dat een verplichte deelname aan centrale examens proportioneel is⁷⁰), hetzij doordat een extra controle op de reeds bepaalde leerinhouden wordt voorzien (doordat gestandaardiseerde testen 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 van het toetssysteem. Elders argumenteren we dat er een aantal toetsingsconcepten kunnen worden onderscheiden, die te situeren zijn op een continuüm, waarbij de vrijheid geleidelijk afneemt⁷¹. 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, maar de Vlaamse decreetgever lijkt zich ver van de grenzen van het aanvaardbare te hebben gehouden. De gevalideerde toetsen in de Vlaamse Gemeenschap worden immers door de onderwijsverstrekkers zelf ontwikkeld/gekozen en de klassenraad behoudt erg nadrukkelijk de autonomie over de studievoortgang doordat de toetsen ‘slechts’ deel moeten uitmaken van de beslissing van de klassenraad zonder die beslissing te determineren⁷².

III.2. Eerste graad secundair onderwijs

De hervorming van de eerste graad van het secundair onderwijs leent zich niet automatisch tot een evaluatie

69 Art. 13, § 1 DBO.

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

71 J. LIEVENS, *De vrijheid van onderwijs*, Antwerpen, Intersentia, 2019, hoofdstuk 10.

72 Anders is het gesteld met de toets van de Franse Gemeenschap voor het Certificat d’Etudes de Base (CEB). Die toets is centraal ontwikkeld en scholen leiden automatisch – zonder tussenkomst van de klassenraad – tot de toekenning van het getuigschrift basisonderwijs. Zie: 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.



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 spreken⁷³. In het tweede jaar komen er respectievelijk één en vier uur basisvorming bij in de A-stroom, dan wel de B-stroom, en het concept “basisoptie” zal worden veralgemeend 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 lesuren 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 interessedomijnen te ontwikkelen wat beperkter zijn, tenzij er voor een ‘brede’ basisoptie zou worden gekozen⁷⁴. 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 hervorming van de eindtermen, die we elders bespreken, 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 gunnen⁷⁵. Van een centraal aangestuurde creatie van een brede eerste graad of eerstegraadsscholen is evenwel geen sprake.

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 om eigen basisopties in de

lijst te laten opnemen, zoals dat voor het Steineronderwijs en de joodse Jesjivascholen is gebeurd⁷⁶. Wel maakte de Raad van State, onzes inziens terecht, een voorbehoud wat de machtiging aan de Vlaamse Regering betreft om nichebasisopties, nichepakketten en – wat de tweede en derde graad betreft – nichestudierichtingen 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 “nichekarakter” “daarbij van die aard [moet] zijn dat de vrijheid van onderwijs wordt geëerbiedigd, zowel de actieve onderwijsvrijheid in hoofde van de scholen [die een bepaalde nicherichting zouden willen aanbieden] als de passieve onderwijsvrijheid in hoofde van de ouders en leerlingen [die toegang tot een bepaalde niche zouden willen verwerven]”⁷⁷. Tegelijkertijd lijkt het niet onzinnig – en geen disproportionele inperking van de onderwijsvrijheid – om nicherichtingen afhankelijk te maken van een specifieke goedkeuring door de Vlaamse Regering, nu deze de uitgaven ter zake onder controle moet houden⁷⁸.

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 toegestaan⁷⁹. Enige voorwaarde is een gunstige beslissing van de toelatingsklassenraad⁸⁰. Niets lijkt een school te beletten om 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 kwestie. Ons schijnt het toe dat zowel de oude bepalingen van de Codex Secundair Onderwijs als de nieuwe bepalingen zich daar in zekere mate toe lenen en de vrijheid ter zake overlaten aan de inrichtende machten zelf⁸¹. In zekere zin is

73 Ook de minister zelf gaf bij de parlementaire bespreking aan dat het “geen ‘big bang’” is geworden (Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1469/2, 4).

74 In Leuven opent in september 2018 Stroom de deuren, een nieuwe eerstegraadsschool van het katholiek onderwijs die er bewust naar streeft om 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).

