

2014•2015
FACULTEIT RECHTEN
master in de rechten

Masterproef
Het schoolreglement: een bestuursrechtelijk instrument?

Promotor :
Prof. dr. Alexander DE BECKER

An-Sofie Ceulemans
Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



Universiteit Hasselt | Campus Hasselt | Martelarenlaan 42 | BE-3500 Hasselt
Universiteit Hasselt | Campus Diepenbeek | Agoralaan Gebouw D | BE-3590 Diepenbeek



Maastricht University

2014•2015
FACULTEIT RECHTEN
master in de rechten

Masterproef

Het schoolreglement: een bestuursrechtelijk instrument?

Promotor :
Prof. dr. Alexander DE BECKER

An-Sofie Ceulemans

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten

SAMENVATTING

Het schoolreglement regelt de rechten en plichten van de leerling in het onderwijs. Het opstellen van een schoolreglement is verplicht sinds het besluit van 13 maart 1991 van de Vlaamse regering betreffende de organisatie van het voltijds secundair onderwijs. De verplichting werd ook voor het basisonderwijs opgenomen in het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997. De afgelopen jaren is een toenemende juridisering waarneembaar in de onderwijswereld. Dit heeft geleid tot een aantal nieuwe problematieken. Zo kan de vraag worden gesteld of het schoolreglement kan worden gekwalificeerd als een bestuursrechtelijk instrument. Deze masterscriptie gaat aldus in op de juridische kwalificatie van het schoolreglement.

Er kan een tweedeling worden gemaakt tussen enerzijds het gemeenschapsonderwijs en het gesubsidieerd officieel onderwijs en anderzijds het gesubsidieerd vrij onderwijs. Deze onderwijsinstellingen hebben elk een verschillend statuut. Zo zijn de onderwijsinstellingen van het gemeenschapsonderwijs en het gesubsidieerd officieel onderwijs organieke openbare diensten omdat ze worden opgericht door de overheid en een taak van algemeen belang uitoefenen. Als gevolg hiervan stellen deze onderwijsinstellingen voornamelijk bestuurshandelingen en beschikken zij over verschillende bestuursrechtelijke instrumenten. De onderwijsinstellingen van het gesubsidieerd vrij onderwijs daarentegen zijn functionele openbare diensten. Deze onderwijsinstellingen worden namelijk opgericht door private personen maar oefenen wel een taak van algemeen belang uit. Ze verstrekken immers onderwijs aan een groot aantal personen. Ondanks een verregaande subsidiëring van de overheid wordt aanvaard dat deze onderwijsinstellingen in het algemeen geen bestuurshandelingen kunnen stellen. Rechtspraak heeft echter wel een aantal nuances gemaakt. Zo stellen de onderwijsinstellingen van het vrij onderwijs wel degelijk bestuurshandelingen indien zij eenzijdig derden bindende beslissingen nemen.

De overheid moet haar beleid optimaal kunnen uitoefenen. Daarom beschikt zij over een aantal bestuursrechtelijke instrumenten zoals de (eenzijdige) administratieve rechtshandelingen, de reglementen en de administratieve contracten. Een typisch privaatrechtelijk instrument is de overeenkomst. Het schoolreglement van de verschillende onderwijsinstellingen werd vergeleken met de constitutieve bestanddelen van het reglement en de overeenkomst. Uit het onderzoek van deze masterscriptie volgt dat het schoolreglement van het gemeenschapsonderwijs en het gesubsidieerd officieel onderwijs wordt gekwalificeerd als een reglement en aldus beschouwd kan worden als een bestuursrechtelijk instrument. Het schoolreglement wordt immers uitgevaardigd door een administratieve overheid, het creëert algemene en onpersoonlijke rechtsregels en het is van toepassing op een onbepaald aantal personen. Er is aldus een reglementaire verhouding tussen de onderwijsverstrekker en de onderwijsgebruiker. Het schoolreglement van het gesubsidieerd vrij onderwijs kan worden gekwalificeerd als een toetredingsovereenkomst. Er is namelijk een contractuele verhouding tussen de onderwijsverstrekker en de onderwijsgebruiker. Het zijn immers twee private partijen die vrijwillig wederzijdse juridische afdwingbare verbintenissen maken. Echter heeft de inrichtende macht een sterkere positie aangezien het eenzijdig de bepalingen van het schoolreglement kan opleggen. Dit schoolreglement is in casu geen bestuursrechtelijk instrument.

DANKWOORD

Met deze scriptie wil ik mijn respect betuigen aan alle mensen die mij de afgelopen jaren hebben gesteund bij het doorlopen van mijn masterstudie Rechten. Graag bedank ik alle professoren, tutors en de directie die mij al die jaren veel kennis hebben bijgebracht.

Ik wil ook mijn ouders en naaste familieleden bedanken voor hun geduld en steun tijdens deze fantastische jaren. Naast mijn familieleden zou ik ook nog graag Chris Vliegen en Evelien Kapteijn Den Bouwmeester willen bedanken voor het nalezen van deze scriptie.

Een speciaal woord van dank wil ik uitspreken voor mijn promotor professor De Becker die mij doorheen dit project uitstekend heeft begeleid. Zonder zijn hulp zou ik deze scriptie nooit succesvol hebben afgerond.

An-Sofie Ceulemans

Inhoud

SAMENVATTING	I
DANKWOORD	III
INLEIDING	1
1. Situering	1
1.1 Onderwerp	2
1.2 Probleemstelling	3
1.3 Centrale onderzoeksvraag en subvragen	3
2. Methode en structuur	4
HOOFDSTUK 1 HET ONDERWIJS IN BELGIE	5
1.1 Het evoluerende onderwijsrecht in België van 1830 tot heden	5
1.1.1 De vrijheid van onderwijs in 1830	5
1.1.2 Het schoolpact van 1958	6
1.1.3 De staats hervorming van 1988: nieuw artikel 24 GW	7
1.2 Het onderwijslandschap	9
1.2.1 Het gemeenschapsonderwijs (GO!) en het gesubsidieerd officieel onderwijs	10
1.2.2 Het gesubsidieerd vrij onderwijs	10
1.3 Bevoegdheid in onderwijsaangelegenheden: artikels 127 en 129 GW	11
1.4 Wetgeving betreffende het onderwijs in België	12
HOOFDSTUK 2 PLAATS VAN DE ONDERWIJSINSTELLINGEN IN HET BESTUURSRECHT: WAT IS HUN STATUUT?	13
2.1 Algemeen: De verschillende entiteiten in het Belgisch staatsbestel	13
2.1.1 De openbare dienst	15
2.1.2 Het onderscheid tussen het publiek en privaatrecht: evolutie doorheen de jaren	16
2.2 De problematiek omtrent administratieve overheden	17
2.2.1 Waarom belangrijk?	17
2.2.2 Theoretische benadering: een overzicht	18
2.3 Toepassing op onderwijsinstellingen: statuut?	20
2.3.1 Het GO! en het gesubsidieerd officieel onderwijs	20
2.3.2 Het gesubsidieerd vrij onderwijs	21
HOOFDSTUK 3 INSTRUMENTEN VAN DE OVERHEID	23
3.1 Welke handelingen kunnen overheden stellen?	23
3.1.1 De (eenzijdige) administratieve rechtshandeling	23
3.1.2 Reglementen	25
3.1.3 Administratieve contracten/overeenkomsten	26
3.2 Privaatrechtelijk instrument: 'De overeenkomst'	28
3.3 Welke handelingen kunnen onderwijsinstellingen stellen?	28
3.3.1 GO! en het gesubsidieerd officieel onderwijs	29
3.3.2 Gesubsidieerd vrij onderwijs	29

HOOFDSTUK 4 HET SCHOOLREGLEMENT	31
4.1 Ontstaansgeschiedenis	31
4.1.1 De situatie voor 1991	31
4.1.2 Organisatiebesluit secundair onderwijs van 1991	32
4.1.3 Wetgeving betreffende schoolreglement op dit moment	33
4.2 Wie stelt het schoolreglement op?	34
4.3 Wat staat er in het schoolreglement?	35
4.4 Waar kan men het terugvinden?.....	37
4.5 Wanneer komt men in aanraking met het schoolreglement?	38
HOOFDSTUK 5 DE JURIDISCHE KWALIFICATE VAN HET SCHOOLREGLEMENT	41
5.1 De juridisering van het onderwijsrecht de afgelopen decennia	41
5.2 De juridische verhoudingen tussen de onderwijsverstrekkers en de onderwijsgebruikers	42
5.2.1 De juridische verhouding ten aanzien van de leerlingen	43
5.2.2 De juridische verhouding ten aanzien van de ouders.....	45
5.2.3 De juridische verhouding ten aanzien van onderwijsverstrekkers zelf.....	46
5.3 De juridische kwalificatie van het schoolreglement.....	47
5.3.1 De juridische kwalificatie van het schoolreglement in het gesubsidieerd officieel onderwijs en het gemeenschapsonderwijs	47
5.3.2 De juridische kwalificatie van het schoolreglement in het gesubsidieerd vrij onderwijs .	49
5.4 Conflicten in verband met het schoolreglement	52
5.4.1 De weigering tot inschrijving	52
5.4.2 Orde- en tuchtbeslissingen	52
5.4.3 Examenbeslissingen	52
HOOFDSTUK 6 HET SCHOOLREGLEMENT TOEGEPAST IN PRAKTIJK	55
6.1 Een vergelijking tussen verschillende schoolreglementen in Vlaanderen	55
6.2 Houden de onderwijsinstellingen zich aan het legaliteitsbeginsel?	58
HOOFDSTUK 7 GAAN WE NAAR EEN LEERLINGENSTATUUT?	61
BESLUIT.....	63
BIBLIOGRAFIE	67
Wetgeving	67
Rechtspraak	67
Rechtsleer.....	69
Boeken.....	69
Bijdragen in tijdschriften	72
Websites.....	74

INLEIDING

"De onderwijswereld is geen eiland binnen de samenleving en zal bijgevolg ook onderhevig zijn aan een aantal maatschappelijke evoluties zoals de juridisering van de samenleving"¹

1. Situering

Maart 1991, de Vlaamse regering heeft voor de eerste keer een besluit uitgevaardigd waarin de inrichtende machten van de secundaire onderwijsinstellingen in Vlaanderen verplicht worden om een schoolreglement in te voeren.² Voor veel onderwijsinstellingen was het schoolreglement een eerste kennismaking met een juridisch document waarin de rechten en de plichten van de leerlingen werden vermeld. De onderwijswereld was tot op dat ogenblik gespaard gebleven van de toenemende juridisering. Het einde van de jaren 80 en het begin van de jaren 90 bracht echter een toenemende tendens van leerlingen die hun rechten afdwongen voor de rechtbank. Dit leidde onrechtstreeks tot de invoering van het schoolreglement. Rechter waren immers van mening dat, -omwille van het gebrek aan regels-, men niets anders kon dan de leerling in het gelijk te stellen.³ In het besluit van de Vlaamse regering werd vervolgens de verplichting opgenomen dat het schoolreglement ten minste moet bestaan uit het studie-, het orde- en het tuchtrecht.⁴ Men legde bijgevolg een minimumregeling op waaraan de inrichtende machten van de secundaire scholen zich moesten houden. Sommige onderwijsinstellingen beschikten op dat moment al enkele jaren over een eigen vrijwillig schoolreglement, maar ook zij moesten zich houden aan de minimumvereisten die in het Vlaams besluit werden opgenomen. Toch kreeg de inrichtende macht van een secundaire school de kans om dit schoolreglement naar zijn hand te zetten en het zodanig aan te passen naar de eigenheid van de school. Zo kreeg men onder de opgenomen verplichtingen van het besluit van de Vlaamse regering nog steeds voldoende vrijheid om de inhoud van het schoolreglement uit te breiden.⁵ De invoering van het schoolreglement kreeg ook navolging in het basisonderwijs aangezien het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997⁶ voorzag in de implementatie van een reglement. Sinds de jaren 90 zien we dus wetgeving opkomen waarin de inrichtende machten verplicht worden om reglementen voor hun onderwijsinstellingen op te stellen. Dit reglement regelt onder andere de juridische verhoudingen tussen enerzijds de onderwijsverstrekkers en anderzijds de ouders en hun kinderen. Op dit vlak heerst er heel wat onduidelijk aangezien vaak blijkt dat leerlingen hun rechten en plichten niet kennen. We zijn intussen 24 jaar later na de wettelijke bepaling van de verplichting tot invoering van het schoolreglement, en nog steeds heerst er onduidelijkheid omtrent de juridische kwalificatie van het schoolreglement.

¹ B. BELIËN, "Recht en onderwijs in de praktijk" in B. BELIËN en G. VAN HAEGENDOREN, *Meester wie heeft gelijk?*, Brugge, Die Keure, 2010, (61) 65.

² Het besluit van de Vlaamse regering van 13 maart 1991 betreffende de organisatie van het voltijds secundair onderwijs, *BS* 17 mei 1991.

³ W. SCHUYESMANS, "Het schoolreglement: leefregel of wetboek", *Pedagogisch tijdschrift voor ouders met schoolgaande kinderen* 1995, (4) 5.

⁴ Artikel 57 Besluit van de Vlaamse regering van 13 maart 1991 betreffende de organisatie van het voltijds secundair onderwijs.

⁵ X, "De rechtspositie van de leerling: het schoolreglement", *Forum* 1991, (10) 10-11.

⁶ Decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, *BS* 17 april 1997.

Ik zal in deze scriptie onderzoek doen naar de mogelijkheid om het schoolreglement te kwalificeren als een bestuursrechtelijk instrument. Dit is mijn centrale onderzoeksvraag.

1.1 Onderwerp

Het zwaartepunt van mijn onderzoek ligt uiteraard bij de juridische kwalificatie van het schoolreglement. Ik zal dan ook uitgebreid ingaan op het concept van het schoolreglement. In het kader van het onderwijsrecht wordt er weinig aandacht besteed aan dit concept. De link naar het schoolreglement wordt meestal pas gemaakt wanneer er een bepaald conflict plaatsvindt. In de sterk gejuridiseerde wereld waar we ons vandaag in bevinden, vind ik dat het schoolreglement wel de nodige aandacht verdient. Zo lijkt het mij onder meer interessant om de evolutie na te gaan die het schoolreglement heeft afgelegd en in het bijzonder de rechtsverhoudingen tussen de verschillende actoren in het onderwijs te analyseren. Dit allemaal in het teken om een antwoord te vinden op mijn centrale onderzoeksvraag, hetgeen de kern van mijn scriptie zal vormen.

Het gaat evenwel niet voldoende zijn om enkel het schoolreglement volledig te onderzoeken, een verdere bespreking van andere factoren is nodig om een volledig antwoord te vinden op de centrale onderzoeksvraag. Het rechtsdomein bestuursrecht neemt hierbij een belangrijke plaats in.

Zo zal het opportuun zijn om het statuut van de onderwijsinstellingen in ons recht nader te bekijken, dit kan immers een belangrijke indicatie geven van de mogelijke kwalificatie van het schoolreglement. Er zal een onderscheid worden gemaakt tussen het gemeenschapsonderwijs, het gesubsidieerd officieel onderwijs en het gesubsidieerd vrij onderwijs. De specifieke rechtshandelingen van deze instellingen komen uitdrukkelijk aan bod. In het algemeen zal ik ook uitgebreid ingaan op de (bestuursrechtelijke) instrumenten die aan de overheid ter beschikking zijn gesteld.

Naast de theoretische benadering van het concept schoolreglement, zal ik ook onderzoek voeren naar de toepassing van het schoolreglement in de praktijk. Theorie en praktijk komen immers niet altijd met elkaar overeen. In het bijzonder zal ik het praktisch aspect bestuderen of de inrichtende machten van de onderwijsinstellingen wel gemachtigd zijn om bepaalde bepalingen op te nemen in het schoolreglement. Ze mogen immers niet alle rechtshandelingen stellen die ze willen.

In deze scriptie zal ik, als achtergrondinformatie, ook aandacht besteden aan het onderwijs in België in het algemeen. Verder vind ik het ook interessant om een stapje verder te gaan en een onderzoek te voeren naar het zogenaamde leerlingenstatuut, dit vloeit normalerwijze voort uit het schoolreglement.

In deze scriptie zal mijn focus in hoofdzaak liggen op de rechtsdomeinen van het onderwijsrecht en bestuursrecht. Er zal echter ook wat privaatrecht aan bod komen aangezien ik alle mogelijkheden moet onderzoeken met betrekking tot de kwalificatie van het schoolreglement. Dit zal echter maar zeer miniem aan bod komen aangezien mijn specialisatie bij het bestuursrecht ligt.

Het onderwijs in België is een bevoegdheid die toebehoort aan de gemeenschappen behalve in drie specifieke aangelegenheden⁷. Dit is de reden waarom ik mij zal concentreren op Vlaanderen en niet zozeer op Wallonië.

⁷ Dit zal aan bod komen in het eerste hoofdstuk van deze scriptie. Meer specifiek bij het gedeelte over de staatsvorming van 1988.

1.2 Probleemstelling

De wetgever bespreekt "het schoolreglement" maar heel beknopt in zijn wetgeving. Veel hangt dus af van de invulling die de onderwijsinstellingen eraan geven. De instellingen hebben bijgevolg een ruime discretionaire bevoegdheid. De juridische kwestie die zich hier vormt, is of deze bevoegdheid verenigbaar is met het legaliteitsbeginsel. Meer prangend zijn echter de vragen naar de juridische kwalificatie van het schoolreglement anno 2015 en naar de rechtspositie van de leerlingen en hun ouders. Zeker op dit laatste vlak bestaan er nog veel onduidelijkheden. Het schoolreglement implementeert immers veel rechten en plichten, die niet altijd gekend zijn. Hierdoor heerst er een zekere onzekerheid in onze rechtsorde. Dit probleem zou ik graag willen oplossen met mijn onderzoek.

1.3 Centrale onderzoeksvraag en subvragen

Mijn centrale onderzoeksvraag luidt als volgt: Is het schoolreglement een bestuursrechtelijk instrument?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zal ik gebruik maken van de volgende subvragen, die bijdragen tot het oplossen van de centrale onderzoeksvraag:

-Wat is het statuut van de onderwijsinstellingen in België?

Bij deze subvraag zal ik onderzoeken of de onderwijsinstellingen beschouwd kunnen worden als administratieve overheden of als privaatrechtelijke entiteiten. Er zijn in België namelijk verschillende onderwijsnetten die verschillende vormen kunnen aannemen. Het is interessant om hierbij te onderzoeken welke handelingen onderwijsinstellingen kunnen stellen en hoe deze worden gekwalificeerd. Dit vormt de basis van mijn tweede subvraag.

-Kunnen de onderwijsinstellingen bestuurshandelingen stellen?

Deze vraag hangt nauw samen met de eerste subvraag. Of een onderwijsinstelling al dan niet een bestuurshandeling kan stellen is een belangrijke indicatie voor de kwalificatie van het schoolreglement als een bestuursrechtelijk instrument. De bijdrage tot het antwoord op de centrale onderzoeksvraag is bijgevolg vanzelfsprekend.

-Hoe kan het schoolreglement juridisch gekwalificeerd worden ten opzichte van de leerlingen en hun ouders aan de ene kant en de onderwijsverstrekkers aan de andere kant?

Deze subvraag spreekt voor zich, om tot een antwoord op de centrale onderzoeksvraag te komen is het van belang om de precieze juridische kwalificatie van het schoolreglement te onderzoeken.

- Mag een onderwijsinstelling alle rechtshandelingen stellen die men wilt? Hoe ver reikt hun discretionaire bevoegdheid in de praktijk?

Bij deze subvraag zal ik verschillende schoolreglementen van onderwijsinstellingen met elkaar vergelijken. Zo probeer ik na te gaan hoe ver hun discretionaire bevoegdheid reikt en of ze misschien niet te ver gaan. Ik zal onderzoeken of ze bevoegd zijn om alle rechtshandelingen te stellen die zij willen. In het bijzonder zal ik op zoek gaan naar een bepaling in het schoolreglement die uit het oog springt en waarover men eventueel kan discussiëren.

-Zal de verdere uitwerking van het schoolreglement leiden tot een leerlingenstatuut? Kan het schoolreglement nog verbeterd worden?

In het licht van mijn onderzoek vind ik het ook interessant om eens na te denken over de toekomst van het schoolreglement. Zo wordt er al veel gediscussieerd over een eventueel leerlingenstatuut. Ik zal onderzoeken wat de gevolgen hier van kunnen zijn.

2. Methode en structuur

Mijn centrale onderzoeksvraag kan beschouwd worden als een definiërende vraag. Mijn vraagstelling bestaat immers uit een poging tot het "rangschikken" van het schoolreglement in een bepaalde klasse. Het is mijn doel om te achterhalen of het bij de klasse van bestuursrechtelijke instrumenten behoort.⁸ In de rechtswetenschap worden definiërende vragen beantwoord door het systematiseren van het recht.⁹ Ik zal daarvoor de aspecten en de kenmerken van het schoolreglement analyseren en die vergelijken met de groep van bestuursrechtelijke instrumenten.

Ten eerste zal ik een algemeen kader schetsen van het onderwijsrecht in België. Het onderscheid tussen gemeenschapsonderwijs, gesubsidieerd officieel onderwijs en gesubsidieerd vrij onderwijs is daarbij van hoofdzakelijk belang, ik maak regelmatig in latere hoofdstukken van mijn scriptie een tweedeling tussen de verschillende onderwijsnetten.

In het tweede hoofdstuk zal ik overgaan tot de oplossing van mijn eerste subvraag, meer bepaald de vraag naar het statuut van de onderwijsinstellingen in België. Ik zal onderzoeken of de onderwijsinstellingen kunnen beschouwd worden als administratieve overheden, openbare diensten of als privaatrechtelijke entiteiten. Er zijn immers verschillende regels van toepassing naargelang het statuut.

In het derde hoofdstuk zal ik bekijken welke (rechts)handelingen een overheid allemaal kan stellen. Heel specifiek wil ik te weten komen of onderwijsinstellingen ook bestuurshandelingen kunnen stellen. Dit hangt samen met hoofdstuk 2.

Aangezien het onderwerp van mijn scriptie over het schoolreglement handelt wil ik een volledig hoofdstuk besteden aan het concept van het schoolreglement. Ik stel in hoofdstuk 4 de vragen wie, wat, waar en wanneer?

Het vijfde hoofdstuk beschouw ik als de sleutel tot de oplossing van mijn centrale onderzoeksvraag. In dit hoofdstuk zal ik gedetailleerd onderzoeken wat de juridische kwalificatie van het schoolreglement is, in het bijzonder zal ik de juridische verhoudingen bestuderen.

Het zesde hoofdstuk van deze scriptie zal in hoofdzaak een praktische benadering omvatten. De overige hoofdstukken zullen echter worden geschreven vanuit een theoretische benadering waarvan vooral rechtsleer de belangrijkste rechtsbron zal uitmaken. Ik zal in dit hoofdstuk verschillende schoolreglementen met elkaar vergelijken en onderzoeken of er geen opmerkelijke bepalingen in staan. In het tweede deel van dit hoofdstuk bekijk ik of de scholen bij het stellen van bepaalde rechtshandelingen hun discretionaire bevoegdheid niet te buiten gaan. Ik richt me aldus vooral op de praktijk in dit hoofdstuk.

Tenslotte wil ik mijn scriptie afsluiten met een hoofdstuk over de toekomst van het schoolreglement. Zo wil ik onderzoek doen naar het leerlingenstatuut, of dit al aanwezig is in de actuele rechtsorde en of dit in de toekomst nog zal komen.

⁸ L. KESTEMONT, P. SCHOUKENS, K. HENDRICKX en E. TERRY (eds.), *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Leuven, Acco, 2012, 26.

⁹ L. KESTEMONT, P. SCHOUKENS, K. HENDRICKX en E. TERRY (eds.), *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Leuven, Acco, 2012, 45-47.

HOOFDSTUK 1 HET ONDERWIJS IN BELGIË

Het onderwijs in België heeft sinds 1830 een lange weg afgelegd. Gelet op het vlotte verloop van deze scriptie acht ik het opportuun om een algemeen kader te schetsen omtrent de belangrijkste aspecten van het onderwijsrecht in België. In het eerste gedeelte van dit hoofdstuk zal de evolutie van het onderwijsrecht van 1830 tot heden aan bod komen. Centrale begrippen zoals de vrijheid van onderwijs, het schoolpact en de staatshervorming van 1988 zullen besproken worden. In het tweede gedeelte van dit hoofdstuk zal het onderwijslandschap van België worden onderzocht. Het onderwijslandschap is verdeeld in onderwijsnetten, deze zijn elk verschillend ten opzichte van elkaar. In het derde gedeelte zal de bevoegdheidsverdeling inzake het onderwijs worden toegelicht. Er zal onder meer aandacht worden besteed aan de verschillende grondwetsbepalingen. Ten slotte zal de wetgeving omtrent het onderwijs systematisch worden aangehaald. Het raadplegen van de correcte onderwijswetgeving in België is immers geen gemakkelijke opgave. De wetgeving bestaat uit een veelvoud aan wetten, decreten en besluiten.

1.1 Het evoluerende onderwijsrecht in België van 1830 tot heden

1.1.1 De vrijheid van onderwijs in 1830

Reeds in het begin van de 19^{de} eeuw werd er veel aandacht besteed aan het beleid inzake het onderwijs. Eén van de oorzaken hiervan was het Hollands Bewind. Vlaanderen was namelijk in de periode van 1815 tot 1830 onderworpen aan het beleid van koning Willem I aangezien het behoorde tot het Koninkrijk der Nederlanden. De politiek bestond toen uit het streven naar een monopolie van de staat en dit vertaalde zich in het beleid inzake het onderwijs. Zo was er geen sprake van vrijheid van onderwijs.¹⁰ Willem I had beslist dat het onderwijs een bevoegdheid van de uitvoerende macht was en bijgevolg enkel de regering onderwijsinstellingen kon oprichten. Als gevolg had de koning een enorme inspraak in alle onderwijsaangelegenheden.¹¹

In 1830 scheurde België zich af van het Koninkrijk der Nederlanden en werd onafhankelijk. Als reactie op het bewind van Willem I, richtte het Voorlopig Bewind een Commissie op die het onderwijsbeleid voor de komende jaren ging vastleggen. Als resultaat bekwam men de decreten van 12 en 16 oktober 1830 waarin men de vrijheid van onderwijs voor het eerst erkende. Dit beginsel was toen zeer vernieuwend.¹² Uiteindelijk werd bij het opstellen van de eerste Belgische grondwet de vrijheid van onderwijs grondwettelijk verankerd. Maar dit gebeurde niet zonder slag of stoot. Zo was er veel discussie in het nationaal congres omtrent dit grondwetsartikel. Meer bepaald het lid betreffende het verbieden van elke preventieve maatregel lokte veel protest uit. Vooral de Katholieken waren sterke voorstanders van deze maatregel. Aan het einde van de discussies haalden ze hun gelijk en uiteindelijk werd artikel 17 aangenomen¹³: "*Het onderwijs is vrij; elke preventieve maatregel is verboden; de bestraffing van de misdrijven wordt alleen door de wet geregeld. Het openbaar onderwijs, op staatskosten gegeven, wordt eveneens door de wet geregeld.*" Ondanks de hevige discussies in het congres was de draagwijdte van dit grondwetsartikel zeer algemeen en vooral summier.

