

Het Schoolpact voorbij. Nieuwe uitdagingen voor onderwijs en lokaal bestuur.

Marleen De Vry

Sinds het prille ontstaan van het koninkrijk België zijn de vrijheid van en het recht op onderwijs expliciet verankerd in de Grondwet: in art.17 destijds, in art.24 in de huidige gecoördineerde versie. Ieder heeft de actieve vrijheid om onderwijs te organiseren (Art.24 §1 lid 1) en het recht, de passieve vrijheid om het onderwijs van zijn keuze te volgen (Art.24 §1 lid 2). Vraag is: wie financiert? In hoeverre is onderwijs inrichten een taak voor de overheid? Wat houdt het in om de keuzevrijheid van ouders te waarborgen? Welke uitdaging schuilt er in het democratische principe van onderwijs voor ieder? Komen we er met verplicht en kosteloos onderwijs, zoals internationale verdragen suggereren, of zijn gelijke kansen aan de orde? In deze Grondvesten zetten we de mijlpalen en de uitdagingen voor ons onderwijsbestel op een rij. We beginnen met een terugblik naar woelige tijden.

In 1830, meteen na de Belgische onafhankelijkheid, nam het katholieke episcopaat het besluit om in elke parochie een kosteloze lagere school te stichten. Pastoors overal te lande namen het initiatief om met de hulp van "godvruchtige juffrouwen", broeders of zusters een lagere school op te richten. Dit tot groeiende zorg van burgemeesters en gemeentebesturen, die na de Gemeentewet van 1836 eveneens in actie schoten om tot de oprichting van al even kosteloze gemeentescholen over te gaan. Strubbelingen hierover leidden in 1842 tot de eerste organieke wet op het lager onderwijs, de wet Nothomb, die elke gemeente verplichtte om een lagere school op te richten. Onderwijs inrichten als kerntaak van gemeenten, zeg maar. Waar er al een vrije school was, kon de gemeente deze school aannemen oftewel subsidiëren. In ruil kreeg de gemeente het benoemingsrecht van leerkrachten. In 1879 schroefde de toenmalige antiklerikale regering vanuit het nagelnieuwe Departement van Openbaar Onderwijs de subsidiëring van katholieke scholen door gemeenten weer volledig terug met de 'ongelukswet'. De eerste schoolstrijd brak uit. In 1884 verloren de regeringspartijen de verkiezingen en werd de regeling van 1842 hersteld.

Belangrijke mijlpalen voor de groei en de democratisering van het onderwijs waren vervolgens de afschaffing van het schoolgeld voor het lager onderwijs (1911) en de invoering van de leerplicht voor alle kinderen van zes tot twaalf (1914), later tot veertien jaar (Wet Destrée, 1921). Om de schoolvrede te waarborgen, liet minister Destrée onderwijzers van zowel gemeentelijke als vrije lagere en technische scholen rechtstreeks door de staat bezoldigen i.p.v. door de gemeenten. Gediplomeerde religieuzen kregen echter maar de helft van de statutaire wedde. Minister Destrée nam bij wijze van ondersteuning van het lager onderwijs eveneens de maatregel tot het oprichten, ontwikkelen en vermenigvuldigen van voor ieder toegankelijke openbare bibliotheken.

Toen na de Tweede Wereldoorlog ook het middelbaar onderwijs steeds meer in trek kwam, leidde dit tot nieuwe perikelen. Het officieel onderwijs had veel minder scholen dan het vrij onderwijs en kon daardoor op vele plaatsen geen keuzevrijheid aanbieden. Het vrij onderwijs had als concurrentieel nadeel dat het een hoger schoolgeld moest vragen. Het werd tot dan toe immers niet gesubsidieerd. Een en ander leidde tussen 1950 en 1958 tot dé Schoolstrijd, met de mars op Brussel van 26 maart 1955 als hoogtepunt. Op initiatief van de toenmalige regering Eyskens zag in augustus 1958 een Nationale Schoolcommissie het licht, die een oplossing diende uit te werken. Deze kwam er in november in de vorm van het Schoolpact,

het onderwijsakkoord dat leidde tot de Schoolpactwet van 29 mei 1959 en tot een relatieve schoolvrede nadien. Het Schoolpact erkende drie onderwijsnetten en gaf ze elk een eigen subsidieregeling. De vrijheid van schoolkeuze werd voortaan gewaarborgd door oprichting van “een school naar keuze binnen redelijke afstand” en door het invoeren van godsdienstkeuze in alle officieel onderwijs (GW Art.24 §1 lid 4 en GW Art.24 §3 lid 2). Met het Schoolpact werd ook het inschrijvingsgeld in het secundair onderwijs afgeschaft. De toegang tot het onderwijs werd hiermee kosteloos tot het einde van de leerplicht (GW Art..24 §3), die tevens werd verlengd. Dit gaf de impuls tot de democratisering van het secundair onderwijs in de daaropvolgende decennia. Het Belgische beleid verwezenlijkte hiermee wat onder meer in Angelsaksische landen nog verre van evident is: subsidiëring van onderwijsinstellingen in ruil voor normering en regelgeving, maar met respect voor het eigen pedagogisch project van de inrichtende macht.

Omdat het Schoolpact principieel stond voor ongelijkheid in financiering, bleven pogingen tot herziening niet uit. Na extern onderzoek naar objectiveerbare financieringsverschillen, maakte Onderwijsdecreet XVIII in juni 2008, vijftig jaar na het Schoolpact, komaf met de ongelijke behandeling van privé en publieke inrichters. OD 18 voerde echter meteen nieuwe variabele financieringscriteria in, nu op basis van het sociale profiel van de leerlingenpopulatie. Het recht op onderwijs impliceert immers niet alleen dat scholen kwalitatief onderwijs aanbieden. Het non-discriminatiebeginsel uit de Grondwet (art.11) veronderstelt ook dat leerlingen gelijke kansen krijgen op een geslaagde schoolcarrière. Voor leerlingen met beperkt sociaal en cultureel kapitaal is dit een heikele zaak. Even zo voor leerlingen met een andere thuistaal en thuiscultuur. Het Gelijkekansendecreet (GOK-decreet, 2002) timmerde aan de weg via het inschrijvingsrecht. Al snel kwam daar een zorgbeleid bij en werd het systeem van studietoelagen uitgebreid tot de kleuterklas. Noodzakelijk schoolmateriaal in de basisschool werd gratis. Voor andere kosten kwam er een dubbele maximumfactuur. Maar “schools cannot compensate for society”, weten onderwijssociologen. Met kansarme leerlingen kan de school het inderdaad niet alleen. Lokale partners moeten netoverschrijdend bijspringen: met brede school, met een ruim flankerend beleid (Decreet FOB, 2007). Het lokale bestuur komt hiermee opnieuw in beeld, als inrichter én als organisator van flankerend beleid. De laatste stap naar het volwaardig recht van onderwijs voor ieder?!