75 Zie in die zin: Verslag (DE RO), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1469/2, 17; J. LIEVENS, “Eindtermen 2.0: de nieuwe onderwijsdoelen in het licht van de onderwijsvrijheid”, *TORB* 2018-19, nr. 4.

76 Art. 1, § 1, 1° Besl.VI.Reg. houdende sommige maatregelen betreffende de modernisering van het secundair onderwijs.

77 Adv.RvS 24 januari 2018, nr. 60.607/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1469/1, (121) 125.

78 Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1469/2, 20. In het decreet zelf is sprake van “macrodoelmatigheid” (art. 133/3, tweede lid, 2°, derde lid, 2°; 133/4, § 1, zesde lid CSO, zoals ingevoegd bij art. 11-12 Decreet Modernisering).

79 Art. 8-9, tweede lid B.VI.Reg. 19 juli 2002 betreffende de organisatie van het voltijds secundair onderwijs, zoals gewijzigd bij art. 9-10 B.VI.Reg. houdende sommige maatregelen betreffende de modernisering van het secundair onderwijs.

80 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).

81 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. 2017-18, nr. 1469/2, 11). Zie in dezelfde zin: Verslag (CREVITS) en (GENNEZ), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1469/2, 14, GENNEZ: “Zo kan de ene



de hete aardappel daarmee naar de onderwijsverstrekkers doorgeschoven⁸². Zowel het Katholiek Onderwijs Vlaanderen als het GO! toonden zich als grootste koepels voorstander van een decretaal verankerde – en dus verplichte – brede eerste graad⁸³. 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 het aandringen van het centrale bestuur van de koepels op een decretaal verankering net worden gezien als een verzoek om de eigen, mogelijk weerbarstige, scholen met een decreet te kunnen verplichten om brede eerste graden te introduceren⁸⁴. Die verplichting blijft dus uit.

III.3. Tweede en derde graad secundair onderwijs

Domein- en campusscholen

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

concluderen dat de studiekeuze niet vervroegt en de andere dat ze niet verlaat, hetgeen in de praktijk betekent dat er niets veranderd is.”

82 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 curriculumdossier. Men kan er dus zelf voor zorgen dat er geen hiërarchie ontstaat” (Verslag, *Parl.St. Vl.Parl.* 2017-18, nr. 1469/2, 10).

83 Zie bv. S. COOLS, “Wij eisen onze vrijheid op”. De onderwijs hervorming ligt het katholieke net zwaar op de maag”, *De Standaard* 2017, https://www.standaard.be/cnt/dmf20170119_02684811 (laatst geconsulteerd op 22 januari 2019); 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; 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 22 januari 2019)).

84 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 22 januari 2019)). 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-advfb5f0/> (laatst geconsulteerd op 22 januari 2019)).

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 campusscholen bij decreet of besluit voordelen kunnen worden toegekend⁸⁵. 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 om een eigen levensbeschouwelijk of pedagogisch onderwijsproject uit te werken⁸⁶. 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”⁸⁷. Ook ten aanzien van de *incentives* (betere financierings- of subsidiëeringsvoorwaarden 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”⁸⁸.

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- of campusschool te organiseren teneinde een voldoende subsidiëring of financiering voor hun werking te behouden”⁸⁹.

Een nadere analyse van deze aangelegenheid lijkt aangewezen. Vooral nog is evenwel onduidelijk om welke voordelen het precies gaat, als er al voordelen zouden worden vastgelegd. Tijdens de parlementaire bespreking

85 Art. 17, § 2, vijfde lid Decreet Modernisering

86 Adv.RvS 30 november 1993, nr. L.22.943/1, 17.

87 Adv.RvS 30 november 1993, nr. L.22.943/1, 17.

88 Adv.RvS 26 mei 1994, nr. L.23.360/1, *Parl.St. Vl.Parl.* 1993-94, nr. 519/2, 9-10. Zie in dezelfde zin met betrekking tot het volwassenenonderwijs: Adv.RvS 13 april 2017, nr. 61.0691, nrs. 10.1-10.3.