¹⁰ J. BAL, "50 jaar Schoolpact en bijna 175 jaar gemeentelijk onderwijs: geef de gemeente de plaats die haar toekomst", *TORB* 2008, (204) 204.

¹¹ M. VAN DAMME, *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, Die Keure, 2008, 370.

¹² K. RIMANQUE, *De Grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 79.

¹³ J. DE GROOF, *Recht op en vrijheid van onderwijs*, Brussel, Cepess, 1983, 9-10.

Toch had artikel 17 in 1831 grote implicaties op het toenmalig onderwijsbeleid. Het gaf namelijk voor het eerst een machtiging aan particulieren en gemeenten om zelf onderwijsinstellingen op te richten en te ondersteunen. Zo werd het monopolie van de staat op het gebied van onderwijs doorbroken.¹⁴ Vooral voor de Kerk was dit een groot geschenk. Men was immers van mening dat vrijheid van eredienst en vrijheid van onderwijs onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en men beide vrijheden moet waarborgen opdat ze optimaal kunnen uitgeoefend worden.¹⁵ Artikel 17 heeft er rechtstreeks toe bijgedragen dat er verschillende onderwijsnetten zijn ontstaan, aangezien de Staat en de Kerk onderwijsinstellingen mochten oprichten.

1.1.2 Het schoolpact van 1958

Een hoogtepunt in de geschiedenis van het onderwijs in België was het schoolpact van 1958. Het schoolpact was het eindresultaat van een periode die werd gekenmerkt door twee schoolstrijden die de Belgische politiek in zijn macht had.

De eerste schoolstrijd ontstond aan het einde van de 19^{de} eeuw. Gedurende deze periode werd de absolute meerderheid in de Kamer gevormd door de Katholieken. Zij voerden, volgens de Liberalen, een aantal ongunstige maatregelen in. Hierdoor nam het aantal Katholieke lagere scholen ernstig toe en werden staatssubsidies uitgedeeld aan zogeheten 'aanneembare scholen'. Er was enerzijds een strijd aan de gang om zoveel mogelijk Katholieke scholen te bevoordelen en anderzijds probeerden de Katholieken hun invloed op te dringen aan de gemeenschapsscholen, door onder andere verplichte godsdienstlessen in te voeren. De eerste schoolstrijd werd uiteindelijk beëindigd door de wet Pouillet van 19 mei 1914. In deze wet werd voor het eerst de leerplicht ingevoerd.¹⁶

De tweede schoolstrijd speelde zich af in de jaren vijftig van de 20^{ste} eeuw. Ook deze schoolstrijd werd gekenmerkt door een politiek ideologische strijd omtrent het onderwijs, maar gedurende deze periode was er, in tegenstelling tot de eerste schoolstrijd-, een socialistische-liberale coalitieregering aan de macht.

Omwille van de democratisering in het onderwijs gingen veel meer leerlingen naar het middelbaar onderwijs waardoor de vrije onderwijsinstellingen onder druk kwamen te staan. Deze scholen wilden meer subsidies ontvangen omdat men zonder subsidies niet optimaal kon functioneren. Men was van mening dat de vrijheid van onderwijs hun dit recht gaf. Deze zienswijze stond echter haaks op die van de socialisten en liberalen. Zij waren van mening dat vooral het Rijksonderwijs moest uitgebreid worden en het geld hieraan moest uitgegeven worden.

Het keerpunt kwam uiteindelijk ten tijde van de politieke verkiezingen in 1958. Het resultaat van de verkiezingen dwong de politieke partijen immers om samen een compromis te vinden, aangezien de Christendemocraten geen absolute meerderheid behaalden in de Kamer van Volksvertegenwoordiging. Uit hun overleg ontstond op 20 november 1958 het schoolpact waardoor de schoolvrede werd hersteld.¹⁷

¹⁴ E. CLYBOUW, "Artikel 5 van het schoolpactwet: afzonderlijk overleg 'onder' de inrichtende machten, essentieel of overbodig?", *TORB* 2008, (114) 115.

¹⁵ R. VERSTEGEN, "Levensbeschouwing en onderwijs. Het juridisch kader", *TORB* 2013, (312) 312.

¹⁶ F. VANDENBROUCKE, "Een eerlijke samenleving investeert in kinderen. 50 jaar na het Schoolpact.", *TORB* 2008, (95) 95-96.

¹⁷ J. TIELEMANS, *Onderwijs in Vlaanderen*, Leuven, Garant, 1999, 69; R. VERSTEGEN, "Van schoolpact, over schoolpactwet, naar schoolpactbeginselen en terug", *TORB* 2009, (6) 6-7.

Het schoolpact probeerde een zekere gelijkheid tussen de verschillende onderwijsnetten op te leggen. Dit werd zo uitgewerkt door 'de nationale schoolcommissie'. Zij legde het beleid inzake het onderwijs vast waaraan men zich moest houden omwille van de schoolvrede.

Deze commissie legde een aantal belangrijke beginselen vast in het schoolpact. Zo werd onder meer de keuzevrijheid van de ouders gewaarborgd in het schoolpact. Dit impliceert dat men het recht heeft om een school te kiezen op redelijke afstand van zijn woonplaats.

Dit recht probeert men te bereiken door middel van subsidiëring. De subsidiëring gebeurt door de overheid zelf en komt ten goede aan alle onderwijsinstellingen van de verschillende onderwijsnetten. Dit is bijgevolg een veruitwendiging van het gelijkheidsbeginsel. Men erkent, -door het uitgeven van subsidies-, het feit dat er twee grote onderwijsnetten in België bestaan. De overheid heeft bijgevolg de plicht deze onderwijsinstellingen ofwel te financieren ofwel te subsidiëren.¹⁸ Het schoolpact werd in feite beschouwd als een akkoord aangezien het gesloten werd door de toenmalige politieke partijen. Op 29 mei 1959 heeft men vervolgens de schoolpactwet uitgevaardigd waardoor het schoolpact juridisch afdwingbaar werd.¹⁹ Alle beginselen uit het schoolpact werden overgenomen en in wetgeving omgezet. De belangrijkste bepalingen in de schoolpactwet die heel wat veranderingen doorvoerden, waren: artikel 2 waarin het recht werd bevestigd dat de gemeenten ook scholen kunnen oprichten; en artikel 4 waarin de passieve onderwijsvrijheid van de ouders voor het eerst wettelijk werd gewaarborgd.²⁰

1.1.3 De staatshervorming van 1988: nieuw artikel 24 GW

De geschiedenis van België wordt gekenmerkt door verscheidene staatshervormingen, hierdoor evolueerde België van een eenheidsstaat naar een federale staat. De grondwetsherziening van 1988 zorgde voor een overheveling van onderwijsbevoegdheden naar de gemeenschappen. Dit hing samen met de uitbreiding van de bevoegdheden van het toenmalige Arbitragehof. Onderwijs was oorspronkelijk een federale aangelegenheid.²¹ Door deze staatshervorming werd oud artikel 17 van de Belgische Grondwet van 1831 vervangen door het nieuwe artikel 24, dat tot op heden nog steeds geldt. Hieronder wordt artikel 24 en zijn belangrijkste componenten besproken.

1.1.3.1 Vrijheid van onderwijs

Reeds in de eerste Belgische Grondwet (1831) werd het beginsel van vrijheid van onderwijs gewaarborgd, dit gebeurde als reactie op het strenge Hollandse Bewind.²² Het nieuwe artikel 24, §1 bevestigt deze vrijheid. Meer nog: het grondwetsartikel zal niet alleen betrekking hebben op de actieve onderwijsvrijheid maar voortaan zal ook de passieve onderwijsvrijheid gewaarborgd worden.²³ De actieve onderwijsvrijheid houdt in dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon onderwijs mag verstrekken. De overheid kan dit niet tegenhouden aangezien men geen

¹⁸ F. DELPORTE, *Standaard schoolrecht. Juridische wenken voor de dagelijkse schoolpraktijk*, Antwerpen, Standaard, 1995, 10-12; R. VERSTEGEN, "Van schoolpact, over schoolpactwet, naar schoolpactbeginselen en terug", *TORB* 2009, (6) 6-7; V. ROTSJAERT, "Evenwicht tussen de onderwijsnetten" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958 : ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBpress, 1999, (821) 823-825.

¹⁹ P. EIJLANDER, "50 jaar schoolpactwet: hoe nu verder? Over de onderwijswetgeving van de toekomst", *TORB* 2008, (19) 19.

²⁰ J. BAL, "50 jaar Schoolpact en bijna 175 jaar gemeentelijk onderwijs: geef de gemeente de plaats die haar toekomst", *TORB* 2008, (204) 208.

²¹ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 48.

²² *Supra*, onder puntje 1.1.1.

²³ J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs: de schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story Scientia, 1989, 86.

preventieve maatregelen mag nemen.²⁴ Toch is de vrijheid van onderwijs niet absoluut en kan de overheid bepaalde reglementering invoeren zoals bijvoorbeeld het opleggen van ontwikkelings- en einddoelen.²⁵

De actieve onderwijsvrijheid kan men indelen in drie verschillende elementen. Zo is er ten eerste de vrijheid van oprichting en hiermee samenhangend het recht op het verkrijgen van subsidies. Ten tweede is er de vrijheid van richting waarbij men zelf de inhoud van het onderwijs mag bepalen. Ten derde is er de vrijheid van inrichting waardoor de inrichtende machten op hun eigen manier onderwijs mogen organiseren en hun personeel mogen aanstellen.²⁶

Artikel 24,§1,tweede lid implementeert de passieve onderwijsvrijheid. Dit gebeurde naar aanleiding van het feit dat het onderwijs kan beschouwd worden als een sociaal grondrecht. Naast het oprichten van hun eigen onderwijsinstellingen hebben ouders aldus ook het recht om de onderwijsinstelling voor hun kinderen zelf uit te kiezen. Dit kwam al ter sprake bij het schoolpact. De passieve onderwijsvrijheid bracht veel verplichtingen voor de overheid met zich mee. Zo hebben gesubsidieerde vrije onderwijsinstellingen en gesubsidieerde officiële scholen recht op subsidiëring aangezien de overheid moet voorzien in kwaliteitsvolle en geografische (voldoende) gespreide scholen, om de passieve onderwijsvrijheid zo goed mogelijk te kunnen waarborgen. Verder is de overheid ook verplicht om neutraal onderwijs in te richten.²⁷ Deze verplichting is zelfs opgenomen in artikel 24,§1,derde lid. De neutraliteit houdt in dat er eerbied moet zijn voor de filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen van de ouders en de leerlingen zelf.²⁸

1.1.3.2 Recht op onderwijs

Artikel 24,§ 3 impliceert dat iedereen recht heeft op onderwijs. Dit houdt in dat de toegang tot het onderwijs kosteloos is tot het einde van de leerplicht. Heel specifiek houdt dit in dat er geen inschrijvingsgeld mag worden gevraagd. Een nuance moet hierbij worden gemaakt aangezien de kosteloosheid slechts betrekking heeft op de toegang tot het onderwijs waardoor men toch een bijdrage kan vragen voor bijvoorbeeld didactisch materiaal. Verder wordt in §3, lid 2 bepaald dat leerlingen recht hebben op een morele of religieuze opvoeding. Ze hebben de mogelijkheid om ofwel het vak godsdienst ofwel het vak zedenleer te volgen.²⁹ Het recht op onderwijs wordt niet alleen door de Belgische Grondwet gewaarborgd maar ook door internationale verdragen zoals het BUPO, IVESCR en het Kinderrechtenverdrag.³⁰

²⁴ K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 79; L. VAN BUYTEN en MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP. AFDELING INFORMATIE EN DOCUMENTATIE ONDERWIJS, *Onderwijs in Vlaanderen: een brede kijk op het Vlaamse onderwijslandschap*, Brussel, Brussel Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2005, 10.

²⁵ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 584.

²⁶ R. VERSTEGEN, "Levensbeschouwing en onderwijs. Het juridisch kader", *TORB* 2013, (312) 312-314; J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs: de schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story Scientia, 1989, 155.

²⁷ M. VAN DAMME, *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, Die Keure, 2008, 373-374; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 585-588.

²⁸ Artikel 24, §1, derde lid Grondwet

²⁹ M. VAN DAMME, *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, Die Keure, 2008, 374-375; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 593-597.

³⁰ K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 82; M. VERHEYDE, "De betekenis van het VN-Kinderrechtenverdrag voor het onderwijs", *TORB* 2007, (244) 244-245.

1.1.3.3 Gelijkheid in onderwijsaangelegenheden

Artikel 24,§4 GW bepaalt dat alle leerlingen of studenten, ouders, personeelsleden en onderwijsinstellingen gelijk zijn voor de wet of decreet. Dit is gebaseerd op artikel 10 van de Grondwet. Men moet echter rekening houden met objectieve verschillen tussen de verschillende onderwijsnetten. Zij hebben namelijk elk hun eigen karakteristieken.³¹ Een ongelijke behandeling, mits het vervullen van een aantal voorwaarden, kan aldus mogelijk zijn. Het objectieve verschil moet relevant zijn en een verschillende behandeling redelijkerwijze kunnen verantwoorden.³²

Gelijkheid in onderwijsaangelegenheden wordt in de wetgeving gewaarborgd door het zogenaamde decreet betreffende gelijke onderwijskansen van 28 juni 2002, oftewel het GOK-decreet. Dit decreet zorgt ervoor dat alle leerlingen in Vlaanderen van optimale leer- en ontwikkelingskansen kunnen genieten. In het bijzonder impliceert dit het vermijden van segregatie en discriminatie, het vermijden van uitsluiting door een recht op inschrijving en het bevorderen van sociale cohesie door lokale overlegplatforms.³³

1.1.3.4 Het wettigheidsbeginsel in het onderwijs

Het wettigheidsbeginsel, -gelegen in artikel 24,§5 GW-, bepaalt dat de inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door middel van de wet of het decreet. Men wou, door middel van de invoering van het wettigheidsbeginsel, de uitvoerende macht weerhouden om belangrijke beslissingen tot stand te brengen. Men staat immers nog altijd wantrouwig tegenover de regering. Dit verbod maakte al deel uit van oud artikel 17 in 1831. Zoals eerder vermeld is het onderwijs overeenkomstig artikel 127 GW een gemeenschapsbevoegdheid. Er zijn echter drie aangelegenheden waarvoor de federale wetgever bevoegd is gebleven. Zo is de federale overheid bevoegd voor het bepalen van het begin en het einde van de leerplicht, voor de voorwaarden betreffende het uitreiken van de diploma's en voor de pensioenregeling.³⁴

1.2 Het onderwijslandschap

Gelet op de centrale onderzoeksvraag is het van belang om aan te tonen dat er verschillende onderwijsinstellingen in België bestaan die elk gegroepeerd kunnen worden in specifieke onderwijsnetten. Deze onderwijsnetten hebben elk hun eigen karakteristieken.³⁵ Het is aangewezen om eerst deze onderwijsnetten voldoende te omschrijven.

Men kan onderwijsnetten het best definiëren als de representatieve vereniging van inrichtende machten. Inrichtende machten op hun beurt zijn ofwel natuurlijke personen en rechtspersonen ofwel de overheid zelf. Zij zijn verantwoordelijk voor de scholen die zij oprichten.³⁶ Dit is mogelijk omwille van de actieve onderwijsvrijheid. In de schoolpactwet van 29 mei 1959 werd in artikel 2 voor het eerst juridisch een onderscheid gemaakt tussen de verschillende onderwijsinstellingen in België. Dit gebeurde naargelang de identiteit van de inrichtende machten.

³¹ Artikel 24, §4 Grondwet

³² J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 597.

³³ R. HESELMANS, B. LOISEN en P. DELBAERE, "Het gelijke-onderwijskansendecreet. Quo vadis?", *TORB* 2003, (364) 364.

³⁴ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 602-604.

³⁵ Deze verschillende karakteristieken zullen aan bod komen in het tweede hoofdstuk van deze scriptie. Zo zal het statuut van de verschillende onderwijsnetten grondig worden onderzocht.

³⁶ L. VAN BUYTEN en MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP. AFDELING INFORMATIE EN DOCUMENTATIE ONDERWIJS, *Onderwijs in Vlaanderen: een brede kijk op het Vlaamse onderwijslandschap*, Brussel, Brussel Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2005, 10.

Zo werd er een tweedeling gemaakt tussen "officiële scholen" en "vrije scholen".³⁷ Hedendaags wordt er een onderscheid gemaakt tussen enerzijds onderwijsinstellingen die worden opgericht door de staat, -op dit ogenblik het gemeenschapsonderwijs en het gesubsidieerd officieel onderwijs-, en anderzijds zijn er de instellingen die worden opgericht door een private persoon, het gesubsidieerd vrij onderwijs. Dit is de tweedeling die in deze scriptie gehanteerd zal worden.

1.2.1 Het gemeenschapsonderwijs (GO!) en het gesubsidieerd officieel onderwijs

Het gemeenschapsonderwijs (=GO!), vroeger de "rijks- of staatscholen", wordt tegenwoordig georganiseerd door een openbare instelling genaamd 'het Gemeenschapsonderwijs'. De inrichtende macht van deze onderwijsinstellingen is de overheid zelf, meer bepaald is het een bevoegdheid van de minister van Onderwijs. Het gemeenschapsonderwijs behoort aldus tot de "officiële scholen" aangezien de Staat deze onderwijsinstellingen opricht en financiert. Hierdoor is het gemeenschapsonderwijs ook gehouden tot neutraliteit, dit is opgenomen in de Grondwet.³⁸

Het gesubsidieerd officieel onderwijs wordt georganiseerd door gemeenten en provincies. De inrichtende machten zijn bijgevolg respectievelijk de gemeente- en de provincieraden. Ondanks het feit dat het overheden zijn die de onderwijsinstellingen oprichten, worden ze niet gefinancierd maar gesubsidieerd door de gemeenschap. In tegenstelling tot het gemeenschapsonderwijs is er geen verplichting tot een neutraal karakter in zulke onderwijsinstellingen. Het gesubsidieerd officieel onderwijs is verenigd in twee koepels, er is namelijk het onderwijssecretariaat van de Steden en Gemeenten van de Vlaamse Gemeenschap (OVSG) en de Cel voor het Provinciaal Onderwijs Vlaanderen (CVPO).³⁹

1.2.2 Het gesubsidieerd vrij onderwijs

Het vrij onderwijs wordt georganiseerd door particulieren of private instanties. De inrichtende macht bepaalt zelf welke levensbeschouwelijke ideeën men aan hun leerlingen oplegt. Vroeger sprak men over het vrij onderwijs als het 'Katholiek onderwijs' maar tegenwoordig zijn er een aantal scholen bijgekomen zoals protestantse, Joodse, Islamitische scholen, ... Het vrij onderwijs wordt gesubsidieerd door de overheid. Maar dit is niet altijd zo het geval geweest. Het gesubsidieerd vrij onderwijs is verenigd in een koepel genaamd Vlaams Secretariaat van het Katholiek Onderwijs.⁴⁰

³⁷ V. ROTSZAERT, "Evenwicht tussen de onderwijsnetten" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958: ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBpress, 1999, (821) 821.

³⁸ V. ROTSZAERT, "Evenwicht tussen de onderwijsnetten" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958: ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBpress, 1999, (821) 821-822; J. TIELEMANS, *Onderwijs in Vlaanderen*, Leuven, Garant, 1999, 70-72; L. VAN BUYTEN en MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP. AFDELING INFORMATIE EN DOCUMENTATIE ONDERWIJS, *Onderwijs in Vlaanderen: een brede kijk op het Vlaamse onderwijslandschap*, Brussel, Brussel Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2005,10; R. VERSTEGEN, "Levensbeschouwing en onderwijs. Het juridisch kader", *TORB* 2013, (312) 315-317.

³⁹ V. ROTSZAERT, "Evenwicht tussen de onderwijsnetten" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958: ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBpress, 1999, (821) 821-822; J. TIELEMANS, *Onderwijs in Vlaanderen*, Leuven, Garant, 1999, 70-72; L. VAN BUYTEN en MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP. AFDELING INFORMATIE EN DOCUMENTATIE ONDERWIJS, *Onderwijs in Vlaanderen: een brede kijk op het Vlaamse onderwijslandschap*, Brussel, Brussel Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2005,10; R. VERSTEGEN, "Levensbeschouwing en onderwijs. Het juridisch kader", *TORB* 2013, (312) 315-317.

⁴⁰ V. ROTSZAERT, "Evenwicht tussen de onderwijsnetten" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958: ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBpress,

1.3 Bevoegdheid in onderwijsaangelegenheden: artikels 127 en 129 GW

De bevoegdheidsregeling omtrent onderwijsaangelegenheden is al even kort ter sprake gekomen. Bij de staatshervorming van 1988 is namelijk het onderwijs gecommunautariseerd. Men had reeds bij de staatshervorming van 1970 geprobeerd om het onderwijs over te hevelen, maar dit was niet succesvol. Zo werden een groot aantal uitzonderingen ingevoerd waardoor in principe niets was overgeheveld naar de gemeenschappen.⁴¹ Sinds 1988 is het onderwijsbeleid overeenkomstig artikel 127, §1, eerste lid, 2° GW volledig toegekend aan de gemeenschappen. Dit artikel regelt in het bijzonder de bevoegdheden die aan de Franse en Vlaamse gemeenschappen zijn toegekend. Artikel 130 GW regelt de aangelegenheden voor de Duitstalige gemeenschap, ook zij zijn zelf bevoegd om hun onderwijsbeleid te regelen. De gemeenschappen zijn in principe bevoegd voor alle aangelegenheden betreffende het onderwijs toch heeft de grondwetgever enkele uitzonderingen ingevoerd. Voor deze uitzonderingen zal de federale wetgever bevoegd blijven. De federaal behouden uitzonderingen zijn de volgende: het bepalen van het begin en het einde van de leerplicht; de minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma's; de pensioenregeling.⁴² De verklaring voor deze uitzonderingen ligt bij het feit dat er eenvormigheid tussen de verschillende gemeenschappen moet bestaan omtrent deze aangelegenheden.⁴³ Zo is de federale overheid bevoegd voor het einde van de leerplicht omdat het samenhangt met de sociale zekerheid, wat nog steeds een federale aangelegenheid is. De minimumvoorwaarden voor het behalen van een diploma moeten homogeen zijn omwille van de gelijke toegang tot beroepen en omwille van toenemende Europese regelgeving.⁴⁴

Rechtspraak van het Grondwettelijk Hof heeft beslist dat de bevoegdheden van de gemeenschappen ruim moeten worden opgevat. De uitzonderingen daarentegen moeten strikt worden geïnterpreteerd.⁴⁵

Betreffende de territoriale bevoegdheid zijn de decreten van de Franse en Vlaamse gemeenschap respectievelijk van kracht in het Franse eentalige grondgebied en het Vlaamse eentalige grondgebied. Het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad is een apart geval. De regel is dat decreten van toepassing zijn op bepaalde instellingen in het tweetalig gebied. Men moet daarvoor de activiteiten van de instellingen bekijken, namelijk of deze uitsluitend behoren tot het één of het ander taalgebied.⁴⁶

Artikel 129, §1, 2° GW regelt ten slotte het gebruik van de talen in het onderwijs. Enkel het onderwijs dat door de overheid wordt opgericht, gesubsidieerd of erkend valt onder deze bepaling. Specifiek houdt dit de onderwijstaal in.⁴⁷

1999, (821) 821-822; J. TIELEMANS, *Onderwijs in Vlaanderen*, Leuven, Garant, 1999, 70-72; L. VAN BUYTEN en MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP. AFDELING INFORMATIE EN DOCUMENTATIE ONDERWIJS, *Onderwijs in Vlaanderen: een brede kijk op het Vlaamse onderwijslandschap*, Brussel, Brussel Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2005, 10; R. VERSTEGEN, "Levensbeschouwing en onderwijs. Het juridisch kader", *TORB* 2013, (312) 315-317.

⁴¹ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 977.

⁴² Artikel 127, §1, eerste lid, 2° Grondwet

⁴³ M. VAN DAMME, *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, Die Keure, 2008, 380.

⁴⁴ K. RIMANQUE, *De Grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 290.

⁴⁵ Arbitragehof 23 februari 2005, nr. 44/2005, overw. B.7.1; Arbitragehof 11 januari 2006, nr. 2/2006, overw. B.4.1.1.

⁴⁶ K. RIMANQUE, *De Grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 290.

⁴⁷ K. RIMANQUE, *De Grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 296.

1.4 Wetgeving betreffende het onderwijs in België

De wetgeving omtrent het onderwijsbeleid in Vlaanderen is zeer complex en is verspreid over verschillende wetten, decreten en besluiten. Hieronder wordt een opsomming gegeven van de belangrijkste wetgevende akten inzake het onderwijs.

Uiteraard is de Grondwet de meest belangrijke bron inzake het onderwijs. Zo bepaalt artikel 24 van de Grondwet de grondbeginselen inzake het onderwijsrecht waaraan iedereen zich moet houden. Deze beginselen werden overgenomen uit de schoolpactwet die werd ingevoerd in 1959 na de schoolstrijd. Verder wordt in de Grondwet ook nog de bevoegdheid inzake het onderwijs geregeld in artikel 127 en 130. Door deze bepalingen is het onderwijs gecommunautariseerd en zijn de gemeenschappen elk bevoegd voor hun eigen onderwijsaangelegenheden. Dit verklaart waarom het grote deel van de onderwijswetgeving tegenwoordig bestaat uit decreten en besluiten van de Vlaamse gemeenschap.

Voor het Vlaamse basisonderwijs is vooral "het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997"⁴⁸ van belang. Dit decreet regelt alle aspecten van het basisonderwijs zoals de structuur van het onderwijs, de rechten en plichten van leerlingen en ouders, de eindtermen en ontwikkelingsdoelen, ... Het basisonderwijs in Vlaanderen omvat het kleuteronderwijs en het lager onderwijs. Het basisonderwijs kan ook nog onderverdeeld worden in het gewoon, buitengewoon en geïntegreerd basisonderwijs. Al deze vormen vallen onder dit decreet.

Voor het secundair onderwijs is de wetgeving minder duidelijk. Er is namelijk geen decreet voorhanden dat het secundair onderwijs in zijn geheel regelt. Toch heeft men dit een aantal jaren geleden willen oplossen door een besluit uit te vaardigen van een coördinatie van de verschillende wetgeving omtrent het secundair onderwijs. Dit resulteerde in het besluit van de Vlaamse regering houdende de codificatie betreffende het secundair onderwijs⁴⁹.

Het gelijke onderwijskansendecreet⁵⁰ is een belangrijk decreet aangezien hierin het recht op inschrijving wordt gewaarborgd en lokale overlegplatforms worden opgericht. Verder is er ook nog het decreet betreffende participatie op school⁵¹, dit decreet voorziet in de oprichting van een schoolraad en een ouderraad waardoor ouders meer inspraak krijgen. Vrij recent heeft men een nieuw decreet uitgevaardigd waardoor de bestaande wetgeving grondig hervormd wordt, namelijk het decreet betreffende de rechtspositie en de participatie van leerlingen.⁵² Dit zal later uitgebreid aan bod komen.

Naast deze decreten en besluiten bestaan er ook heel wat omzendbrieven die voor verduidelijking zorgen en een belangrijke plaats innemen in de onderwijswetgeving. Zo is er bijvoorbeeld de omzendbrief SO 64 van 25 juni 1999 betreffende de structuur en organisatie van het voltijds secundair onderwijs én de omzendbrief BaO/2002/1 van 8 februari 2002 betreffende informatie bij eerste inschrijving en schoolreglement.

⁴⁸ Decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, *BS* 17 april 1997.

⁴⁹ Besluit van de Vlaamse regering van 17 december 2010 houdende de codificatie betreffende het secundair onderwijs, *BS* 24 juni 2011.

⁵⁰ Decreet 28 juni 2002 betreffende gelijke onderwijskansen-I, *BS* 14 september 2002.

⁵¹ Decreet 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad, *BS* 6 augustus 2004.

⁵² Decreet 4 april 2014 houdende diverse maatregelen betreffende de rechtspositie van leerlingen in het basis- en secundair onderwijs en betreffende de participatie op school, *BS* 20 augustus 2014.

HOOFDSTUK 2 PLAATS VAN DE ONDERWIJSINSTELLINGEN IN HET BESTUURSRECHT: WAT IS HUN STATUUT?

Het tweede hoofdstuk van deze scriptie bestudeert het statuut van de onderwijsinstellingen in België. In het vorige hoofdstuk werd duidelijk dat, als gevolg van de actieve onderwijsvrijheid, verschillende onderwijsnetten zijn ontstaan. Deze onderwijsnetten zijn verschillend ten opzichte van elkaar en hebben elk een eigen statuut. Hun statuut zal uitgebreid worden besproken. Het is echter van belang om op voorhand te erkennen dat er verschillende entiteiten in het Belgisch staatsbestel bestaan. Zo kan er een onderscheid worden gemaakt tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke entiteiten. Dit zal kort besproken worden. De nadruk zal echter liggen op het begrip 'openbare dienst'. Gelet op het feit dat dit belangrijk is voor het verdere verloop van deze scriptie zal dit begrip uitvoerig worden besproken met al zijn aspecten. Verder neemt het begrip 'administratieve overheid' een belangrijke plaats in. Indien een onderwijsinstelling kan gekwalificeerd worden als een administratieve overheid zal dat belangrijke gevolgen hebben. Deze gevolgen zullen aan bod komen in het volgende hoofdstuk. Dit hoofdstuk zal aldus een antwoord geven op de eerste subvraag namelijk wat het statuut is van de onderwijsinstellingen in België.

2.1 Algemeen: De verschillende entiteiten in het Belgisch staatsbestel

Het staatsbestel van België wordt gekenmerkt door een veelvoud aan entiteiten. Zo wordt er een klassiek onderscheid gemaakt tussen enerzijds publiekrechtelijke entiteiten zoals de overheid en anderzijds privaatrechtelijke entiteiten zoals (private) vennootschappen. Gelet op het voorgaande hoofdstuk kan men zich afvragen waartoe de verschillende onderwijsinstellingen eigenlijk behoren, namelijk tot de publiekrechtelijke of tot de privaatrechtelijke entiteiten. Dit is niet helemaal duidelijk en moet kort worden onderzocht.

De Belgische staat, de gemeenschappen, de gewesten, de provincies en de gemeenten worden elk beschouwd als publiekrechtelijke entiteiten. Dit zijn de zogenaamde territoriale publiekrechtelijke entiteiten. De overheid zelf kan ook (publiekrechtelijke) rechtspersonen oprichten zoals de openbare instellingen. Zij behartigen bijgevolg een taak van algemeen belang, dit is ook de reden waarom vaak naar publiekrechtelijke rechtspersonen wordt verwezen als 'een openbare dienst'.⁵³

De publiekrechtelijke rechtspersonen oefenen hun bevoegdheid uit in het kader van het algemeen belang en worden opgericht omwille van een bepaald doel, dit is het zogenaamde specialiteitsbeginsel. Ze mogen geen winstoogmerk nastreven. De publiekrechtelijke rechtspersonen hebben, met het oog op hun maatschappelijk doel, een aantal bevoegdheden die gepaard gaan met hun rechtspersoonlijkheid. Zo kan men onder andere in rechte optreden, verkrijgen, vervreemden en vrijgevegheden ontvangen.⁵⁴

⁵³ B. DE GROOTE en R. DE CORTE, *Privaatrecht in hoofdlijnen 2*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 40-43.

⁵⁴ D. VAN GERVEN, *Rechtspersonen in het algemeen, verenigingen, stichtingen en publiekrechtelijke rechtspersonen*, Mechelen, Kluwer, 2007, 541; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 95.

De publiekrechtelijke rechtspersonen in België zijn onderworpen aan het administratief recht. Dit speelt een belangrijke rol aangezien het bijzondere regels zijn. Het administratief recht wordt immers als een uitzonderingsrecht omschreven. Meer bepaald staat het administratief recht tegenover het privaatrecht aangezien het als ultiem doel het behartigen van het algemeen belang voor ogen heeft. Het administratief recht wordt dus toegepast omdat ze belast zijn met de openbare dienst. Op een aantal punten wijkt het administratief recht af van het privaatrecht. Dit is de verklaring waarom er een duidelijk onderscheid moet bestaan tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen.⁵⁵ Aangezien het administratief recht van toepassing is op publiekrechtelijke rechtspersonen zullen zij ook onderworpen zijn aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Voorbeelden van algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn: de hoorplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel,... Door het bijzondere karakter van de publiekrechtelijke rechtspersoon is, -overeenkomstig het administratief recht-, ook het beginsel van de continuïteit, het beginsel van benuttingsgelijkheid en het beginsel van veranderlijkheid van toepassing. Het beginsel van continuïteit houdt in dat de openbare dienst ten alle tijde maatregelen mag nemen om de werking van de dienst te waarborgen. De benuttingsgelijkheid houdt in dat iedereen zonder onderscheid mag gebruik maken van de dienst. Het beginsel van veranderlijkheid houdt in dat de dienst zich mag aanpassen aan de wisselende noden van het algemeen belang.⁵⁶ Deze beginselen zullen later in dit hoofdstuk uitgebreid aan bod komen.

Naast publiekrechtelijke entiteiten bestaan er in het Belgisch staatsbestel ook privaatrechtelijke entiteiten. Publiekrechtelijke rechtspersonen worden hoofdzakelijk gekenmerkt door het bestaan van een gezaghebbende overheid en laten het algemeen belang prevaleren. Privaatrechtelijke rechtspersonen daarentegen handelen enkel ten bate van hun persoonlijk belang, waardoor enkel de wil van de privaatrechtelijke partijen telt. Privaatrechtelijke rechtspersonen worden opgericht door middel van een privaat initiatief, ze zijn bijgevolg niet belast met de openbare dienst. De meeste privaatrechtelijke entiteiten streven winst na. Aangezien er bij privaatrechtelijke entiteiten enkel private belangen aan de orde zijn, zal het burgerlijk recht van toepassing zijn. Zoals eerder vermeld, wijkt het burgerlijk recht sterk af van het administratief recht. Bij het burgerlijk recht is één van de hoofdbeginselen de gelijkheid tussen de partijen. Dit komt omwille van het feit dat ze geen algemeen belang nastreven.⁵⁷

Tegenwoordig wordt er echter in de rechtsleer en de rechtspraak het begrip 'openbare dienst' gehanteerd om het statuut van een (publiekrechtelijke) entiteit aan te duiden. Het is namelijk belangrijk om de recentste begrippen te hanteren. Er bestaan twee vormen van openbare diensten, enerzijds de openbare dienst in zijn organieke betekenis, en anderzijds de openbare dienst in zijn functionele betekenis. Deze twee vormen zullen uitvoerig besproken worden aangezien het statuut een belangrijke rol speelt voor de kwalificering van het schoolreglement.

⁵⁵ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 3-5; D. VAN GERVEN, *Rechtspersonen in het algemeen, verenigingen, stichtingen en publiekrechtelijke rechtspersonen*, Mechelen, Kluwer, 2007, 520.

⁵⁶ D. VAN GERVEN, *Rechtspersonen in het algemeen, verenigingen, stichtingen en publiekrechtelijke rechtspersonen*, Mechelen, Kluwer, 2007, 536-537.

⁵⁷ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 5.

2.1.1 De openbare dienst

Het begrip openbare dienst⁵⁸ kan worden omschreven als volgt: "*Het geheel van diensten die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van het gemeenschappelijk goed.*"⁵⁹ De overheid is in principe met de openbare dienst belast maar kan de uitoefening hiervan dus overdragen aan een rechtspersoon. Men duidt dit aan met het begrip 'dienstgewijze decentralisatie'. Het begrip openbare dienst werd ontwikkeld in het Frans administratief recht. Een Belgische rechtsgeleerde⁶⁰ nam in de jaren 40 het begrip over omwille van de toenemende functioneel gedecentraliseerde instellingen in België. Het begrip is aldus ontwikkeld door rechtsleer maar het werd intussen ook erkend door de rechtspraak.⁶¹

Zoals reeds werd vermeld, wordt het begrip openbare dienst in twee verschillende betekenissen gehanteerd. Als eerste kan er naar de openbare dienst in de organieke zin worden verwezen Dit zijn *organismen van publiekrecht die een taak van algemeen belang uitoefenen*.⁶² Met organismen van publiekrecht worden de entiteiten bedoeld die door de overheid zelf zijn opgericht. Voorbeelden van openbare diensten in de organieke zin zijn openbare instellingen, publiekrechtelijke verenigingen, gepersonaliseerde besturen,...⁶³ Vervolgens kan er ook naar de openbare dienst worden verwezen in de functionele zin. Dit zijn *diensten die enkel een taak van algemeen belang verrichten*.⁶⁴ Deze diensten kunnen zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke rechtspersonen zijn. De laatste jaren is er vooral een toename van functionele openbare diensten. Zo zijn er heel wat privaatrechtelijke entiteiten die tegenwoordig een taak van algemeen belang uitvoeren.

De kwalificatie van een entiteit als openbare dienst is vooral van belang omwille van de beginselen van de openbare dienst die van toepassing zullen zijn. Deze beginselen werden reeds kort vermeld. Zo is er ten eerste het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst. Dit houdt in dat *de regels betreffende de organisatie en de werking van de openbare dienst op elk ogenblik kunnen worden gewijzigd en aan de wisselende eisen van het algemeen belang kunnen worden aangepast*.⁶⁵ De overheid kan, -overeenkomstig het beginsel van de veranderlijkheid- specifieke verregaande handelingen stellen. Zo kan ze onder andere eenzijdige wijzigingen aan de rechtspositie van ambtenaren brengen. Ten tweede is er het beginsel van de bestendigheid oftewel de continuïteit van de openbare dienst. Aangezien de openbare dienst een taak van algemeen belang moet vervullen is het van belang dat de dienst blijft bestaan en goed blijft functioneren. Enkele toepassingen zijn: de gedwongen uitvoering door de overheid, het werkstakingverbod voor

⁵⁸ In deze scriptie zal worden verwezen naar het begrip 'openbare dienst' in de plaats van naar het verouderd begrip 'publiekrechtelijke entiteit'.

⁵⁹ D. VAN GERVEN, *Rechtspersonen in het algemeen, verenigingen, stichtingen en publiekrechtelijke rechtspersonen*, Mechelen, Kluwer, 2007, 535.

⁶⁰ A. BUTTGEBACH was de eerste Belgische geleerde die het begrip 'openbare dienst' hanteerde. Dit gebeurde in zijn werk "Les modes de gestion des services publics en Belgique" van 1942.

⁶¹ A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridisch grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 182.

⁶² A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridisch grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 318.

⁶³ R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 72.

⁶⁴ A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridisch grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 318.

⁶⁵ J. STAERCKE, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en behoorlijk burgerschap – Beginselen van de openbare dienst*, Brugge, Vanden Broele, 2002, 77.

personeel van een openbare dienst, lopende zaken, ...⁶⁶ Ten slotte is er nog het beginsel van de benuttingsgelijkheid van de openbare dienst. Dit betekent dat *alle gebruikers die zich in dezelfde positie bevinden gelijk behandeld moeten worden*.⁶⁷ Dit komt neer op een toepassing van het gelijkheidsbeginsel van artikel 10 en 11 van de Belgische Grondwet. De openbare diensten moeten aldus iedereen toelaten. Ze mogen niemand weigeren en ze moeten iedereen gelijk behandelen.

2.1.2 Het onderscheid tussen het publiek en privaatrecht: evolutie doorheen de jaren

Reeds eeuwenlang is er een tweedeling tussen het privaatrecht en het publiekrecht. Men kende dit onderscheid al in het Romeins recht maar het recht bestond toen vooral uit privaatrecht en er waren slechts kleine aanwijzingen van de aanwezigheid van publiek recht. Het onderscheid werd de laatste eeuwen echter steeds meer duidelijk. Rond de 18^{de} en 19^{de} eeuw was er nog een vermenging van de twee rechtstakken, dit veranderde omwille van twee redenen: enerzijds wilde de wetgever ruimere bevoegdheid voor de Staat om de goede werking te verzekeren. Anderzijds wilde de wetgever de burgers voldoende beschermen en mochten deze ruime bevoegdheden niet overschreden worden. Zo groeide de idee voor een duidelijker onderscheid. Dit kwam er door middel van het groeperen van de verschillende normen ofwel bij de publiekrechtelijke rechtstak ofwel bij de privaatrechtelijke rechtstak.⁶⁸ Dit onderscheid komt ook tot uiting bij de verschillende rechtspersonen. We hebben immers publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen. Waartoe een rechtspersoon effectief behoort, kan bepaald worden aan de hand van een aantal indicatieve criteria. Eén strikt scheidingscriterium om het onderscheid af te bakenen is er echter niet. VANDENDRIESSCHE somt daarom een aantal aanwijzingen op: zo moet men kijken naar de wil van de oprichter, het maatschappelijk doel van de wetgever (of het al dan niet een algemeen belang is), de oprichting of erkenning door de overheid, het eenzijdig binden van derden, de publieke of private rechtsvorm én het bestaan van een toezichtregeling.⁶⁹ Deze aanwijzingen zijn vandaag de dag noodzakelijk aangezien er een steeds sterkere vervaging van het onderscheid tussen de verschillende rechtspersonen aan het opkomen is. Voor dit fenomeen zijn een aantal verklaringen zoals onder meer de privatisering van het publiekrecht. Zo maakt de overheid meer en meer gebruik van het privaatrecht bij het oprichten van zijn rechtspersonen. Dit is de zogenaamde tweewegenleer waarbij men kan kiezen voor ofwel een privaatrechtelijke ofwel een publiekrechtelijke weg.⁷⁰ Hierdoor vervullen vele privaatrechtelijke rechtspersonen een taak van algemeen belang wat voor veel verwarring kan zorgen. Men noemt dit zoals reeds vermeld functionele decentralisatie.⁷¹

⁶⁶ J. STAERCKE, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en behoorlijk burgerschap – Beginselen van de openbare dienst*, Brugge, Vanden Broele, 2002, 82-90.

⁶⁷ J. STAERCKE, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en behoorlijk burgerschap – Beginselen van de openbare dienst*, Brugge, Vanden Broele, 2002, 90.

⁶⁸ F. VANDENDRIESSCHE, *Publieke en private rechtspersonen: naar een graduele, meerduidige en evolutieve benadering van het onderscheid in de wetgeving en de rechtspraak*, Brugge, Die Keure, 2004, 20-23.

⁶⁹ F. VANDENDRIESSCHE, *Publieke en private rechtspersonen: naar een graduele, meerduidige en evolutieve benadering van het onderscheid in de wetgeving en de rechtspraak*, Brugge, Die Keure, 2004, 28-35; W. VAN GERVEN en S. LIERMAN, *Beginselen van Belgisch privaatrecht: algemeen deel: veertig jaar later: privaatrecht en publiekrecht in een meergelaagd kader van regelgeving, rechtsvorming en regeltoepassing*, Mechelen, Kluwer, 2010, 517.

⁷⁰ F. VANDENDRIESSCHE, *Publieke en private rechtspersonen: naar een graduele, meerduidige en evolutieve benadering van het onderscheid in de wetgeving en de rechtspraak*, Brugge, Die Keure, 2004, 118-119.

⁷¹ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 101.

Voorts is het ook belangrijk om te vermelden dat er hedendaags meer en meer geopteerd wordt voor een publiek-private samenwerking. Dit principe is verankerd in een decreet van 18 juli 2003 betreffende publieke-private samenwerking.⁷² Bij zo een samenwerking zal aan de ene kant een publiekrechtelijke en aan de andere kant een privaatrechtelijke partij met elkaar samenwerken om specifieke projecten te verwezenlijken.⁷³

2.2 De problematiek omtrent administratieve overheden

Aangezien het volgend hoofdstuk de bestuursrechtelijke instrumenten van de overheid bestudeert, is het van belang om te schetsen wat precies onder een administratieve overheid wordt begrepen. Tegenwoordig is dit immers niet helemaal duidelijk.

2.2.1 Waarom belangrijk?

De vraag waarom het begrip 'administratieve overheid' tegenwoordig zo belangrijk is, situeert zich vooral op het gebied van de bevoegdheid van de Raad van State. Artikel 14 van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State wet bepaalt immers het volgende: "*Indien het geschil niet door de wet aan een ander rechtscollege wordt toegekend, doet de afdeling uitspraak, bij wijze van arresten, over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen: 1° van de onderscheiden administratieve overheden; ...*"

De annulatiebevoegdheid van de Raad van State wordt aldus afgebakend door het begrip administratieve overheid en enkel akten en reglementen kunnen voorgelegd worden aan de Raad van de State. Akten en reglementen zijn de bestuurshandelingen van de administratieve overheid.⁷⁴ Er is geen enkele wet voorhanden die het begrip administratieve overheid definieert. Zelfs in de parlementaire voorbereiding is er geen enkele omschrijving terug te vinden. Dit kwam omwille van het feit dat men het niet noodzakelijk achtte, het was voor hen namelijk duidelijk genoeg om te weten wat er precies onder een administratieve overheid moest verstaan worden. Als gevolg werd het aan de rechtspraak en rechtsleer overgelaten om het begrip te omschrijven. Vooral de Raad van State zelf speelt hierbij een belangrijke rol. Naast de Raad van State heeft het Hof van Cassatie, in zijn functie als attributierechter, ook een aantal arresten gevelde waarbij het Hof zijn visie op de problematiek kenbaar maakte.⁷⁵ De begrenzing van het begrip administratieve overheid is aldus zeer belangrijk. Partijen in een rechtsgeschil moeten namelijk op de hoogte zijn welke rechter bevoegd is, aan de ene kant zijn er de zogenaamde burgerlijke rechtbanken en aan de andere kant is er de Raad van State.

⁷² Decreet van 18 juli 2003 betreffende publiek-private samenwerking, *BS* 19 september 2003.

⁷³ D. VAN GERVEN, *Rechtspersonen in het algemeen, verenigingen, stichtingen en publiekrechtelijke rechtspersonen*, Mechelen, Kluwer, 2007, 525.

⁷⁴ Dit zal aan bod komen in hoofdstuk 3; S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, Brugge, Die Keure, 2014, 104.

⁷⁵ F. VANDENDRIESSCHE, *Publieke en private rechtspersonen: naar een graduele, meerduidige en evolutieve benadering van het onderscheid in de wetgeving en de rechtspraak*, Brugge, Die Keure, 2004, 240-243; S. DE SOMER, "Het begrip administratieve overheid: stand van zaken van a never ending story", *RW* 2011, (1614) 1614; S. LUST en B. STEEN, "Welles nietes over vrije onderwijsinstellingen, administratieve overheden en rechtsbescherming", *TORB* 2002-03, (315) 317-318; D. VAN GERVEN, *Rechtspersonen in het algemeen, verenigingen, stichtingen en publiekrechtelijke rechtspersonen*, Mechelen, Kluwer, 2007, 523-524.

2.2.2 Theoretische benadering: een overzicht

Zoals vermeld heeft vooral de rechtspraak het begrip administratieve overheid uitgewerkt. De territoriale overheden zoals de federale overheid, de gemeenschappen, de gewesten, de provincies en de gemeenten worden in het algemeen beschouwd als administratieve overheden. Hierover bestaat geen discussie. Zoals reeds besproken zijn er ook nog andere publiekrechtelijke entiteiten zoals bijvoorbeeld de openbare instellingen. Deze worden ook beschouwd als administratieve overheden.⁷⁶ Omwille van de vervaging tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke entiteiten is het voor een aantal entiteiten veel moeilijker om te bepalen of ze als administratieve overheden worden aangemerkt. De rechtspraak heeft een aantal indicaties uitgewerkt, deze zullen hieronder worden besproken. Ook de evolutie in de rechtspraak komt aan bod.

2.2.2.1 Traditionele criteria

Gedurende lange tijd werd een onderscheid gemaakt tussen organieke en functionele criteria om het begrip administratieve overheid af te bakenen. De evolutie van deze twee benaderingen zal worden besproken.

2.2.2.1.1 Organieke criteria

Wanneer men de organieke criteria van een instelling in acht neemt, zal men vooral de aard van de instelling en zijn organieke band met een overheid onderzoeken. Zo zijn er drie elementen die een indicatie geven van een organieke band, namelijk: de oprichting door een overheid, de erkenning van een overheid én het toezicht door de overheid. Men gaat de instellingen in zijn geheel bekijken.⁷⁷ Voor het cassatiearrest van 6 september 2002 was men van oordeel dat een zuiver organieke band een noodzakelijke voorwaarde was om een privaatrechtelijke instelling als een administratieve overheid te kunnen kwalificeren.⁷⁸ De arresten Deschutter en Meulenijzer illustreren dit. Het arrest Deschutter⁷⁹ ging over een examenbeslissing genomen door een vrije onderwijsinstelling. De Raad van State oordeelde dat het 'institut Saint-Luce' opgericht was door een privépersoon en geen organieke band vertoonde met de overheid waardoor de Raad van State zich onbevoegd moest verklaren. Dit arrest werd aldus geveld vanuit een organieke benadering. Ook in het arrest Meulenijzer⁸⁰ van de Raad van State van 12 juni 2001 werd er geoordeeld dat de Raad van State onbevoegd is omwille van het feit dat de bestreden beslissing genomen is door de klassenraad van een vrije onderwijsinstelling. De instelling heeft geen organieke band met de overheid. Tegen dit arrest is er cassatieberoep ingesteld geweest. Dit resulteerde in een bekende uitspraak van het Hof van Cassatie op 6 september 2002⁸¹. Het Hof besliste namelijk het volgende: *"dat instellingen die zijn opgericht door privépersonen, maar erkend door de federale overheid, de overheid van de gemeenschappen en gewesten, de provincies of gemeenten, administratieve overheden zijn in de zin van dit artikel 14, mits hun werking door de overheid wordt bepaald en*

⁷⁶ V. VERDEYEN, "Administratieve overheden: een organieke nuancering van de functionele benadering", *CDPK* 2006, (323) 325.

⁷⁷ V. VERDEYEN, "Administratieve overheden: een organieke nuancering van de functionele benadering", *CDPK* 2006, (323) 326; F. VANDENDRIESSCHE, *Publieke en private rechtspersonen: naar een graduele, meerduidige en evolutieve benadering van het onderscheid in de wetgeving en de rechtspraak*, Brugge, Die Keure, 2004, 257.

⁷⁸ V. VERDEYEN, "Administratieve overheden; een organieke nuancering van de functionele benadering", *CDPK* 2006, (323) 329.

⁷⁹ RvS 13 februari 2001, nr. 93.289, Deschutter.

⁸⁰ RvS 12 juni 2001, nr. 96.316, Meulenijzer.

⁸¹ Cass. 6 september 2002, AR C.01.0382.N, M.G./ Instituut zusters van de onbevleete ontvangenis V.Z.W.

gecontroleerd en zij beslissingen kunnen nemen die derden binden, meer bepaald door de eigen verplichtingen tegenover anderen eenzijdig te bepalen of door verplichtingen van die anderen eenzijdig vast te stellen". In dit cassatiearrest werd het organieke criterium aldus verworpen en de imperiumbevoegdheid gebruikt.⁸²

2.2.2.1.2 Functionele criteria

Onder functionele criteria verstaat men de taken en de bevoegdheden die een instelling uitoefent. Indien men de functionele criteria in acht neemt om een instelling te kwalificeren als een administratieve overheid, moet men onderzoeken of deze instelling een taak van algemeen belang of een openbare dienst uitvoert ofwel moet men onderzoeken of deze instelling de bevoegdheid heeft om gezagshandelingen te stellen.⁸³ Zoals reeds vermeld, verwierp het Hof van Cassatie de beslissing inzake de onbevoegdheid van de Raad van State omwille van het ontbreken van een organieke band. Dit werd bevestigd in de arresten Hoffman⁸⁴ en Van den Brande⁸⁵ van de Raad van State. In deze arresten bepaalde de Raad van State dat vrije onderwijsinstellingen functionele openbare diensten zijn aan wie de overheid een taak van algemeen belang heeft toevertrouwd en bijgevolg een deel van het openbaar gezag uitoefent, waardoor zij handelingen stellen die binnen de bevoegdheid van de Raad van State kan vallen. Men verlaat aldus de organieke benadering en gaat over naar een functionele interpretatie van het begrip administratieve overheid.

2.2.2.2 Uitsluitings- en indicatiecriteria

Tegenwoordig hanteert men geen klassiek onderscheid meer tussen organieke en functionele criteria, maar men spreekt in de rechtspraak en rechtsleer over uitsluitings- en indicatiecriteria. Een uitsluitingscriterium houdt in dat de instelling automatisch wordt uitgesloten als administratieve overheid indien één van de criteria aanwezig zijn.⁸⁶

Sinds de principiearresten van Gimvindus⁸⁷ en BATC⁸⁸ werd een nieuw uitsluitingscriterium ontwikkeld voor privaatrechtelijke vormgegeven entiteiten. Men hanteerde in deze arresten het criterium van de imperiumbevoegdheden, wat uiteindelijk als uitsluitingscriterium gold. Een imperiumbevoegdheid houdt in dat men voor doeleinden van algemeen belang eenzijdig aan anderen bindende verplichtingen kan opleggen. Een voorbeeld van zo'n imperiumbevoegdheid is de taak van een onderwijsinstelling tot het uitreiken van diploma's.⁸⁹ Wanneer men zo een bevoegdheid uitoefent zal de instelling beschouwd worden als een administratieve overheid ondanks de privaatrechtelijke rechtsvorm. Indien zo een instelling geen gebruik maakt van zo een imperiumbevoegd zullen zij aldus niet worden beschouwd als administratieve overheid.

⁸² Dit zal onder puntje 2.2.2.2 worden besproken; S. DESOMER, "Het begrip administratieve overheid: stand van zaken van a never ending story", *RW* 2011, (1614) 1618.