89 Adv.RvS 24 januari 2018, nr. 60.607/1, *Parl.St. Vl.Parl.* 2017-18, nr. 1469/1, (121) 125.



werd gesproken over “voordelen (...) op vlak van programmaties”⁹⁰.

Matrix

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-richtingen⁹¹. 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.”⁹² Het probleem van deze motivering is niet zozeer dat, zoals Jo DE RO (Open Vld) aanhaalde om het niet-alomtegenwoordig zijn van andere richtingen te verantwoorden, ouders “[a]ls hun kind [een] richting volgt, verwachten (...) dat hun kind in die richting verder kan studeren”⁹³. 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 aansluiten. Daarmee sluipt 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)⁹⁴ 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.* aso-richtingen⁹⁵. 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 interessegebieden⁹⁶. 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 worden veralgemeend 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 het 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”⁹⁷.

90 Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1469/2, 12.

91 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 22 januari 2019).

92 *Hand.* VI.Parl. 2015-16, 8 juni 2016, vergadering nr. 39, 23-24. In dezelfde zin: Verslag (DANIËLS), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1469/2, 15.

93 *Hand.* VI.Parl. 2015-16, 8 juni 2016, vergadering nr. 39, 12.

94 Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1469/2, 9.

95 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?

96 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 22 januari 2019)).

97 Adv.RvS 24 januari 2018, nr. 60.607/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, 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 beperkt⁹⁸.

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 inloopjaar worden georganiseerd; idem voor wie vanuit een richting met dubbele finaliteit aan een academische bacheloropleiding zou willen beginnen⁹⁹. 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 bepleiten we al dat zulks een volwaardig debat verdient¹⁰⁰.

Tot slot schuilt in de geprivilegieerde positionering van het aso mogelijk 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).

98 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 22 januari 2019).

99 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.* 2017-18, nr. 1469/2, 9-10; zie *supra* vn. 55).

100 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 22 januari 2019).

IV. Conclusie

Op 1 september 2019 treedt de modernisering van het secundair onderwijs – sommigen zouden zeggen: eindelijk – in werking. De focus verschuift dan na jaren van voorbereidingen van de beleids- en vergadertafel naar de klas en de leraarskamer. Het Vlaamse onderwijs, dat wortelt in de grondwettelijke vrijheid van onderwijs, een centraal aangestuurde hertekening van het secundair onderwijs opleggen, kan dat wel? Die vraag hebben we hierboven trachten aan te snijden, allereerst door uiteen te zetten *wat* er nu precies (niet) wijzigt om vervolgens in te zoomen op de mate waarin scholen daarbij aan vrijheid inboeten.

Een evaluatie vanuit de specifieke lens van de vrijheid van onderwijs leidt tot de vaststelling dat de meest ingrijpende hervormingsvoorstellen in grote mate zijn overgelaten aan de autonomie van de onderwijsverstrekkers¹⁰¹. Ondanks de vraag van de grote koepels was de steun vanuit het onderwijsveld voor een meer verregaande hervorming geenszins unaniem¹⁰². Doordat de scholen een zekere vrijheid genieten om 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 om 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 onzes 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 gelijkheidsbeginsel¹⁰³.

101 Verslag, *Parl. St. VI.Parl.* 2017-18, nr. 1469/2, 8 en 11.

102 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 22 januari 2019); 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 22 januari 2019).

103 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



Of de modernisering ook op pedagogisch vlak een succes is, vergt een analyse die ons juridisch petje te boven gaat. Op het vlak van de onderwijsvrijheid lijkt de hervorming van het secundair onderwijs evenwel weinig risico's te bevatten. Een goed rapport dus voor de decreetgever; en hopelijk een geslaagde eerste gemoderniseerde schooldag in september 2019!

anders behandelen dan het Steineronderwijs een schending is van de formele gelijkheid die vereist om 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 om ongelijke gevallen ongelijk te behandelen; omdat het katholiek onderwijs *wel* en het methodeonderwijs *niet* aansluit bij het beschikbare studieaanbod 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.