⁸³ V. VERDEYEN, "Administratieve overheden: een organieke nuancering van de functionele benadering", *CDPK* 2006, (323) 326; F. VANDENDRIESSCHE, *Publieke en private rechtspersonen: naar een graduele, meerduidige en evolutieve benadering van het onderscheid in de wetgeving en de rechtspraak*, Brugge, Die Keure, 2004, 257; R. VERSTEGEN, "Wanneer treden privaatrechtelijke (onderwijs)instellingen op als administratieve overheid?", *RW* 2002-2003, (801) 803.

⁸⁴ RvS 8 oktober 2002, nr. 111.088, Hoffman.

⁸⁵ RvS 4 juni 2003, nr. 120.143, Van den Brande.

⁸⁶ F. VANDENDRIESSCHE, *Publieke en private rechtspersonen: naar een graduele, meerduidige en evolutieve benadering van het onderscheid in de wetgeving en de rechtspraak*, Brugge, Die Keure, 2004, 252-253.

⁸⁷ Cass. 14 februari 1997, Gimvindus, *arr. Cass.* 1997, 221.

⁸⁸ Cass. 10 september 1999, BATC, *arr. Cass.* 1999, 452.

⁸⁹ J. DE STAERCKE, "Wat is een administratieve overheid? De cassatiearresten van 6 september 2002", *TBP* 2003, (62) 62; F. VANDENDRIESSCHE, "De invulling van het begrip administratieve overheid na de arresten Gimvindus en BATC van het Hof van Cassatie", *RW* 2000, (497) 505.

Het BATC arrest en het Gimvindus arrest hebben aangetoond dat instellingen met een private rechtsvorm enkel als een administratieve overheid zullen beschouwd worden indien zij gezagshandelingen stellen, ook al zijn zij in zekere zin organiek verbonden met de overheid. Dit is vrij recent nogmaals eens bevestigd door Het Hof van Cassatie in een arrest van 13 juni 2013.⁹⁰

Wanneer men geen gebruik kan maken van een uitsluitingscriterium zal men moeten gaan kijken naar eventuele indicatiecriteria. Dit zijn criteria die aangeven of een instelling eventueel kan beschouwd worden als een administratieve overheid zoals bijvoorbeeld de publiekrechtelijke rechtsvorm van een instelling.

2.3 Toepassing op onderwijsinstellingen: statuut?

Het voorgaande heeft aangetoond dat het niet eenvoudig is om in België het juiste statuut van een entiteit te bepalen. Men moet immers met heel wat elementen rekening houden. Hieronder zal getracht worden om heel specifiek het statuut van de onderwijsinstellingen te bespreken.

2.3.1 Het GO! en het gesubsidieerd officieel onderwijs

De onderwijsinstellingen van het gemeenschapsonderwijs en het gesubsidieerd officieel onderwijs worden respectievelijk opgericht door de gemeenschappen en de provincies of gemeenten. Aangezien zij door de overheid zelf worden opgericht, moet men deze onderwijsinstellingen kwalificeren als organieke openbare instellingen.⁹¹ Organieke openbare instellingen kan men immers omschrijven als: *“een instelling naar publiekrecht of een bestuurlijke overheidsdienst, tot stand gebracht door een overheid om onder haar toezicht een taak van algemeen belang uit te oefenen of om in een collectieve behoefte te voorzien.”*⁹² De onderwijsinstellingen van het GO! en het gesubsidieerd onderwijs zijn niet alleen opgericht door een overheid maar ze verrichten ook een taak van algemeen belang.⁹³ Naast het feit dat deze onderwijsinstellingen organieke openbare instellingen zijn, kan men met zekerheid oordelen dat ze ook beschouwd kunnen worden als administratieve overheden. Hier bestaat geen twijfel over. De onderwijsinstellingen van het gemeenschapsonderwijs en het gesubsidieerd officieel onderwijs zijn namelijk zuiver publiekrechtelijke entiteiten. Dit volgt uit het gegeven dat ze worden opgericht door de overheid. De oprichting is zoals vermeld een belangrijke indicatie of een entiteit al dan niet beschouwd kan worden als een administratieve overheid. Deze onderwijsinstellingen zijn niet alleen opgericht door de overheid maar ze kunnen ook gezagshandelingen stellen. Door het uitreiken van diploma's kan men immers derden eenzijdig binden. Uit deze overwegingen volgt dat de onderwijsinstellingen van het gemeenschaps- en het gesubsidieerd officieel onderwijs zonder twijfel publiekrechtelijke rechtspersonen zijn. De beslechting van alle geschillen met betrekking tot deze instellingen en hun beslissingen behoren bijgevolg tot de bevoegdheid van de Raad van State. Aldus moeten de onderwijsinstellingen van het gemeenschaps- en het gesubsidieerd officieel onderwijs worden beschouwd als organieke openbare instellingen/diensten en als administratieve overheden overeenkomstig artikel 14 RvS-wet.⁹⁴

⁹⁰ Cass. 13 juni 2013, AR nr. C.12.0458.F, NV B.S.C.A. t/ NV A.H. en NV T.U..

⁹¹ L.M. VENY, *Onderwijsrecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 265.

⁹² L.M. VENY, *Onderwijsrecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 264.

⁹³ L.M. VENY, *Onderwijsrecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 267.

⁹⁴ S. LUST en B. STEEN, “Welles nietes over vrije onderwijsinstellingen, administratieve overheden en rechtsbescherming”, *TORB* 2002-03, (315) 324.

2.3.2 Gesubsidieerd vrij onderwijs

Het bepalen van het statuut van de onderwijsinstellingen van het gesubsidieerd vrij onderwijs is niet zo eenvoudig. Het probleem met het vrij gesubsidieerd onderwijs situeert zich vooral op het vlak van de oprichting van de onderwijsinstelling. Het wordt namelijk opgericht door een privépersoon en heeft bijgevolg geen organieke band met een overheid. Vrije onderwijsinstellingen zijn aldus geen publiekrechtelijke rechtspersonen.

De onderwijsinstellingen van dit onderwijsnet zijn opgericht in privaatrechtelijke vorm. Een belangrijk element is echter dat vrij gesubsidieerde onderwijsinstellingen instaan voor het verstrekken van onderwijs aan een groot gedeelte van de bevolking. Men omschrijft daarom zulke onderwijsinstellingen als 'functionele openbare diensten'. Het begrip 'functionele openbare dienst' houdt heel precies in dat een private persoon een taak krijgt toebedeeld met als doel de behartiging van een openbare dienst. De openbare dienst in casu is aldus het verlenen van onderwijs. Men kan niet spreken van een particulier belang, aangezien het onderwijs dat verleend wordt een groot aantal leerlingen bereikt.

Het begrip 'functionele openbare dienst' komt niet voor in wetgeving, het is namelijk ontwikkeld geweest door rechtsleer. Naast de erkenning in rechtsleer heeft ook rechtspraak zich uitgesproken over het statuut van de vrije onderwijsinstellingen. Meer bepaald heeft het Grondwettelijk Hof in twee arresten van 1992 geoordeeld dat vrije onderwijsinstellingen moeten beschouwd worden als functionele openbare diensten.⁹⁵

Het feit dat deze onderwijsinstellingen bestempeld kunnen worden als functionele openbare diensten betekent nog niet dat ze ook administratieve overheden zijn. Om als administratieve overheid beschouwd te kunnen worden moeten ze namelijk beschikken over imperiumbevoegdheden. Dit is het uitsluitingscriterium om te bepalen of een privaatrechtelijke entiteit een administratieve overheid kan zijn. Dit uitsluitingscriterium werd ontwikkeld door het Hof van Cassatie en werd later meermaals bevestigd. Zoals reeds vermeld, heeft rechtspraak aangenomen dat het uitreiken van diploma's en examenbeslissingen als gezagshandelingen kunnen worden beschouwd. Wanneer vrije onderwijsinstellingen zulke beslissingen nemen, -die derden aldus eenzijdig verbinden-, zal men onder de bevoegdheid van de Raad van State vallen.

⁹⁵ Arbitragehof 2 april 1992, nr. 26/92, overw. 3.B.6.; Arbitragehof 2 april 1992, nr. 27/92, overw. 4.B.2. .

HOOFDSTUK 3 INSTRUMENTEN VAN DE OVERHEID

De overheid beschikt over heel wat instrumenten om haar beleid optimaal te kunnen uitoefenen. In dit hoofdstuk wordt getracht een overzicht te geven van de rechtshandelingen die zij concreet kan stellen. Dit onderzoek hangt samen met het begrip bestuursrechtelijke instrumenten. Om een antwoord te vinden op de centrale onderzoeksvraag is het noodzakelijk om te bestuderen wat precies onder het begrip van bestuursrechtelijke instrumenten wordt begrepen. Van uitermate belang is de vraag over welke instrumenten de onderwijsinstellingen precies beschikken. Dit kan worden gelinkt aan het statuut van de onderwijsinstellingen, dat reeds aan bod kwam in het tweede hoofdstuk. Ook dit zal grondig onderzocht worden. Dit hoofdstuk zal de tweede subvraag behandelen namelijk of onderwijsinstellingen bestuurshandelingen kunnen stellen.

3.1 Welke handelingen kunnen overheden stellen?

De overheid kan zowel gebruik maken van publiekrechtelijke als van privaatrechtelijke technieken om haar beleid optimaal uit te oefenen. Zo beschikt de overheid omwille van het algemeen belang over verregaande technieken zoals de eenzijdige bestuurshandeling en de reglementaire rechtshandeling. Hierbij moet de overheid wel het wettigheidsbeginsel of rechtmatigheidsbeginsel naleven. Dit houdt in dat zij net zoals elk andere rechtssubject de wetten moet naleven. Dit is namelijk het principe van de rechtsstaat.⁹⁶ Hiernaast schrijft de wet ook privaatrechtelijke technieken voor die aan de overheid toebehoren. Dit wordt aangeduid met de zogenaamde tweewegenleer.

De bestuursrechtelijke instrumenten van de overheid kunnen aldus worden ingedeeld in drie verschillende groepen, namelijk de (eenzijdige) administratieve rechtshandelingen, de reglementen en de administratieve contracten. Deze instrumenten zijn echter niet strikt van elkaar te onderscheiden, dit zal gaandeweg duidelijk worden.

3.1.1 De (eenzijdige) administratieve rechtshandeling

De eenzijdige administratieve rechtshandeling is één van de prerogatieven waarover de overheid beschikt in het kader van haar taak om het algemeen belang zo goed mogelijk te behartigen. Hieruit blijkt nogmaals de ongelijkheid tussen de overheid en de burger. Dit is anders in het privaatrecht waar er door het voorschrijven van wilsovereenstemming een gelijkheid geldt.⁹⁷

Er zijn reeds verschillende opvattingen van (eenzijdige) administratieve rechtshandelingen. Het begrip 'rechtshandeling' zelf werd reeds tijdens de voorbereiding van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen gedefinieerd als: "*de handelingen die bewust worden verricht met het oog op het creëren van rechtsgevolgen of het beletten van de totstandkoming van bepaalde rechtsgevolgen.*"⁹⁸ DE VISSCHERE maakte reeds in de jaren 60 een onderscheid tussen eenzijdige akten en contractuele akten. Hij beschreef de eenzijdige akte als *eenzijdige handelingen waarbij het bestuur optreedt als overheid, bekleedt met specifieke bevoegdheden, en diezelfde overheid alleen en soeverein beslist.*⁹⁹ Later omschreef VAN

⁹⁶ R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 157-158.

⁹⁷ R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 23.

⁹⁸ Parl. St. 1988, nr. 215/3, 20.

⁹⁹ F.E. DE VISSCHERE, *Algemene theorie der rechtshandelingen van het openbaar bestuur*, Antwerpen, Standaard, 1966, 20.

MENSEL een administratieve rechtshandeling als *een door een administratieve overheid op eenzijdige wijze genomen uitvoerbare rechtshandeling bekleed met het vermoeden van wettigheid*.¹⁰⁰ Meer recent wordt ook de term 'eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling' gebruikt die door TIJS gedefinieerd wordt als een *eenzijdige handeling uitgaande van een bestuur die doelbewust de rechtstoestand van de bestuurde wijzigt of belet dat deze gewijzigd wordt*.¹⁰¹

Uit deze verschillende definities kunnen we verschillende kenmerken onderscheiden. Ten eerste heeft een administratieve rechtshandeling een eenzijdig karakter. Dit betekent dat de overheid rechten en plichten kan opleggen zonder inspraak van de betrokkenen.¹⁰² De administratieve rechtshandeling creëert dus niet alleen rechten maar ook verplichtingen, naast het eenzijdig karakter heeft het ook een dwingende kracht.¹⁰³ Ten tweede gaat de administratieve rechtshandeling uit van een (administratieve) overheid¹⁰⁴ of een bestuur. Ten derde gaat het, zoals reeds besproken, over een 'rechtshandeling'. Dit houdt in dat de handeling expliciet is gesteld om rechtsgevolgen te beogen. Feitelijke handelingen en louter voorbereidende handelingen kunnen om deze reden niet aanzien worden als een (eenzijdige) administratieve rechtshandeling.¹⁰⁵ Ten vierde heeft de administratieve rechtshandeling een uitvoerbaar en verbindend karakter vanaf de publicatie ervan. Dit hangt samen met het "privilège du préalable" principe en het "privilège de l'exécution" principe.¹⁰⁶ Deze principes houden in dat de administratieve rechtshandeling geen voorafgaandelijke rechterlijke titel nodig heeft opdat ze uitvoerbaar zou zijn en dat het bestuur zelf de mogelijkheid heeft tot een gedwongen tenuitvoerlegging van de administratieve rechtshandeling over te gaan.¹⁰⁷ Verder geldt er ook een vermoeden dat de administratieve rechtshandeling in overeenstemming is met de wet.¹⁰⁸

Door het gebruik van eenzijdige administratieve rechtshandelingen kunnen overheden eenzijdig derden bindende beslissingen nemen zonder de wilsovereenstemming van de tegenpartij. Zoals reeds vermeld, kan de overheid zulke rechtshandelingen stellen omwille van het algemeen belang. Er is met andere woorden geen gelijkheid tussen de overheid en de burger. Voorbeelden van zulke administratieve rechtshandelingen zijn: een benoeming, een onteigening, het verlenen van een vergunning, de schorsing van een ambtenaar, het opleggen van een belasting, ... Toch is er voldoende rechtsbescherming voorhanden tegen zulke administratieve rechtshandelingen. Zo is de Raad van State de bevoegde rechter om administratieve rechtshandelingen te schorsen of zelfs te vernietigen. Verder kunnen ook gewone rechtscolleges de wettigheid van administratieve rechtshandelingen toetsen door middel van artikel 159 van de Grondwet, de zogenaamde exceptie van onwettigheid.¹⁰⁹

¹⁰⁰ A. VAN MENSEL, I. CLOECKAERT en W. ONDERDONCK, *De administratieve rechtshandeling: een proeve*, Gent, Mys en Breesch, 1997, 3.

¹⁰¹ R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 164.

¹⁰² A. VAN MENSEL, I. CLOECKAERT en W. ONDERDONCK, *De administratieve rechtshandeling: een proeve*, Gent, Mys en Breesch, 1997, 31.

¹⁰³ R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 169.

¹⁰⁴ Het begrip administratieve overheid werd reeds uitvoerig besproken in het tweede hoofdstuk.

¹⁰⁵ R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 165.

¹⁰⁶ D. BATSELÉ, T. MORTIER en M. SCARCEZ, *Algemeen administratief recht*, Brussel, Bruylant, 2012, 530.

¹⁰⁷ R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 169-170.

¹⁰⁸ A. VAN MENSEL, I. CLOECKAERT en W. ONDERDONCK., *De administratieve rechtshandeling: een proeve*, Gent, Mys en Breesch, 1997, 4.

¹⁰⁹ J. DUJARDIN, J. VANDE LANOTTE, P. VANDEN HEEDE en G. GOEDERTIER, *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2008, 20.

Verder is het opportuun om te vermelden dat de (eenzijdige) administratieve rechtshandelingen kunnen ingedeeld worden in twee groepen: de verordenende of de reglementaire eenzijdige administratieve rechtshandeling aan de ene kant en de beschikkende of de individuele eenzijdige administratieve rechtshandeling aan de andere kant.¹¹⁰

3.1.2 Reglementen

Een reglement wordt in het Valks juridisch woordenboek gedefinieerd als *een door een administratieve overheid genomen besluit dat algemene regels bevat en dus voor meermaalse toepassing vatbaar is, in tegenstelling tot een individuele bestuurshandeling*.¹¹¹ OPDEBEEK beschouwt een reglement als *een besluit van een administratieve overheid dat een rechtsregel formuleert en een algemene draagwijdte heeft en bijgevolg bestemd is om in een onbepaald aantal gevallen te worden toegepast*.¹¹² Uit deze twee definities kunnen de volgende aspecten worden afgeleid om een akte te kunnen kwalificeren als reglement.

Het uitvaardigen van reglementen is een bevoegdheid die enkel is voorbehouden aan administratieve overheden. De vraag welke entiteiten in het Belgisch recht worden beschouwd als administratieve overheid is niet eenvoudig te beantwoorden. Dit werd reeds besproken in hoofdstuk 2 van deze scriptie. Om een akte te kunnen kwalificeren als reglement moet altijd eerst worden onderzocht of de akte is uitgevaardigd door een administratieve overheid. Tegenwoordig zijn er vele entiteiten die kunnen beschouwd worden als administratieve overheden. Zo kunnen reglementen zowel worden uitgevaardigd door de uitvoerende macht en de territoriaal gedecentraliseerde overheden als door functioneel gedecentraliseerde diensten. Aan gedecentraliseerde overheden/diensten worden immers in beperkte gevallen door de wetgever verordenende bevoegdheden verleend. Zo zijn onder andere onderwijsinstellingen bevoegd om reglementen uit te vaardigen, meer specifiek de eigen onderwijs- en examenreglementen.¹¹³

Opdat het gekwalificeerd kan worden als reglement, moet vervolgens worden nagegaan of een akte algemene en onpersoonlijke rechtsregels creëert. Met een reglement of een verordening worden immers rechtsregels gecreëerd die een abstract, algemeen en onpersoonlijk karakter hebben en die op een onbepaald aantal gevallen van toepassing zijn. Het is van belang dat het reglement een algemene draagwijdte heeft waarbij de rechtsregels die het bevat onpersoonlijk zijn en aldus niemand specifiek aanwijzen. Ten slotte moet het reglement toepassing vinden op een onbepaald aantal gevallen. Het reglement mag met andere woorden niet gericht zijn op één enkele individuele persoon. Voor die situatie bestaan immers de zogenaamde besluiten met individuele strekking, ook wel de individuele administratieve rechtshandeling genoemd.

¹¹⁰ J. DUJARDIN, J. VANDE LANOTTE, P. VANDEN HEEDE en G. GOEDERTIER, *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2008, 20.

¹¹¹ E. DIRIX, B. TILLEMEN en P. VAN ORSHOVEN, *De Valks juridisch woordenboek*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 350.

¹¹² I. OPDEBEEK en A. COOLSAET, "Toepassingsgebied *ratione materiae* van de Wet Motivering Bestuurshandelingen" in I. OPDEBEEK, A. COOLSAET, F. CHARLIER, S. DE SOMER, G. DEBERSAQUES, D. DECOCK, J. DERIDDER, J. DUJARDIN, B. PEETERS, M. RYCKASEYS, E. VAN DE VELDE, S. VAN GARSSE, A. VAN REGENMORTEL, S. VERBIST en R. VERCRUYSSSEN (eds.), *De formele motivering van bestuurshandelingen*, Brugge, Die Keure, 2013, (55) 67.

¹¹³ R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 37; P. LECROART, "De wet in de zin van artikel 608 van het gerechtelijk wetboek", *Jaarverslag van het Hof van Cassatie* 2006, (1) 222-229.

Tegenover de reglementaire administratieve rechtshandeling oftewel het reglement staat aldus de individuele administratieve rechtshandeling. Een individuele administratieve rechtshandeling is verschillend aangezien ze een algemene regel zal toepassen op een of meer bepaalde personen. Er zal aldus een uitvoeringsbesluit worden genomen gebaseerd op een concrete situatie.¹¹⁴

Dit onderscheid is omwille van verschillende redenen van belang. Ten eerste mag een individuele administratieve rechtshandeling niet afwijken van een algemeen geldend reglement. Dit is een veruitwendiging van het gelijkheidsbeginsel. Ten tweede zal een individuele administratieve rechtshandeling altijd formeel gemotiveerd moeten worden; voor reglementen geldt er slechts een materiële motiveringsplicht. Voor reglementen gelden er echter wel strengere voorwaarden inzake de totstandkoming. Zij moeten immers onderworpen worden aan het advies van de Raad van State. Ten derde zullen reglementen op algemene wijze bekend gemaakt worden, bijvoorbeeld door middel van een publicatie in het Belgisch Staatsblad. De individuele administratieve rechtshandeling daarentegen moet enkel kenbaar worden gemaakt aan degene op wie het van toepassing is. Ten vierde kunnen reglementen ten allen tijde gewijzigd worden. Voor individuele rechtshandelingen is dit slechts beperkt mogelijk. Ten slotte zijn er voor individuele administratieve rechtshandelingen bijkomende (verplichte) beroepsmogelijkheden. Zo moeten personen die zulke eenzijdige administratieve rechtshandelingen willen aanvechten vooraf aan het beroep voor de Raad van State, een georganiseerd bestuurlijk beroep instellen. Dit is niet mogelijk voor reglementen.¹¹⁵

3.1.3 Administratieve contracten/overeenkomsten

Een administratief contract is een privaatrechtelijk instrument dat door een overheid kan worden uitgeoefend onder welbepaalde voorwaarden. Toch is het van belang om deze privaatrechtelijke techniek naast de publiekrechtelijke technieken te vermelden, aangezien het een belangrijke en steeds meer voorkomend instrument is dat de overheid ter beschikking heeft.

De wettelijke grondslag van het administratief contract vindt men terug in artikel 1101 van het Burgerlijk Wetboek dat het volgende bepaalt: "*Een contract is een overeenkomst waarbij een of meer personen zich jegens een of meer andere verbinden iets te geven, te doen, of niet te doen.*" Verder wordt in artikel 1123 Burgerlijk Wetboek vermeld dat: "*Een ieder kan contracten aangaan, indien hij daartoe door de wet niet onbekwaam is verklaard.*" Omwille van deze twee artikelen kan men afleiden dat ook de overheid de mogelijkheid heeft om overeenkomsten af te sluiten.

Hoewel de wet deze praktijk duidelijk niet verbiedt, was er toch twijfel over in de rechtspraak en rechtsleer. Uiteindelijk kwam men tot de conclusie dat de overheid toch een vrije keuze heeft inzake het gebruik van publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instrumenten. Hier moet echter een nuancering bij gemaakt worden aangezien er een aantal dwingende voorwaarden bestaan die gehandhaafd moeten worden. Zo mogen de administratieve contracten niet in strijd zijn met dwingende rechtsregels of algemene rechtsbeginselen. Verder mag er ook niet geraakt worden aan

¹¹⁴ I. OPDEBEEK, *Bestuursrecht*, Antwerpen, Universitas, 2012, 47; R. TUIS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 173.

¹¹⁵ R. TUIS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 174; I. OPDEBEEK, *Bestuursrecht*, Antwerpen, Universitas, 2012, 48-49.

de bevoegdheden van de overheid of een beperking plaatsvinden van de beoordelingsvrijheid.¹¹⁶ Deze redeneringen zijn ontstaan door de zogenaamde tweewegenleer. Deze leer werd verder ontwikkeld in de 'Windmill-zaak'. In deze zaak oordeelde de Hoge Raad in Nederland dat de overheid eerst de publiekrechtelijke regeling moet volgen. Enkel indien dit niet mogelijk is, is het toegelaten om gebruik te maken van het privaatrecht. Er is aldus geen absolute keuzevrijheid meer. Want indien er een publiekrechtelijke regeling voorhanden is waarin er niets terug te vinden is over het gebruik van een privaatrechtelijk instrument, zal men het criterium van 'onaanvaardbare doorkruising' toepassen. Dit houdt in dat het gebruik van het privaatrecht slechts mogelijk is indien dit een publiekrechtelijke regeling niet op onaanvaardbare wijze doorkruist. In België is de tweewegenleer in de rechtsleer algemeen aanvaardt.¹¹⁷

Er kan verwarring ontstaan omtrent het toepasselijk recht op het gebied van administratieve contracten. Hiervoor moet een onderscheid worden gemaakt. Ten eerste zijn er de gewone contracten die de overheid sluit met een particulier. De overheid wordt in deze rechtsverhouding beschouwd als een particulier persoon. Er is aldus geen ongelijkheid tussen de partijen. Op deze overeenkomsten zijn bijgevolg de bepalingen van het burgerlijk recht van toepassing. Voorbeelden zijn koop- en huurovereenkomsten. Ten tweede zijn er de effectieve administratieve contracten. Dit houdt heel specifiek in dat de overheid optreedt ter vrijwaring van het algemeen belang. De partijen staan in deze verhouding op ongelijke voet. In tegenstelling tot de gewone contracten zijn de administratieve contracten in hoofdorde onderworpen aan de bepalingen van het administratief recht. Slechts in ondergeschikte orde zijn de regels van het burgerlijk recht op hen van toepassing. Ten derde zijn er de beleidsovereenkomsten. Deze overeenkomsten leggen de samenwerking vast tussen de overheid en een particulier, met het oog op de uitvoering van een welbepaald beleid. Het spreekt voor zich dat deze overeenkomsten niet in strijd mogen zijn met dwingende rechtsbepalingen en algemene rechtsbeginsel. Verder mogen ze de beleidsvrijheid van de overheid niet aantasten.¹¹⁸

De bekendste voorbeelden van administratieve contracten zijn de domeinconcessie, de concessie van openbare diensten en de overheidsopdrachten van werken, leveringen en diensten. Bij een concessie van openbare diensten zal de overheid een openbare dienst exploiteren aan de concessiehouder, welke een particulier of een openbare instelling kan zijn. Deze zal de openbare dienst exploiteren mits het naleven van de strikte voorwaarden die de overheid oplegt. Het Hof van Cassatie heeft geoordeeld dat de concessieovereenkomst een overeenkomst *sui generis* is, die niet uitsluitend door de regels van het burgerlijk recht worden beheerst. Een bekend voorbeeld van een dergelijke concessie van een openbare dienst is de uitbating van het stedelijk zwembad.¹¹⁹

¹¹⁶ I. CLEYMAET, S. VANDAMME, K. VANDERSCHOT en B. HUBEAU (eds.), *Praktisch administratief recht 2014*, Berchem, De Boeck, 2014, 166.

¹¹⁷ F. VANDENDRIESSCHE, *Publieke en private rechtspersonen: naar een graduele, meerduidige en evolutieve benadering van het onderscheid in de wetgeving en de rechtspraak*, Brugge, Die Keure, 2004, 97-104; K. WAUTERS, "Zin of onzin van een leer van het administratief contract in België?" in *Liber amicorum Marc Boes*, Brugge, Die Keure, 2011, (589) 603.

¹¹⁸ I. CLEYMAET, S. VANDAMME, K. VANDERSCHOT en B. HUBEAU (eds.), *Praktisch administratief recht 2014*, Berchem, De Boeck, 2014, 167; W. VAN GERVEN en S. COVERNAEKER, *Verbintenissenrecht*, Leuven, Acco, 2010, 52-54.

¹¹⁹ S. VAN GARSSE, *De concessie in het raam van publiek-private samenwerking: een analyse van het openbaar en het privaat domein, van de domeinconcessies, de concessies van openbare werken, de concessies van diensten en hun aanbesteding*, Brugge, Die Keure, 2007, 451; W. VAN GERVEN en S. COVERNAEKER,

3.2 Privaatrechtelijk instrument: 'De overeenkomst'

Ter vervollediging en voor het vlotte verloop van deze scriptie is het van belang om hét privaatrechtelijk instrument bij uitstek te onderzoeken, namelijk 'de overeenkomst' of 'het contract'. De overeenkomst staat lijnrecht tegenover de (eenzijdige) administratieve rechtshandeling. Een overeenkomst is namelijk *een op wilsovereenstemming berustende meezijdige rechtshandeling waarbij een of meer partijen jegens een of meer anderen, al of niet over en weer juridische afdwingbare verbintenissen aangaan*. De overeenkomst kan echter zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk zijn. De publiekrechtelijke overeenkomst kwam reeds aan bod.

De grondslag van het overeenkomstenrecht is de wilsautonomie. De wilsautonomie houdt in dat *elk individu de bevoegdheid heeft om vrij en naar eigen goeddunken zijn eigen rechtspositie te bepalen, onder meer door vrij overeenkomsten aan te gaan*.¹²⁰ Dit hangt samen met de contractvrijheid waarover particulieren beschikken in private aangelegenheden. Overeenkomstig artikel 1108 van het Burgerlijk Wetboek is een overeenkomst pas geldig als de toestemming van de partij die zich verbindt, aanwezig is. Er moet aldus een wilsovereenstemming tussen beide partijen zijn omtrent de essentiële en substantiële bestanddelen van de overeenkomst opdat de overeenkomst geldig zal zijn. De wil moet volwaardig zijn en vrij zijn van gebreken. Dit wil zeggen dat de wilsuiting moet uitgaan van een persoon die de gevolgen van zijn daden overziet en bijgevolg handelsbekwaam is.¹²¹

Naast de wilsautonomie moet de overeenkomst ook wederkerig zijn. Dit houdt in dat de partijen zich over en weer jegens elkaar verbinden.¹²² Er moeten aldus twee partijen aanwezig zijn bij het aangaan van de overeenkomst. Beide partijen moeten hun wil te kennen geven om zich jegens elkaar te verbinden. Ten slotte moeten er ook werkelijke juridische afdwingbare verbintenissen ontstaan door het afsluiten van de overeenkomst. Dit betekent dat de totstandkoming van de overeenkomst afhankelijk is van de aanwezigheid van een bepaald voorwerp. Zo moeten de partijen overgaan tot iets geven, iets doen of omgekeerd iets niet doen.¹²³ Het voorwerp van de verbintenis moet bestaan, in de handel zijn en bepaalbaar zijn. De daad of de onthouding van de verbintenis moet geoorloofd zijn en persoonlijk toekomen aan de schuldenaar.¹²⁴ De geldigheidsvereisten van de overeenkomst staan opgesomd in artikel 1108 van het Burgerlijk Wetboek.

3.3 Welke handelingen kunnen onderwijsinstellingen stellen?

Gelet op het vlot beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag, is het van belang om na te gaan welke rechtshandelingen de onderwijsinstellingen in België precies kunnen stellen. Dit hangt samen met hun statuut.

Verbintenissenrecht, Leuven, Acco, 2010, 52-54; Cass. 4 december 2000, *R.W.* 2002-2003, 1578; S. STIJNS, *Leerboek verbintenissenrecht boek 1*, Brugge, Die Keure, 2005, 19-21

¹²⁰ C. VERVACK, *De rol van de rechter in de precontractuele fase. Schadeherstel bij afgebroken onderhandelingen*, Brugge, Die Keure, 2015, 11.

¹²¹ W. VANGERVEN en S. COVERNAEKER, *Verbintenissenrecht*, Leuven, Acco, 2010, 111-112.

¹²² Artikel 1102 Burgerlijk Wetboek

¹²³ Artikel 1126 Burgerlijk Wetboek

¹²⁴ M. DE JONCKHEERE, *Inleiding tot het recht*, Brugge, Die Keure, 2014, 51.

3.3.1 GO! en het gesubsidieerd officieel onderwijs

In het vorige hoofdstuk werd bepaald dat de onderwijsinstellingen van het gemeenschapsonderwijs en het gesubsidieerd officieel onderwijs kunnen gekwalificeerd worden als organieke openbare diensten. Deze onderwijsinstellingen worden namelijk opgericht door de overheid en behartigen het algemeen belang. Bijgevolg hebben zij een organieke band met de overheid en worden zij beschouwd als administratieve overheden.¹²⁵

Gelet op het voorgaande beschikken de onderwijsinstellingen van het gemeenschapsonderwijs en van het officieel gesubsidieerd onderwijs over een aantal bestuursrechtelijke instrumenten. Deze instrumenten kwamen reeds aan bod. Meer specifiek kunnen deze onderwijsinstellingen eenzijdige administratieve handelingen stellen, reglementen uitvaardigen en administratieve contracten sluiten. Dit volgt uit het feit dat de instellingen kunnen gekwalificeerd worden als administratieve overheden. Het gevolg hiervan is dat de Raad van State voor de controle van het grote deel van hun rechtshandelingen bevoegd zal zijn.¹²⁶ Deze onderwijsinstellingen stellen aldus voornamelijk bestuurshandelingen. In uitzonderlijke gevallen maken zij gebruik van een gewone rechtshandeling zoals het aangaan van een overeenkomst. Ook dit werd reeds uitvoering besproken.

3.3.2 Gesubsidieerd vrij onderwijs

Onderwijsinstellingen van het vrij gesubsidieerd onderwijs worden opgericht door een privé-initiatief. De laatste tijd is er echter een sterke tendens waarneembaar vanuit de overheid die heel wat elementen van het publiekrecht introduceert bij het vrij onderwijs. Dit is mogelijk aangezien de overheid deze onderwijsinstellingen subsidieert. Zo kan de overheid reglementering aan de instellingen opleggen waaraan ze zich moeten houden. De vrije onderwijsinstellingen zelf behartigen, hoewel ze door particulieren zijn opgericht, het algemeen belang door mee te werken aan het onderwijsbeleid in België. Uit al deze overwegingen volgt dat het vrij onderwijs een functionele openbare dienst is. Dit is zo ontwikkeld door rechtsleer en rechtspraak.¹²⁷

Het feit dat het vrij onderwijs een functionele openbare dienst is, betekent niet dat zij enkel bestuurshandelingen kan stellen. De vrije onderwijsinstelling is namelijk nog steeds een privaatrechtelijke rechtsvorm. In het privaatrecht maakt men geen gebruik van eenzijdige administratieve rechtshandelingen. Particulieren hebben namelijk in tegenstelling tot de overheid geen bevoorrechte positie. Zij kunnen enkel gebruik maken van ("gewone") rechtshandelingen. Hierin kan wel een onderscheid worden gemaakt tussen meezijdige en eenzijdige rechtshandelingen. Bij meezijdige rechtshandelingen zullen er rechtsgevolgen ontstaan omwille van het akkoord tussen beide partijen. Beide partijen zijn in het privaatrecht immers gelijk ten opzichte van elkaar. Het klassiek voorbeeld van zo een meezijdige rechtshandeling is de koop-verkoopovereenkomst. In het privaatrecht zijn er ook eenzijdige rechtshandelingen mogelijk. Dit houdt in dat er rechtsgevolgen zullen optreden door de wilsuiging van slechts één partij. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het erkennen van een kind.¹²⁸

¹²⁵ Zie voor een volledige uitleg omtrent het statuut van de onderwijsinstellingen naar het tweede hoofdstuk.

¹²⁶ S. LUST en B. STEEN, "Welles nietes over vrije onderwijsinstellingen, administratieve overheden en rechtsbescherming", *TORB* 2002-03, (315) 324.

¹²⁷ Dit kwam reeds uitvoering aan bod in hoofdstuk 2; S. LUST en B. STEEN, "Welles nietes over vrije onderwijsinstellingen, administratieve overheden en rechtsbescherming", *TORB* 2002-03, (315) 324-325.

¹²⁸ B. DE GROOTE en R. DE CORTE, *Privaatrecht in hoofdlijnen 2*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 240; B. DE GROOTE en R. DE CORTE, *Privaatrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 238.

Bij de hypothese dat een vrije onderwijsinstelling geen bestuurshandelingen kan stellen moet echter een sterke nuance worden gemaakt. Zo heeft rechtspraak van de Raad van State en rechtspraak van het Hof van Cassatie bevestigd dat in bepaalde gevallen onderwijsinstellingen van het vrij gesubsidieerd onderwijs wel degelijk bestuurshandelingen of zogenaamde eenzijdige administratieve rechtshandelingen kunnen stellen. Dit is namelijk het geval bij examenbeslissingen. Hierover is echter enige tijd gedebatteerd geweest. Zo oordeelde de Raad van State reeds in het arrest *Franssens* in 1981 dat het bevoegd is voor een examenbetwisting in het vrije onderwijs. Op deze zienswijze kwam de Raad van State vervolgens terug in 2001 met het *Deschutter* arrest. In dit arrest werd er geoordeeld dat omwille van het feit dat de vrije onderwijsinstelling geen organieke band vertoont met de overheid, het niet beschouwd kan worden als een administratieve overheid en de Raad van State bijgevolg niet bevoegd zal zijn voor de controle van de beslissingen van die instelling. Vrij snel kwam men echter nogmaals terug op deze rechtspraak. Zo besliste het Hof van Cassatie op 6 september 2002 dat de Raad van State niet voldoende gemotiveerd had waarom het zich onbevoegd verklaarde inzake examenbeslissingen.

De algemene vergadering van de Raad van State besloot uiteindelijk om terug te komen op zijn rechtspraak en verklaarde zich opnieuw bevoegd voor examenbeslissingen in de zaak *Van Den Brande* op 4 juni 2003. De bevoegdheid van de Raad van State inzake examenbeslissingen is gebaseerd op het openbaar gezag dat de vrije onderwijsinstellingen door deze beslissingen uitoefenen.¹²⁹

Inzake tuchtmaatregelen tegen leerlingen in het vrij gesubsidieerd onderwijs is het vaste rechtspraak dat de Raad van State niet bevoegd is. Aan tuchtmaatregelen zijn immers geen eenzijdig dwingende rechtsgevolgen voor derden verbonden. Tuchtmaatregelen zijn namelijk enkel regels van interne organisatie van een onderwijsinstelling en bijgevolg geen bestuurshandeling.¹³⁰

Ter conclusie kan er worden gesteld dat vrij gesubsidieerde onderwijsinstellingen wel degelijk in bepaalde gevallen bestuurshandelingen kunnen stellen ondanks het feit dat ze een private rechtsvorm hebben. Men hanteert het criterium van eenzijdig derden bindende beslissingen. Deze handelingen worden gezien als administratieve eenzijdige rechtshandelingen en zullen onder de bevoegdheid van de Raad van State vallen, zoals dat inmiddels het geval is voor examenbeslissingen.

¹²⁹ R. VERSTEGEN, "Oud en nieuw over de bevoegde rechter. Het (vrij) onderwijs als proeftuin voor juristen", *RW* 2004-2005,(1561)1562-1563; S. LUST en B. STEEN, "Welles nietes over vrije onderwijsinstellingen, administratieve overheden en rechtsbescherming", *TORB* 2002-03, (315) 324-338; RvS 13 februari 2001, nr. 93.289, *RW* 2000-2001, 1388, met noot R. VERSTEGEN, "De Raad van State is onbevoegd", 1388-1391; RvS (alg. verg.) 4 juni 2003, nr. 120.143; RvS (12^e k) 8 oktober 2002, nr. 111.088; RvS 16 oktober 1981, nr. 21.467, *arr. R.v.St.* 1981, 1485.

¹³⁰ RvS 23 juli 2003, nr. 121.835, *Onclincx*; RvS 18 augustus 2010, nr. 206.914, *Chirila*; RvS 17 juni 2011, nr. 213.958, *De Muynck*; RvS 14 september 2011, nr. 215.148, *Baeckelandt en anderen*; RvS 26 januari 2012, nr. 217.573, *Ourrach*; RvS 23 februari 2012, nr. 218.187, *Bourguignon*; RvS 10 april 2012, nr. 218.837, *Huys*; RvS 3 augustus 2012, nr. 220.417, *De Munck*.

HOOFDSTUK 4 HET SCHOOLREGLEMENT

Deze scriptie doet een onderzoek naar de juridische kwalificatie van het schoolreglement. Het spreekt voor zich dat een onderzoek naar het concept 'schoolreglement' van belang zal zijn. Het schoolreglement is pas juridisch op de voorgrond getreden in 1991. Het kan aldus beschouwd worden als een recent fenomeen. Veel informatie omtrent het schoolreglement is bijgevolg niet voorhanden. Dit hoofdstuk tracht om het schoolreglement op een zo ruim mogelijke manier uiteen te zetten. Ten eerste zal de ontstaansgeschiedenis van het schoolreglement worden verklaard. Het organisatiebesluit secundair onderwijs van 1991 neemt hierbij een belangrijke plaats in. Ten tweede zal worden bepaald wie precies bevoegd is om een schoolreglement uit te vaardigen. Ten derde volgt de inhoudelijke bespreking van het schoolreglement. Dit gedeelte vormt de kern van dit hoofdstuk. Het bespreekt namelijk wat er precies in een schoolreglement moet worden geschreven. Ten vierde wordt er onderzocht waar ouders het schoolreglement kunnen raadplegen. Ten slotte zullen verschillende situaties worden bestudeerd waarin men mogelijk met het schoolreglement in aanraking zal komen.

4.1 Ontstaansgeschiedenis

4.1.1 De situatie voor 1991

Tot aan het begin van de jaren negentig was er wettelijk geen statuut voorzien voor leerlingen van onderwijsinstellingen in België. Bijgevolg beschikten zij over een zeer zwakke rechtspositie.

Het onderwijsrecht was rond deze periode onderhevig aan heel wat veranderingen. Door de staatshervorming van 1988 werd artikel 24 in de Grondwet geschreven. Dit bepaalde onder meer de vrijheid van onderwijs, het recht op onderwijs, gelijkheid in onderwijsaangelegenheden en het wettigheidsbeginsel in het onderwijs. Deze principes waren een veruitwendiging van het schoolpact. Naast de verankering van de fundamentele onderwijsrechten in de Grondwet was er ook een uitbreiding van de bevoegdheden van het Arbitragehof¹³¹. Meer specifiek kon het Arbitragehof vanaf deze staatshervorming toezicht uitoefenen op artikel 10,11 en 24 van de Grondwet.¹³² Er was aldus een jurisdictioneel toezicht mogelijk op de vrijheden van het onderwijs.

Ook op internationaal vlak zat men niet stil. Op 20 november 1989 werd namelijk de Conventie over de Rechten van het Kind door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangenomen. Deze Conventie had heel wat gevolgen voor het onderwijsrecht in de overeenkomstsluitende staten. Vanaf de jaren 50 is er aldus een tendens van toenemende jurisdisering in het onderwijs merkbaar.

De zwakke rechtspositie van de leerling in het onderwijs was vooral te wijten aan de mentaliteit die er op dat moment heerste. Het onderwijs werd gezien als een integrerend gedeelte van de opvoeding, die doorheen de dag werd voortgezet door de onderwijsinstelling zelf. Er gold een vertrouwen tussen de directie, leerkrachten, ouders en leerlingen van een onderwijsinstelling. Men vond het dan ook overbodig om een reglement uit te vaardigen.¹³³

¹³¹ Sinds 2007 is de benaming van het Arbitragehof veranderd in het Grondwettelijk Hof.

¹³² De veranderingen in het onderwijsrecht van de laatste decennia kwamen reeds heel uitvoerig aan bod in het eerste hoofdstuk van deze scriptie.

¹³³ J. DE GROOF en P. MAHIEU, *De school komt tot haar recht: de uitoefening van rechten in het onderwijs*, Leuven, Garant, 1993, 17.

Dit betekende echter niet dat er nergens zo een reglement werd uitgevaardigd. In een aantal onderwijsinstellingen was dit namelijk wel het geval. Deze schoolreglementen waren louter vrijwillig aangezien er geen enkele wettelijke bepaling bestond die dit verplichtte.

4.1.2 Organisatiebesluit secundair onderwijs van 1991

Op 13 maart 1991 werd een besluit van de Vlaamse regering betreffende de organisatie van het voltijds secundair onderwijs¹³⁴ uitgevaardigd. Dit besluit was revolutionair aangezien voor de eerste keer de rechtspositie van de leerling wettelijk werd geregeld. Dit gebeurde in hoofdstuk VI van het besluit. Meer specifiek bepaalde artikel 57, eerste lid dat *elke inrichtende macht maakt voor elk van haar scholen een schoolreglement op waarin rechten en plichten van elke leerling worden vastgelegd*. Het besluit verplichtte dus dat elke secundaire onderwijsinstelling vanaf 1 september 1991 een schoolreglement moest opstellen. De Vlaamse regering had deze bevoegdheid omwille van de recente staatshervorming van 1988 waarbij heel wat onderwijsbevoegdheden werden overgeheveld naar de gemeenschappen.¹³⁵

Dit besluit kwam omwille van verschillende redenen tot stand. Zo was er de laatste jaren een tendens merkbaar van ouders en leerlingen die de beslissingen van de leerkrachten en directie voor de rechter aanvochten.¹³⁶ Dit kwam omwille van het feit dat leerlingen en ouders steeds meer mondiger en assertiever werden. Steeds meer betwistingen inzake onderwijsaangelegenheden werden aldus ingesteld. De vertrouwensband tussen de onderwijsinstelling en ouders bleek niet meer te volstaan. Men had een juridisch document nodig waarin de rechten en plichten van de leerlingen expliciet stonden vermeld. Onderwijsinstellingen werden namelijk beschouwd als groter wordende leefgemeenschappen. Hierdoor was er behoefte aan meer structuur en regels.¹³⁷ Deze regels zouden het voor rechters makkelijk maken om het geschil te beslechten aangezien het reglement duidelijke afspraken vastlegt waaraan de verschillende actoren zich moeten houden.

Na de inwerkingtreding van het besluit stelde rechtsleer zich de vraag of er wel een behoefte was om de rechtspositie van de leerling vast te leggen. Voorstanders waren van mening dat de reden waarom men zo veel naar de rechtbank stapte, lag bij het ontbreken van een rechtspositie. Er moest volgens hen voldoende rechtsbescherming komen voor de leerling in het onderwijs. Ook waren voorstanders van mening dat er een verandering inzake het gedrag van de leerling waarneembaar was. Meer specifiek legde de burger zich niet meer zomaar neer bij de beslissing van de onderwijsinstelling. Men vond dat leerkrachten niet meer onaantastbaar waren. De beste manier om hieraan tegemoet te komen was volgens hen door reglementen uit te werken waarin duidelijk afspraken stonden vermeld.¹³⁸

¹³⁴ Het besluit van de Vlaamse regering van 13 maart 1991 betreffende de organisatie van het voltijds secundair onderwijs, *BS* 17 mei 1991. (geraadpleegd op <http://www.ond.vlaanderen.be/edulex>); X, "Rechtspositie van de leerling", *IVO* 1991, (5) 5-39.

¹³⁵ J. COOLSAET en L. THYS, "Het schoolreglement: niet voor iedereen een open boekje", *Caleidoscoop: spiegel van eigentijdse begeleiding* 1994, (4) 4.

¹³⁶ Voorbeelden van zulke rechtszaken zijn negatieve deliberatiebeslissingen of sancties zoals een schorsing of een uitsluiting. Ook de weigering van een inschrijving werd dikwijls aangevochten.

¹³⁷ P. MAHIEU, "Het schoolreglement als cultuuruiting: verplicht reglement leidt tot uniformiteit", *Didactief: opinie en onderzoek voor de schoolpraktijk* 1992, (32) 32; W. SCHUYESMANS, "Het schoolreglement: leefregel of wetboek", *Pedagogisch tijdschrift voor ouders met schoolgaande kinderen* 1995,(4) 5.

¹³⁸ L. BORMANS en G. DE MOOR, "Schoolbank / Rechtbank ?", *Klasse: maandblad voor onderwijs in Vlaanderen* 1992, (4) 10.

Het organisatiebesluit secundair onderwijs van 1991 tekende een verordenend kader uit voor alle onderwijsinstellingen die voltijds secundair onderwijs inrichten. Toch had de Vlaamse wetgever ruimte opengelaten voor de onderwijsinstellingen zelf om hun eigen invulling aan het schoolreglement te geven. Hierdoor verschilt het schoolreglement naargelang de instelling.¹³⁹

Het organisatiebesluit regelde enkel de verplichting tot het instellen van een schoolreglement in het secundair onderwijs. Het basisonderwijs moest wachten tot het decreet van 25 februari 1997. Dit decreet legde de verplichting ook voor het basisonderwijs op om een schoolreglement uit te werken.¹⁴⁰ Elke onderwijsinstelling in Vlaanderen die basisonderwijs inrichtte, moest tegen 1 september 1998 een schoolreglement hebben opgesteld. Het gewoon Katholiek basisonderwijs werd hierbij geholpen door het Vlaams Verbond van het Katholiek Basisonderwijs. Zij stelden informatiebrochures op en organiseerden studienamiddagen.¹⁴¹

4.1.3 Wetgeving betreffende schoolreglement op dit moment

Reeds in het eerste hoofdstuk werd aangehaald dat de wetgeving omtrent het onderwijsbeleid in België zeer complex is. Er is namelijk een verspreiding van onderwijswetgeving over heel wat wetten, decreten en besluiten. Hieronder zal getracht worden een duidelijk overzicht te geven van wetgeving waarin het schoolreglement of de rechtspositie van de leerling juridisch wordt weergegeven.

Het basisonderwijs in Vlaanderen omvat zowel het lager onderwijs als het kleuteronderwijs. Het decreet van 25 februari 1997 is op deze onderwijsinstellingen van toepassing. Zowel het gewoon en het buitengewoon, erkend, gefinancierd en gesubsidieerd basisonderwijs vallen hieronder. Onderafdeling D van het decreet handelt heel specifiek over het schoolreglement. Artikel 37 bepaalt namelijk dat *een schoolbestuur, met uitzondering van de ziekenhuisscholen, voor elk van zijn scholen met toepassing van de regelgeving inzake medezeggenschap een schoolreglement moet opstellen dat de betrekkingen tussen het schoolbestuur en de ouders en leerlingen regelt*. Het artikel bepaalt verder ook welke elementen in het schoolreglement moeten voorkomen.¹⁴²

Naast het decreet basisonderwijs is er ook een omzendbrief¹⁴³ uitgevaardigd die meer uitleg verschaft bij de eerste inschrijving in een onderwijsinstelling waarbij de nodige aandacht wordt gegeven aan het schoolreglement.

Het organisatiebesluit secundair onderwijs van 13 maart 1991 is reeds opgeheven. Momenteel is het besluit van 17 december 2010 van de Vlaamse regering houdende de codificatie van het secundair onderwijs¹⁴⁴ van kracht. Het besluit regelt de onderwijsaangelegenheden voor het secundair onderwijs in België. Het besluit is namelijk een codificatie van verschillende wettelijke en decretale bepalingen betreffende het secundair onderwijs. Meer specifiek regelen artikels 111 en 112 van het besluit de verplichting tot het opleggen van een schoolreglement.

¹³⁹ L.M. VENY, *Onderwijsrecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 23.

¹⁴⁰ Artikel 28 decreet basisonderwijs van 25 februari 1997.

¹⁴¹ X, "Werken met een schoolreglement in het gewoon Katholiek Basisonderwijs", *Forum: Vlaams secretariaat van het katholiek onderwijs* 1998, (4) 4.

¹⁴² Dit zal later in het hoofdstuk uitgebreid aan bod komen.

¹⁴³ Omzendbrief BaO/2002/1 van 8 februari 2002: Informatie bij eerste inschrijving en schoolreglement

¹⁴⁴ Besluit van de Vlaamse regering van 17 december 2010 houdende de codificatie betreffende het secundair onderwijs, *BS* 24 juni 2011.

Ook voor het secundair onderwijs is een omzendbrief¹⁴⁵ uitgevaardigd waarin aanvullende informatie inzake de organisatie van het secundair onderwijs wordt voorzien. Zo wordt een gedeelte van de omzendbrief gewijd aan de verplichting tot het instellen van een schoolreglement.

De voorgaande wetteksten zijn recent door het decreet van 4 april 2014¹⁴⁶ op een aantal vlakken aangevuld en gewijzigd geweest. Zo zijn er ook aanpassingen geweest aan de bepalingen met betrekking tot het schoolreglement. Bij de bespreking van de inhoud van het schoolreglement zal hiermee rekening worden gehouden. Voor het schooljaar 2014-2015 moesten alle schoolreglementen in Vlaanderen aangepast zijn aan de verplichtingen van het decreet. Dit had een aantal gevolgen. Zo moesten de ouders en leerlingen opnieuw hun akkoord verlenen aan het schoolreglement, wat in principe verplicht is bij elke wijziging.

4.2 Wie stelt het schoolreglement op?

Het schoolreglement moet worden opgesteld door de inrichtende macht van de onderwijsinstelling.¹⁴⁷ Tegenwoordig wordt onder de inrichtende macht van een onderwijsinstelling het schoolbestuur of het centrumbestuur begrepen. Zij dragen de juridische verantwoordelijkheid voor hun eigen onderwijsinstelling(en). Er kan een onderscheid gemaakt worden naargelang het onderwijsnet waartoe de onderwijsinstelling behoort. Toch is elke inrichtende macht verplicht om een schoolreglement op te stellen. Er geldt geen enkele uitzondering op de verplichting.¹⁴⁸

Voor het gemeenschapsonderwijs is er een centrale inrichtende macht namelijk 'de Raad voor het Gemeenschapsonderwijs'. Deze Raad moet de vrije schoolkeuze in Vlaanderen waarborgen en zij bepalen het algemeen beleid dat gevoerd zal worden in de onderwijsinstellingen van het gemeenschapsonderwijs. Vlaanderen zelf is opgedeeld in 28 scholengroepen. Aan het hoofd van een scholengroep staat een algemeen directeur, een raad van bestuur en een college van directeurs. Elke onderwijsinstelling van een scholengroep heeft een eigen directeur met een adviserende schoolraad. De directeur is belast met het opstellen van het schoolreglement voor zijn lokale gemeenschapsonderwijsinstelling. Hij is de vertegenwoordiger van de inrichtende macht. Dit stemt aldus niet overeen met de bepalingen van de omzendbrief SO 64. Het schoolreglement moet echter wel achteraf bekrachtigd worden door de raad van bestuur van een scholengroep.¹⁴⁹

Het gesubsidieerd officieel onderwijs wordt georganiseerd door gemeenten en provincies. De inrichtende machten zijn bijgevolg respectievelijk de gemeente- en de provincieraden. De vertegenwoordiging gebeurt voor de gemeenten door een schep en voor de provincies door een gedeputeerde. Ook de officiële onderwijsinstellingen hebben elk een directeur en een participatieraad. Het opstellen van het schoolreglement gebeurt door de inrichtende macht zijnde de gemeente- en de provincieraden zelf. De participatieraad heeft een overlegbevoegdheid.¹⁵⁰

¹⁴⁵ Omzendbrief SO 64 van 25 juni 1999: Structuur en organisatie van het voltijds secundair onderwijs, BS 25 juni 1999.

¹⁴⁶ Decreet 4 april 2014 houdende diverse maatregelen betreffende de rechtspositie van leerlingen in het basis- en secundair onderwijs en betreffende de participatie op school, BS 20 augustus 2014.

¹⁴⁷ J.VANDERHOEVEN en J. DE CUYPER, *Rechten en plichten op school: het schoolreglement in het gewoon secundair*, Leuven, Garant, 1999, 25.

¹⁴⁸ J. DE GROOF en P. MAHIEU, *De school komt tot haar recht: de uitoefening van rechten in het onderwijs*, Leuven, Garant, 1993, 53.

¹⁴⁹ J.VANDERHOEVEN en J. DE CUYPER, *Rechten en plichten op school: het schoolreglement in het gewoon secundair*, Leuven, Garant, 1999, 34; www.g-o.be (geraadpleegd op 11 maart 2015)

¹⁵⁰ J.VANDERHOEVEN en J. DE CUYPER, *Rechten en plichten op school: het schoolreglement in het gewoon secundair*, Leuven, Garant, 1999, 35.

Bij een gesubsidieerde vrije onderwijsinstelling ligt de verantwoordelijkheid tot het opstellen van het schoolreglement bij de inrichtende macht van de onderwijsinstelling zelf. De inrichtende macht van een vrije onderwijsinstelling bestaat uit particulieren die de school hebben opgericht. Meestal zijn dit verenigingen zonder winstoogmerk. Ook deze onderwijsinstellingen hebben een directeur en een participatieraad.¹⁵¹

De inrichtende macht kan aldus verantwoordelijk zijn voor één of meerdere scholen. Zij moeten ervoor zorgen dat de school goed blijft draaien. Hiervoor krijgt men werkingsmiddelen van de overheid. De inrichtende macht werft een directie en leerkrachten aan. Naast het opstellen van het schoolreglement werken zij ook het pedagogisch project uit.¹⁵² Het schoolreglement en het pedagogisch project vormen het communicatiemiddel tussen de inrichtende macht van de onderwijsinstelling en de ouders en leerlingen.¹⁵³

4.3 Wat staat er in het schoolreglement?

In het schoolreglement worden alle rechten en plichten van de leerling vastgelegd. Het schoolreglement kan vervolgens ingedeeld worden in drie grote onderdelen. Ten eerste bevat het schoolreglement het orde-, tucht- en studiereglement. Ten tweede bevat het schoolreglement het pedagogisch project oftewel de leefregels van een onderwijsinstelling. Ten derde omvat het schoolreglement een gedeelte van praktische en organisatorische afspraken. Deze drie onderdelen zijn niet strikt van elkaar te onderscheiden.¹⁵⁴ Zij zullen hieronder uitgebreid aan bod komen.

Het eerste gedeelte van een schoolreglement bevat hetgeen de wet expliciet voorschrijft aan de inrichtende machten om in hun schoolreglement neer te schrijven, met name het orde-, tucht- en studiereglement. Een nuancering moet echter gemaakt worden aangezien het decreet van 4 april 2014 deze opdeling heeft opgeheven.¹⁵⁵ De verschillende besluiten en decreten bepalen momenteel zelf welke minimale aspecten uitdrukkelijk in het schoolreglement moeten worden vermeld en waarvan men bijgevolg niet kan afwijken. Zo bepaalt artikel 112 van het besluit van de Vlaamse regering houdende de codificatie betreffende het secundair onderwijs (hierna: codex secundair onderwijs) dat het school- of centrumreglement bepaalde krachtlijnen van de organisatie van de studies moet bevatten: de basisprincipes van het schoolbeleid, de lesspreiding en de vakantie- en verlofregeling voor leerlingen, de lokale leefregels op materieel en immaterieel vlak, de eventuele beroepsmogelijkheden voor de betrokken personen ten aanzien van betwiste beslissingen buiten beslissingen in verband met definitieve uitsluiting of leerlingenevaluatie, ... Voor het basisonderwijs maakt het decreet basisonderwijs van 1997 een onderscheid tussen het kleuter en het lager onderwijs. Artikel 37,§2 decreet basisonderwijs bepaalt de minimale aspecten voor het kleuteronderwijs waaronder de bijdrageregeling en informatie over extra-murosactiviteiten. Artikel 37,§3 bepaalt de minimale aspecten voor het lager onderwijs waaronder het reglement inzake

¹⁵¹ J.VANDERHOEVEN en J. DE CUYPER, *Rechten en plichten op school: het schoolreglement in het gewoon secundair*, Leuven, Garant, 1999,35.

¹⁵² X, "Wat doet een inrichtende macht? En is dat hetzelfde als het schoolbestuur?", *Klasse* 2004, (46) 47.

¹⁵³ M. VAN DEN BROECK, "De evaluatie en het schoolreglement", *IVO* 1999, (40) 40.

¹⁵⁴ J.VANDERHOEVEN en J. DE CUYPER, *Rechten en plichten op school: het schoolreglement in het gewoon secundair*, Leuven, Garant, 1999, 26-27.

¹⁵⁵ Decreet 4 april 2014 houdende diverse maatregelen betreffende de rechtspositie van leerlingen in het basisonderwijs en betreffende de participatie op school, *BS* 20 augustus 2014.

tucht en schending van de leefregels van de leerlingen en richtlijnen inzake afwezigheden en te laat komen,... Afgaande op de wetgeving valt het op dat de onderwijsinstellingen van het secundair onderwijs aan meer wettelijke vereisten moeten voldoen dan onderwijsinstellingen van het basisonderwijs.

Naast de door de wetgever opgelegde bepalingen heeft de inrichtende macht bij het opstellen van het schoolreglement een ruime beleidsvrijheid over andere aspecten die in het schoolreglement kunnen worden neergeschreven. Zo bepalen zij zelf de inhoud van het pedagogisch project.¹⁵⁶ Het pedagogisch project geeft aan wat de visie van een specifieke onderwijsinstelling is. Zo zal het pedagogisch project bepalen welke waarden, pedagogische aanpak, leef- en gedragsregels en doelstellingen een onderwijsinstelling nastreeft. De ouders en leerlingen moeten het pedagogisch project ten alle tijde respecteren.¹⁵⁷ Het gemeenschapsonderwijs van de Vlaamse gemeenschap heeft een algemeen pedagogisch project uitgevaardigd voor alle onderwijsinstellingen van dit onderwijsnet.¹⁵⁸ Zij hanteren een neutraal en pluralistisch karakter. De onderwijsinstellingen van het vrij gesubsidieerd onderwijs en het gesubsidieerd officieel onderwijs stellen voor elke onderwijsinstelling apart een pedagogisch project vast. Zij kiezen, in tegenstelling tot het gemeenschapsonderwijs, voor meer filosofische en levensbeschouwelijke uitgangspunten. Dit komt aldus tot uiting in het pedagogisch project.¹⁵⁹ Dit vormt het tweede gedeelte van het schoolreglement.

Ten slotte worden in het schoolreglement praktische en organisatorische afspraken gemaakt die niet expliciet door de wetgever worden opgelegd. Zo zullen in het schoolreglement de volgende belangrijke afspraken aan bod komen: de organisatie van de onderwijstijd met name de kalender, de schooluren en vakantiedagen; de leerlingenbegeleiding; afspraken omtrent veiligheid en gezondheid, bijvoorbeeld roken; regels omtrent afwezigheden; regels omtrent kledij. Een nuance moet echter worden gemaakt aangezien de wetgever vaak grenzen aangeeft die men niet mag overschrijden zoals bijvoorbeeld in aangelegenheden als schooluren.¹⁶⁰

Doorheen de jaren is de wetgever meer en meer verplichtingen beginnen opleggen. In 1991 werd enkel de verplichting tot het vermelden van het orde-, tucht- en studiereglement opgelegd. Doorheen de jaren vond er, onder andere door de inwerkingtreding van het nieuwe decreet van 4 april 2014, een opmerkelijke uitbreiding plaats van de inhoud van het schoolreglement.¹⁶¹ Dit heeft geleid tot een versterking van de origineel vooropgestelde doelstellingen namelijk een verbetering van de rechtspositie van de leerlingen waarbij conflictbeheersing centraal staat.¹⁶²

¹⁵⁶ J. DERIDDER en C. DRIESEN, *Recht naar school: onderwijsrecht voor secundaire scholen*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 21.

¹⁵⁷ J. VANDERHOEVEN en J. DE CUYPER, *Rechten en plichten op school: het schoolreglement in het gewoon secundair*, Leuven, Garant, 1999, 45.

¹⁵⁸ Het is namelijk vastgelegd in het Pedagogisch Project van het GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap (= PPGO)

¹⁵⁹ J. VANDERHOEVEN en J. DE CUYPER, *Rechten en plichten op school: het schoolreglement in het gewoon secundair*, Leuven, Garant, 1999, 46.

¹⁶⁰ J. VANDERHOEVEN en J. DE CUYPER, *Rechten en plichten op school: het schoolreglement in het gewoon secundair*, Leuven, Garant, 1999, 46-55.

¹⁶¹ J. HUYCH, "Schoolreglement versus arbeidsreglement", *Basis: ledenblad van het COV* 2009, (1) 5.

¹⁶² J. DE GROOF en P. MAHIEU, *De school komt tot haar recht: de uitoefening van rechten in het onderwijs*, Leuven, Garant, 1993, 38.

De duidelijkheid van het schoolreglement, -meer bepaald de concrete regels en afspraken-, hebben een invloed op het gedrag van de leerlingen. In de jaren 90 was echter de kennis omtrent de inhoud van het schoolreglement erg matig. Amper twee op de vijf leerlingen kenden de bepalingen van het schoolreglement.¹⁶³ Hier is inmiddels verandering in gekomen. Zowel de onderwijsinstellingen, de ouders en de leerlingen zijn meer op de hoogte van het bestaande schoolreglement en de plichten en rechten die hieruit volgen.

Reeds vanaf de verplichting tot het invoeren van een schoolreglement, werden er modelteksten ter beschikking gesteld aan de verschillende onderwijsinstellingen.¹⁶⁴ Toch gelijken de schoolreglementen in Vlaanderen niet uitsluitend op elkaar. De onderwijsinstellingen hanteren namelijk verschillende klemtonen. Er treden verschillen op in het gebied van stijl, vorm en inhoud. Deze verschillen geven de heersende schoolcultuur weer. De schoolcultuur komt aldus tot uiting in de tekst van het schoolreglement. Zo onderscheidt MATHIEU vier verschillende vormen van schoolreglementen. Een eerste vorm van schoolreglement zijn de scholen met relatief lange reglementen welke geschreven zijn in een persoonlijke stijl. In deze scholen hecht men vooral veel belang aan zingeving. De tweede vorm van schoolreglementen zijn de scholen met relatief korte schoolreglementen welke heel onpersoonlijk zijn en negatief overkomen. De derde vorm van schoolreglementen zijn de scholen met kleine reglementen. Hier geldt een zakelijke en negatieve sfeer. De nadruk ligt op de strafbepalingen. De vierde vorm van schoolreglementen zijn, in tegenstelling tot de derde vorm, de scholen met lange reglementen waarin vooral positieve elementen aan bod komt. De vrije onderwijsinstellingen stellen vooral reglementen op naar de eerste en vierde vorm. Ze maken immers langere schoolreglementen op en hierin worden heel wat verwijzingen gemaakt naar de school als een opvoedingsgemeenschap. Zo stellen zij uitgebreid hun pedagogisch project voor aangezien dit hun schoolcultuur optimaal weergeeft. Het gemeenschapsonderwijs daarentegen hanteerde voor lange tijd een beknopt en duidelijk reglement. Hier moet tegenwoordig echter een nuance bijgemaakt worden aangezien de laatste jaren meer en meer verwezen wordt naar de waarden waarnaar zij streven. Vroeger bestond hun schoolreglement vooral uit regels met de nadruk op de juridische context.¹⁶⁵

4.4 Waar kan men het terugvinden?

Voorafgaand aan de inschrijving zijn de ouders oftewel de leerling zelf, bij meerderjarigheid, verplicht om het schoolreglement te ondertekenen. Bijgevolg wordt het schoolreglement op deze manier aan hen ter kennis gebracht. Dit is de eerste keer dat de ouders en de leerling(en) in aanraking komen met het schoolreglement. Zij moeten het reglement nalezen en uitdrukkelijk hun akkoord eraan geven. Bij de inschrijving zal de onderwijsinstelling bijgevolg een afschrift moeten voorzien opdat dit optimaal kan gebeuren.¹⁶⁶

¹⁶³ P. VAN PETEGEM, "De praktijk van het schoolreglement op Vlaamse scholen: schoolreglement en schooleffectiviteit", *Didactief: opinie en onderzoek voor de schoolpraktijk* 1991, (18) 18-19.

¹⁶⁴ X, "De rechtspositie van de leerling: het schoolreglement", *Forum: contactblad voor schoolbesturen, pedagogische begeleiders, directies en personeelsleden van het katholiek onderwijs* 1991, (10)10.

¹⁶⁵ J. VANDERHOEVEN en J. DE CUYPER, *Rechten en plichten op school: het schoolreglement in het gewoon secundair*, Leuven, Garant, 1999, 42; W. SCHUYESMANS, "Het schoolreglement: leefregel of wetboek", *Pedagogisch tijdschrift voor ouders met schoolgaande kinderen* 1995, (4) 4-6.

¹⁶⁶ X, "Werken met een schoolreglement in het gewoon Katholiek Basisonderwijs", *Forum: Vlaams secretariaat van het katholiek onderwijs* 1998, (4) 4.

Naast deze weg kunnen ouders en leerlingen gedurende het schooljaar het schoolreglement zelf raadplegen door middel van verschillende forums. Zo blijkt uit een kort onderzoek dat vele onderwijsinstellingen hun schoolreglement publiceren op hun persoonlijke website. Dit is een efficiënte manier voor de ouders en leerlingen om het reglement op een zo snel mogelijke en eenvoudige wijze te raadplegen. Bij gebrek aan afdoende digitalisering werd vroeger het schoolreglement ter beschikking gesteld via de schoolagenda of via brochures die aan de leerlingen werden meegegeven.

De ondertekening bij de eerste inschrijving volstaat niet opdat het schoolreglement rechtsgeldig blijft gedurende de hele schoolcarrière van de leerling. Indien er namelijk wijzigingen zullen optreden aan het schoolreglement zijn de onderwijsinstellingen verplicht om het opnieuw ter kennis te brengen aan de ouders en de leerlingen. Zij moeten vervolgens opnieuw hun akkoord eraan verlenen. Hoe de ondertekening juist moet gebeuren zal besproken worden in het vijfde hoofdstuk onder puntje 5.2.2. van deze scriptie.

4.5 Wanneer komt men in aanraking met het schoolreglement?

Hieronder zal kort aan bod komen in welke specifieke gevallen ouders en leerlingen in aanraking zullen komen met het schoolreglement. De Commissie zorgvuldig bestuur speelt hierbij een beperkte rol. Eén van de doelstellingen van de wetgever bij zijn verplichting tot het opstellen van een schoolreglement was om de rechtspositie van de leerling te verbeteren. Vervolgens zullen bij bepaalde feiten zowel de onderwijsversterkers als de ouders en leerlingen teruggrijpen naar het schoolreglement. Dit gebeurt grotendeels bij orde- en tuchtmaatregelen en examenbetwistingen.

Wanneer leerlingen storend gedrag vertonen gedurende de lesactiviteiten kunnen zij onderworpen worden aan ordemaatregelen. Deze ordemaatregelen kunnen worden opgenomen in het ordereglement van het schoolreglement maar dit is niet altijd zo het geval. De onderwijsinstellingen zijn namelijk niet verplicht om een limitatieve lijst van ordemaatregelen op te stellen. Voorbeelden van ordemaatregelen zijn een verwittiging, strafwerk, de tijdelijke verwijdering uit de les en het uitvoeren van een aparte verplichte opdracht. Ordemaatregelen kunnen worden opgelegd door elke persoon die daartoe gemachtigd is door het schoolbestuur tijdens de toezichthouding. Tegen een dergelijke ordemaatregel is geen beroep mogelijk.¹⁶⁷

Naast de ordemaatregel zijn er strengere maatregelen mogelijk waaronder de tijdelijke en definitieve uitsluiting. Dit zijn tuchtmaatregelen en vallen onder het tuchtreglement van het schoolreglement. Deze maatregelen sanctioneren het gedrag van leerlingen die het normale onderwijsgebeuren ernstig in gedrang brengen zoals bij geweldpleging of vandalisme. De tuchtmaatregelen, de te volgen tuchtprocedure en de beroepsprocedure moeten verplicht worden omschreven in het schoolreglement. Omwille van het ingrijpend karakter kunnen enkel de directeur, een afgevaardigde van de inrichtende macht of de inrichtende macht zelf tuchtmaatregelen uitspreken.¹⁶⁸ Zowel de onderwijsverstrekkers, ouders en leerlingen moeten in

¹⁶⁷ J. VANDERHOEVEN en J. DE CUYPER, *Rechten en plichten op school: het schoolreglement in het gewoon secundair*, Leuven, Garant, 1999, 61-62.

¹⁶⁸ Artikel 6.2.4. omzendbrief SO 64 van 25 juni 1999: Structuur en organisatie van het voltijds secundair onderwijs.

het geval van een tuchtmaatregel het schoolreglement zo goed mogelijk raadplegen. Bij een tuchtprocedure gelden er immers heel wat formele stappen die doorlopen moeten worden omwille van het gegeven dat de onderwijskansen van de leerling door deze maatregel nadelig worden beïnvloed. Het schoolreglement biedt op het gebied van tuchtmaatregelen een houvast voor de verschillende actoren in het onderwijsgebeuren.¹⁶⁹

Een ander belangrijk discussiepunt in het onderwijs handelt over de evaluatie van de leerling en meer specifiek de beslissing van de delibererende klassenraad. Ook in dit geval is de onderwijsinstelling verplicht om zijn procedure inzake de evaluatie kenbaar te maken in het schoolreglement. De delibererende klassenraad zal op het einde van het schooljaar beslissen of een leerling al dan niet geslaagd is en de klassenraad zal bepalen welk attest aan de leerling toekomt. Zulke beslissingen kunnen door de ouders en de leerling worden betwist. Zij moeten vervolgens de omschreven procedure in het schoolreglement nauwgezet volgen. Op het gebied van examenbetwistingen gelden strikte termijnen. Het is aldus aangewezen om als ouder en (meerderjarige) leerling het schoolreglement grondig te lezen en de termijnen in acht te nemen. Het beroep tegen een examenbeslissing bestaat uit drie verschillende fasen. Ten eerste is er de overlegprocedure waarin ouders binnen drie werkdagen hun bezwaren kenbaar maken aan de voorzitter van de delibererende klassenraad. Ten tweede kunnen de ouders effectief beroep aantekenen tegen de beslissing, binnen de vijf werkdagen. Het beroep wordt behandeld door een interne beroepscommissie van de onderwijsinstelling. Ten derde kunnen de ouders als de betwisting om ernstige redenen blijft voortbestaan, beslissen om een rechterlijke procedure op te starten. Dit gebeurt, zoals reeds besproken in hoofdstuk twee, bij de Raad van State.¹⁷⁰

Het spreekt voor zich dat de hierboven vermelde situaties niet de enige conflicten zijn die kunnen optreden in het schoolgebeuren. Onderwijsinstellingen moeten zich namelijk houden aan een aantal principes van zorgvuldig bestuur die voor moeilijkheden kunnen zorgen. De Commissie zorgvuldig bestuur zal over deze principes waken en de klachten of vragen hieromtrent behandelen. De desbetreffende principes zijn de volgende: beheersing van onderwijskosten, eerlijke concurrentie, verbod op politieke activiteiten, handelsactiviteiten, reclame en sponsoring. Een aantal van de principes zoals onder andere de onderwijskosten worden meestal in het schoolreglement opgenomen. Dit geldt echter niet voor hen allemaal.¹⁷¹

¹⁶⁹ J. VANDERHOEVEN en J. DE CUYPER, *Rechten en plichten op school: het schoolreglement in het gewoon secundair*, Leuven, Garant, 1999, 62-66.

¹⁷⁰ J. VANDERHOEVEN en J. DE CUYPER, *Rechten en plichten op school: het schoolreglement in het gewoon secundair*, Leuven, Garant, 1999, 69-74.

¹⁷¹ Artikel V.21 tot en met V.39 decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs XIII; Besluit van 27 september 2002 van de Vlaamse regering betreffende de Commissie Zorgvuldig bestuur, BS 31 oktober 2002.

HOOFDSTUK 5 DE JURIDISCHE KWALIFICATE VAN HET SCHOOLREGLEMENT

Om tot een antwoord te komen op mijn centrale onderzoeksvraag,-meer specifiek of het schoolreglement al dan niet beschouwd kan worden als een bestuursrechtelijk instrument-, is het van belang om het schoolreglement juridisch te kwalificeren en de rechtsverhoudingen tussen de verschillende actoren in het onderwijs van dichtbij te bestuderen.

De afgelopen decennia worden de burgers in onze samenleving meer en meer geconfronteerd met een toename van regels opgelegd door de overheid. Ook in het onderwijsrecht is deze tendens merkbaar. Bijgevolg zal de toenemende juridisering en bijhorende oorzaken aan bod komen. Vervolgens zal in detail worden onderzocht wat de precieze juridische verhouding is tussen de ouders en leerlingen aan de ene kant en de onderwijsverstrekkers aan de andere kant. Deze juridische verhouding zal een indicatie geven omtrent de werkelijke juridische kwalificatie van het schoolreglement. Om de precieze kwalificatie te achterhalen zal de rechtsmethodiek van het "systematiseren van het recht" worden gebruikt.¹⁷² Zo zal er een terugkoppeling worden gemaakt naar het derde hoofdstuk, waarin de bestuursrechtelijke instrumenten en de privaatrechtelijke overeenkomst uitgebreid besproken werden. Hun algemene aspecten en kenmerken zullen vergeleken worden met het schoolreglement. Op deze manier wordt getracht om de correcte juridische kwalificatie te bekomen. Dit onderzoek is tamelijk vernieuwend aangezien in de rechtsleer nauwelijks bijdragen te vinden zijn omtrent dit onderwerp. Verder is het ook belangrijk om te vermelden dat, gelet op de voorgaande hoofdstukken, de tweedeling betreffende de onderwijsnetten ook in dit hoofdstuk gehandhaafd blijft.¹⁷³ Ten slotte zal er nogmaals worden ingegaan op de mogelijke conflicten die het schoolreglement met zich kan meebrengen. Conflicten kunnen optreden bij de weigering tot inschrijving, de orde- en tuchtmaatregelen en examenbeslissingen.

5.1 De juridisering van het onderwijsrecht de afgelopen decennia

Het valt niet te ontkennen dat de afgelopen decennia de relatie tussen de onderwijsgebruikers en de onderwijsverstrekkers in het onderwijs danig veranderd is. Vroeger was er vooral sprake van een pedagogische relatie tussen de leerkracht en de leerling. Zo werd het oordeel van de leerkrachten nooit in twijfel getrokken en werden ze enorm gerespecteerd door zowel leerlingen als ouders. De eerste veranderingen waren reeds merkbaar in de tweede helft van de 19^{de} eeuw. Vooral in de jaren 80 en begin jaren 90 werden de leerlingen mondiger en kwamen ze op voor hun rechten en vrijheden. Dit leidde tot een enorme toename van rechtszaken in onderwijsaangelegenheden. Om aan een deel van deze veranderingen tegemoet te komen, besliste de Vlaamse regering om het opstellen van een schoolreglement verplicht te maken. De rechten en plichten van leerlingen werden op deze manier erkend. Zo kwam de onderwijswereld meer en meer in aanraking met het recht en ontstond er langzaam een juridische band tussen de onderwijsverstrekkers en de onderwijsgebruikers. Deze verschuiving,- meer bepaald van een louter pedagogische relatie naar een meer juridische relatie-, noemt men de juridisering in het

¹⁷² Uitleg omtrent het "systematiseren van het recht" is terug te vinden in de inleiding van deze scriptie, meer specifiek onder puntje 2. In kort houdt dit het volgende in: de aspecten en de kenmerken van het schoolreglement zullen geanalyseerd en vergeleken worden met de groep van bestuursrechtelijke instrumenten en privaatrechtelijke overeenkomsten.

¹⁷³ De tweedeling heeft te maken met het statuut van de verschillende onderwijsinstellingen in België. Dit kwam reeds uitgebreid aan bod in het tweede hoofdstuk van deze scriptie.

onderwijs.¹⁷⁴ Juridisering betekent dat er een toename van rechtsregels voorhanden is in een bepaald rechtsgebied en het belang van het recht zal toenemen, of beter gezegd, *het recht heeft als regulerende factor van het maatschappelijk leven aan belangrijkheid gewonnen*.¹⁷⁵

De toenemende juridisering in onze samenleving heeft verschillende oorzaken. Ten eerste is er de zogenaamde modernisering die heeft bijgedragen tot een behoefte aan regulering in verschillende domeinen. Modernisering heeft namelijk geleid tot een zin naar controle waarbij de overheid een centrale rol kreeg toebedeeld. De overheid bewerkstelligt dit door middel van het implementeren van rechtsregels. Ten tweede heeft de emancipatie van verschillende groepen geleid tot het creëren van bijkomende subjectieve rechten. Ten derde zijn, zoals reeds vermeld, de burgers mondiger geworden. Dit komt door de verhoogde scholingsgraad die de burgers tegenwoordig genieten. Zij hebben hierdoor een verhoogde weerbaarheid en mondigheid. De burgers worden ook steeds meer betrokken bij het overheidsbeleid door middel van meer participatiemechanismen. Ten vierde is er een groeiend rechtsaanbod. Er zijn tegenwoordig meer juristen beschikbaar dan voordien. Ten slotte kan er gewag worden gemaakt van het rechtsinstrumentalisme. Beleidsmakers besturen de samenleving door middel van het instrument van de regelgeving. Ook in het onderwijs is er sprake van rechtsinstrumentalisme. De laatste decennia is er in het onderwijs een toename van regelgeving waarneembaar waardoor de juridisering ook in de onderwijswereld is ontstaan. Onderwijsgebruikers kunnen beroep doen op deze regelgeving. Dit uit zich in het verhoogd niveau van formele procesvoering en in de toename van informele geschilbeslechtingsmechanismen.¹⁷⁶

5.2 De juridische verhoudingen tussen de onderwijsverstrekkers en de onderwijsgebruikers

De onderwijswereld wordt gekenmerkt door een pluraliteit aan actoren. Zo zijn er aan de ene kant de zogenaamde onderwijsverstrekkers. Bij de onderwijsverstrekkers treden vooral de leerkrachten en de directie op de voorgrond. Zij zijn namelijk het gezicht van de onderwijsinstelling en hebben meestal het eerste contact met de onderwijsgebruikers. Naast deze personen worden echter de inrichtende machten oftewel de overheden beschouwd als de voornaamste onderwijsverstrekkers aangezien zij de onderwijsinstelling zelf oprichten. Bij het gemeenschapsonderwijs en het gesubsidieerd officieel onderwijs zijn dit de overheden en bij het gesubsidieerd vrij onderwijs zijn dit private personen. Vervolgens zijn er aan de andere kant de zogenaamde onderwijsgebruikers. Dit zijn minderjarige en meerderjarige leerlingen die onderwijs genieten en hun ouders (of anderen die het gezag over de minderjarigen uitvoeren). Het spreekt voor zich dat onderwijsgebruikers private personen zijn. De voornaamste belanghebbende van deze rechtsverhouding in het onderwijs is uiteraard de (minderjarige) leerling. De leerling beschikt namelijk over heel wat vrijheden en rechten die gewaarborgd moeten worden.¹⁷⁷

¹⁷⁴ B. VERBEECK, "Judicialisering in het onderwijs. Kijkt de rechter voortaan mee over de schouder van de leerkracht?", *TORB* 2009, (213) 216.

¹⁷⁵ K. VAN AEKEN, "Een rechtssociologische analyse van de juridisering van de samenleving" in VLAAMSE ONDERWIJSRAAD, *Meester over meester? Een problematische verkenning over juridisering en onderwijs*, Leuven, Acco, 2010, (13) 13.

¹⁷⁶ K. VAN AEKEN, "Een rechtssociologische analyse van de juridisering van de samenleving" in VLAAMSE ONDERWIJSRAAD, *Meester over meester? Een problematische verkenning over juridisering en onderwijs*, Leuven, Acco, 2010, (13) 19-23.

¹⁷⁷ R. VERSTEGEN, L.M. VENY, W. RAUWS en D. DELI, *Actuele vraagstukken van onderwijsrecht*, Deurne, Kluwer, 1997, 116.

Deze rechtsverhouding of rechtsband tussen enerzijds de onderwijsverstrekkers en anderzijds de onderwijsgebruikers ontstaat via de inschrijving van de leerling in een onderwijsinstelling. Iedere leerling heeft in België het recht op inschrijving in de onderwijsinstelling van zijn keuze. Hier moet echter een nuance worden gemaakt aangezien de leerling moet voldoen aan een aantal toelatingsvoorwaarden en uitdrukkelijk akkoord moet gaan met zowel het schoolreglement als het pedagogisch project van de onderwijsinstelling. De rechtsverhouding blijft in principe gelden gedurende de gehele schoolloopbaan van de leerling tenzij er een uitschrijving gebeurt. Dit is mogelijk in drie verschillende gevallen. Zo kan een onderwijsinstelling tot uitschrijving overgaan bij een definitieve uitsluiting van de leerling. Aan het einde van het schooljaar kan een uitschrijving gebeuren wanneer de onderwijsgebruiker zich niet akkoord verklaart met de wijziging aan het schoolreglement. Verder kan een uitschrijving ook gebeuren door het veranderen van onderwijsinstelling.¹⁷⁸

De rechtsband ontstaat aldus omwille van de inschrijving van de onderwijsgebruiker in een onderwijsinstelling maar er moet een uitdrukkelijke akkoordverklaring worden gegeven met betrekking tot het schoolreglement. Hieruit volgt dat het schoolreglement van uitermate belang is voor het bestaan van een juridische band. Hiermee samenhangend is de vraag naar de juridische kwalificatie van het schoolreglement noodzakelijk. Maar eerst is het aangewezen om de juridische rechtsverhoudingen tussen de verschillende onderwijsactoren te onderzoeken om vervolgens het schoolreglement juridisch juist te kwalificeren.

5.2.1 De juridische verhouding ten aanzien van de leerlingen

Om de juridische verhouding ten aanzien van de leerlingen te kunnen bepalen moet er eerst een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de minderjarige leerling en anderzijds de meerderjarige leerling. De minderjarigheid van de leerling heeft namelijk tot gevolg dat hij in principe handelsonbekwaam is. Dit volgt uit artikel 1124 van het Burgerlijk Wetboek. Handelsonbekwaamheid houdt in dat de minderjarige geen contracten kan afsluiten of beslissingen kan nemen welke te maken hebben met zijn persoon.¹⁷⁹ Hieruit volgt dat de minderjarige leerling het schoolreglement niet kan ondertekenen. Dit betekent evenwel niet dat de leerling geen kennis heeft van het schoolreglement aangezien er de verplichting geldt om het schoolreglement ook te overhandigen aan de leerling. Deze overhandiging kan gepaard gaan met een ondertekening door de leerling zelf.¹⁸⁰ De leerlingen worden echter wel door hun ouders vertegenwoordigd die het schoolreglement in hun plaats zullen ondertekenen. Hierdoor ontstaat alsnog een rechtsverhouding tussen de leerling en de inrichtende macht van de onderwijsinstelling.¹⁸¹ De leerlingen van een onderwijsinstelling nemen, -door het ontstaan van deze rechtsverhouding-, de verplichting op zich om de regels die vermeld staan in het schoolreglement te eerbiedigen.

¹⁷⁸ Omzendbrief BaO/2012/01 van 5 juni 2012 Inschrijvingsrecht en aanmeldingsprocedures in het basisonderwijs, BS 5 juni 2012; Omzendbrief BaO/2002/1 van 8 februari 2002 Informatie bij eerste inschrijving en schoolreglement, BS 8 februari 2002.

¹⁷⁹ B. DE GROOTE en R. DE CORTE, *Privaatrecht in hoofdlijnen 2*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 126.

¹⁸⁰ R. VERSTEGEN, L.M. VENY, W. RAUWS en D. DELI, *Actuele vraagstukken van onderwijsrecht*, Deurne, Kluwer, 1997, 121-122.

¹⁸¹ Hoe die vertegenwoordiging precies gebeurt komt aan bod onder puntje 5.2.2 waar de rechtsverhouding ten aanzien van de ouders wordt bestudeerd.

Nu de juridische band tussen de leerling en de school werkelijk is vastgesteld, moet er vervolgens een onderscheid of tweedeling worden gemaakt tussen enerzijds het gemeenschapsonderwijs en het gesubsidieerd officieel onderwijs en anderzijds het gesubsidieerd vrij onderwijs.

De leerlingen in het gemeenschapsonderwijs en het gesubsidieerd officieel onderwijs worden geacht gebruikmakers te zijn van de openbare dienst. In het tweede hoofdstuk van deze scriptie werd namelijk uiteengezet dat de onderwijsinstellingen van deze onderwijsnetten beschouwd kunnen worden als organieke openbare diensten. Hieruit volgt dat de leerling zich in een reglementaire rechtsverhouding bevindt tegenover de inrichtende macht van deze onderwijsinstellingen. De inrichtende macht is namelijk de overheid zelf. De overheid moet zich houden aan specifieke wetten, reglementen en eventueel omzendbrieven. Bijgevolg wordt de verhouding tussen de leerling en de onderwijsinstelling ook volledig beheerst door deze wetten, reglementen en omzendbrieven. Er ontstaat als het ware een reglementaire rechtsverhouding. Omwille van deze reglementaire rechtsverhouding zijn de beginselen van de openbare dienst van toepassing. De overheid kan de reglementering eenzijdig opleggen en eenzijdig wijzigen.¹⁸²

De leerlingen in het gesubsidieerd vrij onderwijs zijn onderworpen aan een heel ander regime. De onderwijsinstellingen van het gesubsidieerd vrij onderwijs worden namelijk beschouwd als functionele openbare diensten. De inrichtende macht is in casu een private partij en niet de overheid. De onderwijsinstellingen zijn enkel functioneel met de overheid verbonden aangezien ze samen een taak van algemeen belang uitoefenen. Hieruit volgt dat de onderwijsinstellingen van het gesubsidieerd vrij onderwijs zich aan de regelgeving moeten houden en over geen absolute machtspositie beschikken. Maar toch beschikken ze nog over een relatief grote beleidsvrijheid ten opzichte van hun eigen onderwijsinstelling. Dit volgt uit de actieve onderwijsvrijheid. In het schoolreglement komt deze beleidsvrijheid van de inrichtende macht tot uiting door middel van de minimumvereisten die verplicht moeten worden opgenomen. Daarnaast kunnen zij het schoolreglement verder aanvullen en uitwerken door eigen afspraken op te maken die verband houden met hun onderwijsbeleid. Uit deze overwegingen volgt dat, -omwille van het grotendeels privaatrechtelijk karakter van het vrij gesubsidieerd onderwijs-, er een contractuele band ontstaat tussen de inrichtende macht enerzijds en de leerlingen anderzijds.¹⁸³

¹⁸² P. BERCKX, "Het schoolreglement als juridische basis voor de relaties tussen de school, eensdeels, en de ouders en de leerlingen, anderdeels.", *TBP* 1998, (653) 657; R. VERSTEGEN, L.M. VENY, W. RAUWS en D. DELI, *Actuele vraagstukken van onderwijsrecht*, Deurne, Kluwer, 1997, 118; I. SCHNEIDER, G. DE CORTE en J. VAN STEENBERGHE, *Rechten van de scholier, of: Leerling-ouders-school, een juridische driehoeksverhouding*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen: Centrum voor beroepsvervolmaking Leraren, 1982, 21; L.M. VENY, *Rechtsbescherming in het onderwijs*, Brugge, Die Keure, 1990, 10,12 en 15.

¹⁸³ P. BERCKX, "Het schoolreglement als juridische basis voor de relaties tussen de school, eensdeels, en de ouders en de leerlingen, anderdeels.", *TBP* 1998, (653) 657; L.M. VENY, W. RAUWS en D. DELI, *Actuele vraagstukken van onderwijsrecht*, Deurne, Kluwer, 1997, 115 en 118; I. SCHNEIDER, G. DE CORTE en J. VAN STEENBERGHE, *Rechten van de scholier, of: Leerling-ouders-school, een juridische driehoeksverhouding*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen: Centrum voor beroepsvervolmaking Leraren, 1982, 21; B. BIEMAR, *L'enseignement et le droit*, Limal, Anthemis s.a., 2013, 25; G. BRUNEEL, F. BOURGEOIS, J. GOENS, W. JACOBS, B. PLETINCK, J. SCHOKKAERT, L. VAN ACKER, F. VAN CAUWELAERT en L. VAN SLYCKEN, "Werken met een schoolreglement in het gewoon katholiek basisonderwijs", *TORB* 1998, (348) 353; L.M. VENY, *Rechtsbescherming in het onderwijs*, Brugge, Die Keure, 1990, 16.

5.2.2 De juridische verhouding ten aanzien van de ouders

Omwille van de handelsonbekwaamheid van de leerlingen participeren de ouders volop mee in het onderwijsgebeuren van hun kinderen. De ouders zijn verantwoordelijk voor hun kinderen. Zij staan overeenkomstig artikel 203 van het Burgerlijk Wetboek in voor de huisvesting, het levensonderhoud, de gezondheid, het toezicht, de opvoeding, de opleiding en de ontplooiing van hun kinderen. Dit impliceert dat de ouders het recht hebben om de geschikte onderwijsinstelling te kiezen voor hun kind. Zij beschikken namelijk over het ouderlijk gezag waardoor zij zelf de keuze van het opvoedingsproject kunnen bepalen. Bij een goede relatie tussen de ouder en het kind wordt er meestal wel overleg gepleegd.¹⁸⁴

Naast de keuzemogelijkheid voor de ouders met betrekking tot de onderwijsinstelling kunnen de ouders ook in rechte optreden voor hun kinderen aangezien zij beschouwd worden als hun wettelijke vertegenwoordiger. De wettelijke vertegenwoordiging wordt namelijk uitgevoerd door degene die het ouderlijk gezag uitoefent. Dit kunnen ofwel de ouders zijn ofwel de voogd van de minderjarige. Het idee achter de wettelijke vertegenwoordiging situeert zich op het gebied van bescherming ten aanzien van de minderjarige. Minderjarigen zijn namelijk niet in staat om hun recht op een adequate manier uit te oefenen.¹⁸⁵ Wettelijke vertegenwoordiging houdt de bevoegdheid in hoofde van de ouders of voogd in om burgerlijke handelingen te stellen voor hun minderjarige kind zowel op het gebied van materieelrechtelijke rechtshandelingen als op het gebied van in rechte op te treden. Als wettelijke vertegenwoordiger van het kind zullen de ouders verplicht zijn om bij de inschrijving in een onderwijsinstelling het schoolreglement te ondertekenen waardoor er een rechtsverhouding tussen enerzijds de leerling en de ouder en anderzijds de onderwijsinstelling ontstaat. De ouders tekenen aldus zelf het schoolreglement. Met betrekking tot de wijze waarop dit gebeurt moet er echter een onderscheid worden gemaakt. In het gemeenschapsonderwijs en het gesubsidieerd officieel onderwijs tekenen de ouders voor 'kennisneming'. In het gesubsidieerd vrij onderwijs tekenen de ouders voor 'akkoord'.¹⁸⁶ Indien de ouders weigeren het schoolreglement te ondertekenen, kan dit voor de vrije onderwijsinstelling een reden van weigering tot inschrijving in hoofde van de inrichtende macht uitmaken.¹⁸⁷ Voor het gemeenschapsonderwijs en het gesubsidieerd officieel onderwijs kan het geen grond tot weigering inhouden omdat het een openbare dienst is waardoor het beginsel van benuttingsgelijkheid geldt.

De ondertekening van de ouders brengt belangrijke rechtsgevolgen teweeg met betrekking tot de verhouding tussen de inrichtende macht van de onderwijsinstelling en de ouders. Zo ontstaat er, zoals reeds vermeld, een reglementaire rechtsverhouding in het gemeenschapsonderwijs en het gesubsidieerd officieel onderwijs. In het gesubsidieerd vrij onderwijs zullen er contractuele betrekkingen ontstaan aangezien de inrichtende macht een private partij is.

¹⁸⁴ I. SCHNEIDER, G. DE CORTE en J. VAN STEENBERGHE, *Rechten van de scholier, of: Leerling-ouders-school, een juridische driehoeksverhouding*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen: Centrum voor beroepsvervolmaking Leraren, 1982, 16-17; L.M. VENY, W. RAUWS en D. DELI, *Actuele vraagstukken van onderwijsrecht*, Deurne, Kluwer, 1997, 116-117.

¹⁸⁵ J. PUT, *Handboek jeugdbeschermingsrecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 540.

¹⁸⁶ J.VANDERHOEVEN en J. DE CUYPER, *Rechten en plichten op school: het schoolreglement in het gewoon secundair*, Leuven, Garant, 1999, 36.

¹⁸⁷ X, "Werken met een schoolreglement in het gewoon Katholiek Basisonderwijs", *Forum: Vlaams secretariaat van het katholiek onderwijs* 1998, (4) 4.

Zoals reeds vermeld, participeren de ouders mee in het onderwijsgebeuren van hun kinderen. Een actieve participatie wordt bewerkstelligd door onder andere een ouderraad en/of een oudercomité in de onderwijsinstelling. Omtrent de oudercomités of ouderverenigingen is er geen regelgeving voorhanden. De werking omtrent de ouderraad wordt wel decretaal geregeld maar een onderwijsinstelling is niet verplicht om zo een raad op te richten tenzij minstens 10 procent of minstens drie ouders hierom vragen. De ouderraad heeft een belangrijke invloed op eventuele wijzigingen of aanpassingen aan het schoolreglement aangezien zij een advies moeten verlenen omtrent deze aangelegenheid. Indien er toch geen ouderraad voorhanden is, kunnen ouders toch nog participeren in de zogenaamde schoolraad. De schoolraad is immers samengesteld uit onder meer een aantal vertegenwoordigers van ouders.¹⁸⁸

5.2.3. De juridische verhouding ten aanzien van onderwijsverstrekkers zelf

De inrichtende macht van een onderwijsinstelling wordt in ons recht beschouwd als 'de onderwijsverstrekker'. Zij is namelijk juridisch verantwoordelijk voor een onderwijsinstelling. Ouders en leerlingen treden vervolgens in een rechtsverhouding met de inrichtende macht van de onderwijsinstelling waar de leerling is ingeschreven. Zoals al meerdere keren in deze scriptie is vermeld, worden het gesubsidieerd officieel onderwijs en het gemeenschapsonderwijs beschouwd als organieke openbare diensten en wordt het gesubsidieerd vrij onderwijs beschouwd als een functionele openbare dienst. Hieruit volgt dat vrije onderwijsinstellingen geen administratieve overheden zijn in tegenstelling tot gemeenschapsscholen of officiële scholen. Ondanks dat vrije scholen worden opgericht door particulieren en zij niet verbonden zijn met een overheid is er toch sprake van een impliciete band met de overheid. Zo neemt het vrij onderwijs ten eerste een activiteit van algemeen belang waar. Verder wordt het vrij onderwijs ook gesubsidieerd door de overheid. In de plaats moeten de vrije onderwijsinstellingen zich houden aan een aantal minimum afspraken. Naast al deze elementen moet een vrije onderwijsinstelling zich ook houden aan de bestaande wetgeving. De inrichtende macht behoudt echter wel een zekere vrijheid aangezien zij zelf voorschriften of afspraken mag voorschrijven aan de leerlingen en een eigen pedagogisch project mag uitvaardigen waarin haar (pedagogische) visie wordt verduidelijkt. Dit volgt uit de actieve onderwijsvrijheid en uit het feit dat de inrichtende macht van een vrije onderwijsinstelling nog steeds private personen zijn. Het privaatrechtelijk karakter van de onderwijsinstelling wordt niet teniet gedaan door de subsidiëring van de overheid. De inrichtende macht staat aldus in een contractuele verhouding met de ouders en de leerling. In het gesubsidieerd officieel onderwijs en het gemeenschapsonderwijs staat de inrichtende macht in een reglementaire verhouding met de ouders en de leerling. De inrichtende macht van deze twee onderwijsnetten is namelijk de overheid respectievelijk de Raad voor het Gemeenschapsonderwijs en de provincie- of gemeenteraden. Als gevolg kan deze onderwijsinstelling wel degelijk worden beschouwd als een administratieve overheid. Dit werd reeds uitvoerig besproken in het tweede hoofdstuk van deze scriptie.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Decreet 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad, *BS* 6 augustus 2004.

¹⁸⁹ Een deel van deze overwegingen kwamen reeds aan bod in het tweede hoofdstuk; I. SCHNEIDER, G. DE CORTE en J. VAN STEENBERGHE, *Rechten van de scholier, of: Leerling-ouders-school, een juridische driehoeksverhouding*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen: Centrum voor beroepsvervolmaking Leraren, 1982, 19-23.

De leerlingen en de ouders verbinden zich ertoe de regels van het schoolreglement te eerbiedigen. De inrichtende macht van zijn kant verbindt zich ertoe de leerlingen onderwijs te verschaffen. Hiernaast verbinden ze zich er ook toe de opvoeding van de ouders zo goed mogelijk voort te zetten gedurende de schooltijd. Zij moeten de ouders alle mogelijke informatie verschaffen over de schoolprestatie en het gedrag van de leerling. Verder moeten zij voldoen aan de verwachtingen die zij geschept hebben met betrekking tot hun pedagogische visie. Deze rechtsverhouding kan beschouwd worden als een inspanningsverbintenis. Het uitgangspunt is immers dat de onderwijsinstelling de nodige inspanningen levert zodat de leerling een diploma behaalt. Als inspanning kan men bijvoorbeeld beschouwen het aanwenden van bekwame leerkrachten of het verlenen van goede onderwijsvoorzieningen en begeleiding.¹⁹⁰

De inrichtende macht is verplicht om bij elke inschrijving van een nieuwe leerling het schoolreglement aan hen te overhandigen en het te laten ondertekenen door ofwel de ouders/voogd ofwel door de meerderjarige leerling zelf. Bij elke wijziging van het schoolreglement moet dit steeds opnieuw gebeuren. Indien de rechtsverhouding reglementair van aard is, kan de inrichtende macht het eenzijdig wijzigen. Dit volgt uit het feit dat de inrichtende macht een overheid is die gebruik kan maken van het principe van de veranderlijkheid van de openbare dienst. Bij een contractuele verhouding is er steeds een wilsovereenstemming nodig bij elke wijziging.¹⁹¹

5.3 De juridische kwalificatie van het schoolreglement

Nu de rechtsverhoudingen tussen de verschillende onderwijsactoren volledig besproken zijn, is het van belang om ook het schoolreglement juridisch te kwalificeren. De voorgaande hoofdstukken van deze scriptie hebben hier geleidelijk aan toe bijgedragen.

5.3.1 De juridische kwalificatie van het schoolreglement in het gesubsidieerd officieel onderwijs en het gemeenschapsonderwijs

Omwille van het feit dat de onderwijsinstellingen van het gesubsidieerd officieel onderwijs en het gemeenschapsonderwijs worden opgericht door een overheid ontstaat er een reglementaire verhouding tussen de onderwijsverstrekker en de onderwijsgebruikers. Hieruit volgend moet worden onderzocht of het schoolreglement wel degelijk als een reglement kan worden beschouwd.

In het derde hoofdstuk van deze scriptie werd onderzocht over welke bestuursrechtelijke instrumenten de overheid beschikt. De volgende instrumenten kwamen aan bod: de eenzijdige administratieve rechtshandeling, de reglementaire administratieve rechtshandeling en administratieve contracten. De reglementaire administratieve rechtshandeling oftewel het reglement werd in het algemeen met al zijn aspecten bestudeerd. Hieronder zullen deze aspecten met die van het schoolreglement worden vergeleken. Het spreekt voor zich dat er een terugschakeling zal worden gemaakt naar het derde hoofdstuk.

¹⁹⁰ L.M. VENY, *Rechtsbescherming in het onderwijs*, Brugge, Die Keure, 1990, 17; I. SCHNEIDER, G. DE CORTE en J. VAN STEENBERGHE, *Rechten van de scholier, of: Leerling-ouders-school, een juridische driehoeksverhouding*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen: Centrum voor beroepsvervolmaking Leraren, 1982, 19-23 en 27.

¹⁹¹ L.M. VENY, *Rechtsbescherming in het onderwijs*, Brugge, Die Keure, 1990, 15.

Een reglement wordt in België gedefinieerd als *een door een administratieve overheid genomen besluit dat algemene regels bevat en dus voor meermaalse toepassing vatbaar is, in tegenstelling tot een individuele bestuurshandeling*. De volgende elementen zijn aldus belangrijk om een akte als een reglement te beschouwen. Ten eerste zal er moeten worden nagegaan of de akte werd uitgevaardigd door een administratieve overheid. Ten tweede zal moeten worden onderzocht of de akte algemene en onpersoonlijke rechtsregels creëert. Ten derde zal moeten worden bestudeerd of het op een onbepaald aantal personen van toepassing is. Indien aan deze voorwaarden cumulatief is voldaan, kan er gesproken worden over een reglement.

De eerste voorwaarde waaraan voldaan moet worden is of het schoolreglement werd uitgevaardigd door een administratieve overheid. Het statuut van de onderwijsinstelling speelt aldus een belangrijke rol. Deze vraag werd dan ook volledig uitgewerkt in het tweede hoofdstuk van deze scriptie. Hierin werd gesteld dat de onderwijsinstellingen van het gemeenschapsonderwijs en het gesubsidieerd officieel onderwijs kunnen beschouwd worden als organieke openbare instellingen. Het zijn namelijk instellingen die zijn opgericht door de overheid en onder haar toezicht een taak van algemeen belang uitoefenen om in een collectieve behoefte, -meer bepaald onderwijs-, te voorzien. Omwille van deze karakteristieken worden de onderwijsinstellingen beschouwd als administratieve overheden. Aan de eerste voorwaarde is bijgevolg voldaan.

De tweede voorwaarde handelt over het feit of het schoolreglement algemene en onpersoonlijke rechtsregels creëert. Om deze voorwaarde te beoordelen moet worden teruggegrepen naar het vierde hoofdstuk. Daarin werd gezien welke inhoudelijke bepalingen er in een schoolreglement worden opgenomen. Deze inhoudelijke bepalingen bestaan merendeels uit algemene bepalingen. Zo bestaat het schoolreglement uit een algemeen studie-, orde- en tuchtreglement. Daarnaast wordt ook het pedagogisch project van de onderwijsinstelling beschreven. In het gemeenschapsonderwijs is dit voor al hun onderwijsinstellingen geregeld in "het Pedagogisch Project van het GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap". Hieruit kan worden geconcludeerd dat in het schoolreglement de bepalingen zijn opgenomen in een algemeen kader van rechtsregels. Deze rechtsregels zijn onpersoonlijk van aard aangezien het geen enkele leerling bij naam zal noemen.

Als derde voorwaarde wordt bepaald dat het schoolreglement van toepassing moet zijn op een onbepaald aantal personen. Aan deze voorwaarde is in casu ook voldaan. Het schoolreglement is namelijk gericht tot alle leerlingen van de onderwijsinstelling. Iedere leerling moet immers bij zijn eerste inschrijving het schoolreglement ondertekenen. Bijgevolg is het van toepassing op een onbepaald aantal personen.

Alle voorwaarden zijn vervuld. Dit betekent dat het schoolreglement in het gemeenschapsonderwijs en het gesubsidieerd officieel onderwijs kan beschouwd worden als een reglementaire rechtshandeling oftewel een reglement in de publiekrechtelijke zin. Wanneer de terugkoppeling wordt gemaakt naar de centrale onderzoeksvraag, - meer specifiek of het schoolreglement een bestuursrechtelijk instrument is-, kan er worden geconcludeerd dat voor deze twee specifieke onderwijsnetten het schoolreglement een bestuursrechtelijk instrument uitmaakt. Dit is echter nog steeds maar een halve oplossing van de centrale onderzoeksvraag aangezien het gesubsidieerd vrij onderwijs een speciaal geval is waarbij het antwoord helemaal niet zo eenduidig is.

5.3.2 De juridische kwalificatie van het schoolreglement in het gesubsidieerd vrij onderwijs

De juridische kwalificatie van het schoolreglement in het gesubsidieerd vrij onderwijs is omwille van verschillende redenen een moeilijke opgave. Zo worden de onderwijsinstellingen wel opgericht door private personen maar speelt de overheid toch een significante rol omwille van haar subsidiëring. Deze onderwijsinstellingen zijn bijgevolg onderworpen aan heel wat regelgeving. Naast deze reden is er de afgelopen decennia ook nog een aanzienbare invloed van rechtspraak. Meer en meer onderwijsgeschillen worden immers beslecht op het niveau van de bestuursrechter. Denk maar aan de examenbetwistingen die tegenwoordig worden aangevochten voor de Raad van State. De onderwijsinstellingen van het vrij onderwijs ondervinden steeds meer invloed van het publiekrecht. Ondanks deze redenen werd er in de voorgaande overwegingen vastgesteld dat een contractuele rechtsverhouding voorhanden is. Maar een strikt privaatrechtelijk karakter heeft het schoolreglement van een vrije onderwijsinstelling al lang niet meer.¹⁹²

Om een zo correct mogelijke juridische kwalificatie te geven, zal het schoolreglement van het gesubsidieerd vrij onderwijs vergeleken worden met alle aspecten van het reglement, -een bestuursrechtelijk instrument-, én zal het vergeleken worden met een typisch privaatrechtelijk begrip namelijk de overeenkomst of contract. Zowel het reglement als de overeenkomst werden reeds besproken in het derde hoofdstuk van deze scriptie.

De voorwaarden van het reglement werden reeds uiteengezet bij de kwalificering van het schoolreglement in het gemeenschaps- en het gesubsidieerd officieel onderwijs. Het spreekt voor zich dat ook in dit geval aan alle voorwaarden moet worden getoetst. De eerste voorwaarde betreft het feit dat de akte moet worden uitgevaardigd door een administratieve overheid. Een gesubsidieerd vrije onderwijsinstelling is een functionele openbare dienst. Ze zijn namelijk niet organiek met de overheid verbonden maar oefenen wel een taak van algemeen belang uit. Toch is het algemeen aanvaard in de rechtsleer en de rechtspraak dat een vrij gesubsidieerde onderwijsinstelling niet beschouwd kan worden als een administratieve overheid. Er moet een nuance gemaakt worden met betrekking tot examenbeslissingen aangezien deze wel onder de bevoegdheid van de Raad van State zullen vallen. Examenbeslissingen worden immers beschouwd als eenzijdig derden bindende beslissingen. Derden worden immers gebonden door beslissingen van de onderwijsinstelling met betrekking tot het slagen van examens. Indien een onderwijsinstelling dergelijke handelingen stelt, zullen ze worden beschouwd als een administratieve overheid. Een gevolg hiervan is dat enkel deze bestuurshandelingen onder de bevoegdheid van de Raad van State zullen vallen. Samenvattend is een vrije onderwijsinstelling in principe geen administratieve overheid, tenzij bij het stellen van eenzijdig bindende beslissingen. Een uitgebreide uiteenzetting is terug te vinden in het tweede hoofdstuk van deze scriptie. Aan de eerste voorwaarde is aldus niet voldaan. De voorwaarden moeten cumulatief worden vervuld. Dit betekent dat,- door het niet vervullen van de eerste voorwaarde-, het schoolreglement in het gesubsidieerd vrij onderwijs niet als een bestuursrechtelijk instrument en meer specifiek als een reglement kan beschouwd worden.

¹⁹² RvS 4 juni 1997, nr. 66.563, Joye en Gees.

Naast de vergelijking met de reglementaire administratieve rechtshandeling is het ook noodzakelijk om het schoolreglement van het vrij gesubsidieerd onderwijs te vergelijken met een privaatrechtelijk instrument meer specifiek 'de overeenkomst'. Dit volgt uit het feit dat reeds is geconcludeerd dat er een contractuele rechtsverhouding ontstaat tussen de onderwijsverstrekkers en de onderwijsgebruikers in het gesubsidieerd vrij onderwijs. De overeenkomst werd besproken in het derde hoofdstuk. Het spreekt voor zich dat er een vergelijking zal worden gemaakt tussen de wezenlijke bestanddelen van de overeenkomst en het schoolreglement in het gesubsidieerd vrij onderwijs. De geldigheidsvereisten van de overeenkomst staan allemaal opgesomd in het burgerlijk wetboek. Overeenkomstig artikel 1101 BW wordt de overeenkomst immers gedefinieerd als *een overeenkomst waarbij een of meer personen zich jegens een of meer andere verbinden iets te geven, te doen of niet te doen*. Uit deze definitie kunnen er een aantal voorwaarden worden gehaald opdat een akte kan worden gekwalificeerd als een overeenkomst. De eerste voorwaarde betreft de meerzijdige rechtshandeling oftewel de wederkerigheid. De partijen verbinden zich jegens elkaar. Dit geeft ook aan dat er minstens twee partijen moeten bestaan. Het schoolreglement voldoet aan deze voorwaarde aangezien de inrichtende macht het schoolreglement voorlegt aan de ouders en de leerlingen. De ouders en de leerling moeten vervolgens het schoolreglement aanvaarden en zich ertoe verbinden om onderwijs te kunnen genieten. De eerste voorwaarde is vervuld. De tweede voorwaarde houdt in dat er tussen de partijen een wilsovereenstemming moet bestaan over de essentiële bestanddelen van de overeenkomst, in casu het schoolreglement. De wilsovereenstemming moet vrij zijn van enige wilsgebreken. Door de ondertekening van het schoolreglement bij de inschrijving geven zowel de inrichtende macht als de ouders en de leerling hun wilsovereenstemming aan de overeenkomst. Ook aan de tweede voorwaarde is voldaan. Tenslotte is er nog een derde voorwaarde. Deze voorwaarde hangt samen met de eerste voorwaarde aangezien het bepaalt dat er ook werkelijk juridische afdwingbare verbintenissen moeten ontstaan bij het aangaan van de overeenkomst. De partijen moeten overgaan tot het geven, doen of omgekeerd iets niet doen. Deze voorwaarde is ook voldaan aangezien de inrichtende macht zich enerzijds verbindt om zo goed mogelijk onderwijs te verschaffen aan de leerling. Anderzijds verbinden de ouders en de leerlingen zich ertoe om alle regels van het schoolreglement na te leven.

Op het eerste zicht is aan alle voorwaarden voldaan en ontstaat er bijgevolg een overeenkomst. Toch moeten er een aantal nuances worden gemaakt. Meer specifiek vormt de zogenaamde contractvrijheid in casu een probleem. Contractvrijheid houdt in dat burgers de vrijheid hebben om de inhoud van hun contract vrij te bepalen. Normalerweise vinden er daarom onderhandelingen plaats tussen de verschillende contractpartijen en staan de partijen op gelijke voet. Maar met betrekking tot het schoolreglement in het vrij onderwijs is dit niet zo het geval. De inrichtende macht bepaalt namelijk eenzijdig de bepalingen die worden opgenomen in het schoolreglement, mits de naleving van wettelijke voorschriften. Ouders kunnen geen wijzigingen meer aanbrengen. Dit brengt de kwalificatie van het schoolreglement als een privaatrechtelijke overeenkomst enigszins in het gedrang.¹⁹³ Omwille van deze overwegingen zal het schoolreglement van een gesubsidieerde vrije onderwijsinstelling niet strikt als een privaatrechtelijke overeenkomst worden

¹⁹³ L.M. VENY, W. RAUWS en D. DELI, *Actuele vraagstukken van onderwijsrecht*, Deurne, Kluwer, 1997, 34.

beschouwd. Rekening houdende met al deze factoren en na een uitvoerig onderzoek in de rechtsleer kan het zogenaamde toetredingscontract in overweging worden genomen.

Toetredingscontracten komen niet zo vaak voor tussen particulieren. Dit heeft te maken met het speciaal karakter van deze overeenkomst. Toetredingscontracten zijn namelijk *overeenkomsten, gesloten tussen twee partijen, waarbij de ene (zwakkere) partij geen zeggenschap heeft over de inhoud van de overeenkomst die in feite eenzijdig wordt vastgesteld door de andere (sterkere) partij*.¹⁹⁴ Toetredingscontracten worden wel als gewone overeenkomsten beschouwd. Het feit dat er een afwezigheid van onderhandelingen en in wezen een ongelijkheid tussen de partijen is, doet hier geen afbreuk aan. De kwalificering als overeenkomst en de geldigheid komt niet in het gedrang. De rechter zal echter rekening houden met de zwakste partij. De zwakke partij heeft namelijk een relatieve vrijheid om te contracteren. Dit houdt in dat ze zelf kunnen beslissen of ze al dan niet zullen contracteren maar meestal gaat het over noodzakelijke goederen en diensten waardoor de vrijheid in gedrang komt en relatief is.¹⁹⁵

Gelet op de wezenlijke kenmerken van een toetredingscontract leunt het schoolreglement het sterkst aan bij deze juridische kwalificatie. Inzake het schoolreglement zijn er immers twee partijen: enerzijds de inrichtende macht, anderzijds de ouders en de leerling. De ouders en de leerling worden gezien als de zwakste partij aangezien ze geen enkele zeggenschap hebben over de inhoud van het schoolreglement. Indien er eventuele wijzigingen gedurende de periode van de schoolloopbaan zullen optreden, kunnen zij echter wel advies verlenen indien zij behoren tot een schoolraad of ouderraad. Toch hebben bij de inschrijving zowel de ouders als de leerling zelf geen inspraak. De sterkere partij is in casu de inrichtende macht van de onderwijsinstelling. Zij bepalen immers eenzijdig de inhoud van het schoolreglement ondanks dat het private personen zijn.¹⁹⁶

Als conclusie kan er gesteld worden dat het schoolreglement nog steeds een moeilijk geval blijft om te beoordelen. Het recht gaat echter breed zodat het schoolreglement uiteindelijk kan gekwalificeerd worden als een toetredingsovereenkomst. Dit is nog steeds een privaatrechtelijk instrument maar het schoolreglement heeft een aantal karakteristieken die ook terug te vinden zijn in het publiekrecht. Het speelt aldus in op de tendens van de laatste decennia waarbij er een steeds verdergaande vervaging tussen het publiek en het privaatrecht optreedt. Terugkoppelend naar de centrale onderzoeksvraag betekent dit dat het schoolreglement van het gesubsidieerd vrij onderwijs tegenwoordig niet als een bestuursrechtelijk instrument kan worden beschouwd. Maar dat er in de toekomst, - bijvoorbeeld door de steeds verdergaande subsidiëring door de overheid en juridisering van het onderwijs-, een verandering kan optreden hoe het schoolreglement gekwalificeerd zal worden.

¹⁹⁴ S. STIJNS, *Leerboek verbintenissenrecht - Boek 1*, Brugge, Die Keure, 2005, 31; S. STIJNS, L. CORNELIS, H. GEENS, V. SAGAERT, E. SWAENPOEL, A. VAN OEVELEN, O. VANDEN BERGHE, K. VANDERSCHOT, F. VERMANDER en P. WÉRY, *Contractuele clausules rond de (niet-)uitvoering en de beëindiging van contracten*, Antwerpen, Intersentia, 2006, 2.

¹⁹⁵ W. VAN GERVEN, *Verbindenissenrecht*, Leuven, Acco, 2006, 63-64.

¹⁹⁶ L.M. VENY, *Rechtsbescherming in het onderwijs*, Brugge, Die Keure, 1990, 18-19; L.M. VENY, W. RAUWS en D. DELI, *Actuele vraagstukken van onderwijsrecht*, Deurne, Kluwer, 1997, 118-119; I. SCHNEIDER, G. DE CORTE en J. VAN STEENBERGHE, *Rechten van de scholier, of: Leerling-ouders-school, een juridische driehoeksverhouding*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen: Centrum voor beroepsvervolmaking Leraren, 1982, 25-26.

5.4 Conflicten in verband met het schoolreglement

Nu het schoolreglement van alle onderwijsnetten juridisch gekwalificeerd is, is het van belang om de juridische gevolgen hiervan kort te bestuderen. Naar gelang de kwalificatie treden er immers verschillende gevolgen op bij eventuele conflicten door de uitoefening van het schoolreglement.

5.4.1 De weigering tot inschrijving

De onderwijsinstellingen van het gesubsidieerd officieel onderwijs en het gemeenschapsonderwijs kunnen de inschrijving van een leerling niet weigeren. Dit volgt uit het principe van de benuttigingsgelijkheid. Wettelijke uitzonderingsgronden zijn echter wel mogelijk. Zo wordt aanvaard dat een weigering mogelijk is bij een overschrijding van de capaciteit, een definitieve uitsluiting van de leerling, indien de leerling niet voldoet aan de toelatingsvoorwaarden en wanneer de draagkracht wordt overschreden.¹⁹⁷

De onderwijsinstellingen van het gesubsidieerd vrij onderwijs konden vroeger leerlingen weigeren op basis van hun contractvrijheid aangezien de inrichtende macht van een vrije school een private partij is en er een toetredingscontract tot stand komt. De overheid heeft echter met het gelijke kansendecreet van 28 juni 2002 deze mogelijkheid ingeperkt. De inrichtende macht van een vrije onderwijsinstelling moet zich ook houden aan de wettelijke uitzonderingsgronden.¹⁹⁸ Ook hier is het weer merkbaar dat er heel wat invloed uitgaat van de overheid waardoor de vrije onderwijsinstelling weer een stukje van zijn privaatrechtelijk karakter verliest aangezien de contractvrijheid wordt ingeperkt.

5.4.2 Orde- en tuchtbeslissingen

In het vierde hoofdstuk van deze scriptie werden de orde- en tuchtbeslissingen in het onderwijs uitvoerig besproken. Het gevolg van de juridische kwalificatie van het schoolreglement heeft vooral betrekking op de bevoegde rechter. Voor het officieel- en gemeenschapsonderwijs zal de Raad van State bevoegd zijn aangezien het schoolreglement en de bijhorende orde- en tuchtbeslissingen administratieve rechtshandelingen zijn. Voor het vrij onderwijs zal de Raad van State niet de bevoegde rechter zijn inzake orde- en tuchtbeslissingen. In de zaak *De Muynck* van 17 juni 2011 werd door de Raad van State bevestigd dat, ondanks de recente veranderingen in de onderwijswereld-, een tuchtmaatregel in het vrij onderwijs nog altijd geen administratieve rechtshandeling uitmaakt.¹⁹⁹ Bijgevolg mag de tuchtmaatregel niet voor de Raad van State worden aangevochten maar zal de leerling en zijn wettelijke vertegenwoordiger beroep moeten instellen bij de burgerlijke (kortgeding)rechter.

5.4.3 Examenbeslissingen

Net zoals bij de orde- en tuchtbeslissingen worden de examenbeslissingen in het officieel- en gemeenschapsonderwijs gekwalificeerd als administratieve rechtshandelingen waardoor de Raad van State bevoegd is om het beroep ontvankelijk te verklaren.

¹⁹⁷ J. DE RIDDER en C. DRIESSEN, *Recht naar school*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 29.

¹⁹⁸ L.M. VENY, W. RAUWS en D. DELI, *Actuele vraagstukken van onderwijsrecht*, Deurne, Kluwer, 1997, 125.

¹⁹⁹ RvS 17 juni 2011, nr. 213.958, *De Muynck*; J. DE RIDDER en C. DRIESSEN, *Recht naar school*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 319-326.

Inzake examenbeslissingen van vrije onderwijsinstellingen is er een hele evolutie van rechtspraak voorhanden. De discussie of een examenbeslissing al dan niet onder de bevoegdheid van de Raad van State viel, ontstond reeds in de jaren 80 toen de Raad van State zich voor het eerst bevoegd achtte. In 2001 volgde er echter een periode waarin de Raad van State zich weer onbevoegd verklaarde. Uiteindelijk werd de discussie beslecht in 2003 toen het Grondwettelijk Hof besloot dat het gelijkheidsbeginsel zou worden geschonden indien men een leerling de toegang zou weigeren.²⁰⁰ Examenbeslissingen worden aldus aangevochten voor de Raad van State aangezien het een imperiumbevoegdheid uitmaakt.

²⁰⁰ J. DE RIDDER en C. DRIESSEN, *Recht naar school*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 227; R. VERSTEGEN, "Het leerlingenstatuut in de Vlaamse Gemeenschap", *TJK* 2008, (165) 172.

HOOFDSTUK 6 HET SCHOOLREGLEMENT TOEGEPAST IN PRAKTIJK

Gelet op de voorgaande hoofdstukken is het interessant om niet alleen de theoretische aspecten van het schoolreglement te bestuderen maar lijkt het mij ook nuttig om de werking van het schoolreglement in de praktijk te onderzoeken. Theorie en praktijk komen namelijk niet altijd met elkaar overeen. In het eerste gedeelte van dit hoofdstuk zal er een vergelijking plaatsvinden tussen de verschillende schoolreglementen in Vlaanderen. Daarbij zullen alle verschillende onderwijsnetten aan bod komen. De vergelijking zal heel specifiek tussen deze onderwijsinstellingen plaatsvinden. Zo zal er getracht worden om te onderzoeken of de verschillen tussen de onderwijsinstellingen ook duidelijk waarneembaar zijn in de praktijk. Naast de verschillen zal er ook aandacht besteed worden aan de overeenkomsten tussen de onderwijsinstellingen. Dit wordt onderzocht omwille van de vervaging die stilaan optreedt tussen het publiek en het privaatrecht.

In het tweede gedeelte van dit hoofdstuk zal vervolgens de inhoud van de schoolreglementen uitvoerig worden onderzocht. Zo zal worden bekeken of er geen opmerkelijke bepalingen terug te vinden zijn in de schoolreglementen en of deze onderwijsinstellingen wel gemachtigd zijn om dergelijke bepalingen op te nemen in het schoolreglement. Er zal aldus worden onderzocht of ze zich houden aan het zogenaamde legaliteitsbeginsel.

6.1 Een vergelijking tussen verschillende schoolreglementen in Vlaanderen

In dit onderzoek heb ik gebruik gemaakt van verschillende schoolreglementen in de regio Limburg. Omwille van de anonimiteit zal ik de onderwijsinstellingen niet bij naam vermelden maar aanduiden met een specifieke letter. Zo is schoolreglement A afkomstig van een secundaire onderwijsinstelling die behoort tot het gemeenschapsonderwijs. Schoolreglement B en C zijn afkomstig van secundaire onderwijsinstellingen die behoren tot het gesubsidieerd vrij onderwijs. Schoolreglement D is afkomstig van een basisonderwijsinstelling die behoort tot het gesubsidieerd officieel onderwijs.

Schoolreglement A werd uitgevaardigd door een secundaire onderwijsinstelling die behoort tot het gemeenschapsonderwijs. De schoolreglementen van het gemeenschapsonderwijs worden opgesteld door de directeur van de lokale onderwijsinstelling maar moeten achteraf worden bekrachtigd door de Raad van Bestuur van de scholengemeenschap. Dit schoolreglement is opgedeeld in drie grote onderdelen. Het eerste onderdeel bevat algemene informatie zoals over het pedagogisch project, de algemene klachtenprocedure en de inschrijving. Het tweede onderdeel bevat de decretaal verplichte informatie en regelgeving. Hieronder vallen onder meer het studiereglement, de leefregels, de beroepsprocedure bij een definitieve uitsluiting en de bijdrageregeling. Het derde gedeelte bevat een aantal afspraken zoals afspraken over kledij en het gebruik van de GSM. Dit schoolreglement is naar mijn mening zeer juridisch opgesteld. Er valt nauwelijks een eigen invulling te bespeuren. Het is namelijk heel algemeen en onpersoonlijk opgesteld. Een groot gedeelte van het schoolreglement handelt over de decretale voorschriften. Dit schoolreglement bevat ook maar een vijftigtal pagina's, wat in mijn ogen redelijk kort is.

De schoolreglementen B en C zijn afkomstig van secundaire onderwijsinstellingen die deel uitmaken van het gesubsidieerd vrij onderwijs. Deze onderwijsinstellingen zijn allebei opgericht door een vzw maar behoren tot een verschillende scholengemeenschap aangezien ze zijn gesitueerd in verschillende steden.

Schoolreglement B is ingedeeld in drie grote delen. Dit schoolreglement is ook ingedeeld in drie grote onderdelen maar heeft ten opzichte van schoolreglement A een verschillende inhoud. Deel 1 bestaat uit het pedagogisch project en de zogenaamde engagementsverklaring. Het tweede gedeelte bevat het uiteindelijke reglement met onder meer het studiereglement, de leefregels, afspraken en het orde- en tuchtreglement. Het derde gedeelte bevat ten slotte de nodige informatie over het schoolbestuur, centrum van leerlingenbegeleiding,... Dit schoolreglement is uitgebreider dan het schoolreglement van het gemeenschapsonderwijs. Vooral hun pedagogisch project wordt uitvoerig besproken. Het is duidelijk dat zij dit hoog in het vaandel dragen. Waar in schoolreglement A bepaalde aspecten zeer kort aan bod komen, wordt in schoolreglement B het heel uitvoerig beschreven. Ter illustratie wordt in één zin in schoolreglement A uitgelegd dat ouders zich moeten engageren om aanwezig te zijn op het oudercontact. In schoolreglement B daarentegen wordt er aan de engagementverklaring van de ouders bij het oudercontact een halve bladzijde toegekend. Verder wordt in schoolreglement B een meer persoonlijke aanpak gehanteerd. Het is niet zozeer juridisch opgesteld maar eerder informeel waardoor de ouders de inhoud beter kunnen begrijpen en veel meer geneigd zijn om het ook effectief volledig te lezen. Schoolreglement B betreft geen algemeen kader van regels maar richt zich op specifieke situaties. De inrichtende macht behandelt bepaalde onderwerpen aldus heel specifiek. Zo worden de extra muros activiteiten gespecificeerd door bijvoorbeeld aan te geven dat de eerstejaars op zeeklassen zullen gaan waarbij hun groepsvorming wordt bevorderd. Het schoolreglement is verder ook zeer overzichtelijk en duidelijk gestructureerd. Het schoolreglement behandelt ook bepaalde onderwerpen die niet voorkomen in het schoolreglement van het gemeenschapsonderwijs zoals bij wie de leerlingen terecht kunnen als ze het moeilijk hebben. De enige opmerking die ik zou willen geven betreft het feit dat de structuur niet echt duidelijk aangeeft welke bepalingen precies decretaal verplicht zijn gesteld. Dit is echter niet problematisch. Ik ben van mening dat schoolreglement B door zijn persoonlijke en duidelijkere aanpak beter is opgesteld dan schoolreglement A. Dit vind ik enigszins verrassend aangezien ik dit niet verwacht had aangezien de inrichtende macht een private persoon is. De grote beleidsvrijheid van de vrije onderwijsinstellingen speelt hier allicht een belangrijke rol. Om er zeker van te zijn dat dit geen "gelukstreffer" is, zal ik schoolreglement C bespreken welke ook afkomstig is van een gesubsidieerde vrije onderwijsinstelling.

Ook schoolreglement C is opgesplitst in drie verschillende onderdelen meer specifiek een gedeelte aangaande het pedagogisch project, een gedeelte betreffende het studie-, orde- en tuchtreglement en het laatste gedeelte bevat algemene informatie over de onderwijsinstelling. De indeling is grotendeels identiek met de indeling van schoolreglement B. Toch valt het mij op dat dit schoolreglement niet zo uitgebreid en goed gestructureerd is als schoolreglement B. Dit schoolreglement hanteert een iets formelere stijl maar gaat op het gebied van het gebruik van "juridische taal" niet zo ver als schoolreglement A. Het blijft volgens mij duidelijk genoeg voor de ouders en leerlingen om alles te begrijpen. Het schoolreglement mag naar mijn mening nog meer informatie bevatten. Het is namelijk iets te kort. Maar het onderdeel betreffende de orde- en tuchtmaatregelen is wel heel omstandig uitgeschreven. Dit vind ik persoonlijk heel belangrijk

aangezien het schoolreglement speciaal verplicht is gesteld omwille van de verbetering van de rechtspositie van de leerling. Ondanks het feit dat het misschien te kort is, geven ze toch veel aandacht aan de onderwerpen die belangrijk zijn. Ook in dit schoolreglement is het niet duidelijk welke bepalingen decretaal worden opgelegd en welke bepalingen eigen zijn aan de onderwijsinstelling.

Ten slotte zal ik schoolreglement D bestuderen. Dit schoolreglement is afkomstig van een basisonderwijsinstelling van het gesubsidieerd officieel onderwijs. Het vangt aan met een gemeenteraadbesluit. Het tweede deel bevat het schoolreglement waarin de decretaal verplichte bepalingen zijn opgenomen. Het derde deel bevat een informatiebrochure met onder meer informatie over de situering van de school, het toedienen van medicatie, het CLB,... Dit schoolreglement geeft duidelijk weer dat het is opgesteld door een gemeenteraad. Het is namelijk zeer juridisch opgesteld. Het is een zeer kort schoolreglement en de bepalingen worden amper uitgelegd. Dit is echter niet verwonderlijk aangezien het basisonderwijs hier nog geen behoefte aan heeft. Het taalgebruik is heel direct en formeel. Het is echter wel goed gestructureerd aangezien tussen de drie onderdelen een duidelijk onderscheid wordt gemaakt. Zo worden de decretaal verplichte bepalingen allemaal opgenomen in het tweede onderdeel.

Uit dit kort onderzoek kan ik concluderen dat er tegenwoordig nog steeds heel wat verschillen bestaan tussen de schoolreglementen van de verschillende onderwijsinstellingen. In het vorig hoofdstuk werd bepaald dat het statuut van het schoolreglement, -door de recente evoluties die het onderwijsrecht is ondergaan-, steeds meer karakteristieken is gaan vertonen van publiekrechtelijke aard. Bij de bespreking tussen enerzijds schoolreglementen A en D (opgesteld door een overheid) en anderzijds schoolreglementen B en C (opgesteld door een private partij) viel het mij op dat ze zodanig met elkaar verschillen zowel op inhoudelijk gebied als op het gebied van taalgebruik en stijl. Schoolreglementen A en D zijn namelijk heel kort opgesteld en beperken zich tot de noodzakelijke bepalingen. Het taalgebruik is juridisch en formeel. Schoolreglementen B en C daarentegen zijn lange schoolreglementen waarin duidelijk meer bepalingen zijn opgenomen. Deze schoolreglementen leggen veel nadruk op het pedagogisch project. Op het gebied van taalgebruik zijn ze informeel en persoonlijker opgesteld. De enige overeenkomst die bestaat tussen de verschillende schoolreglementen is dat ze allemaal de decretaal verplichte bepalingen bevatten en gestructureerd zijn in drie verschillende indelingen al dan niet anders ingevuld. Naar mijn mening is de vervaging tussen het publiek en privaatrecht nog niet terug te vinden in de schoolreglementen zelf. De verschillende schoolreglementen zijn namelijk duidelijk van elkaar te onderscheiden naar gelang het onderwijsnet waartoe men behoort. Hoewel de vrije onderwijsinstelling steeds meer beïnvloed wordt door het publiekrecht komt hun privaatrechtelijk karakter naar mijn mening toch nog steeds sterk tot uiting in de bepalingen van het schoolreglement.

6.2 Houden de onderwijsinstellingen zich aan het legaliteitsbeginsel?

De overheid beschikt over een bijzonder instrument om haar beleid uit te voeren. Meer specifiek de administratieve rechtshandeling. Dit heeft als gevolg dat de overheid de bevoegdheid heeft om burgers eenzijdig te binden.²⁰¹ Maar de overheid is gebonden aan een aantal beginselen bij het uitoefenen van al haar bevoegdheden. Eén van de beginselen is het zogenaamde legaliteitsbeginsel. Dit houdt in dat de overheid haar bevoegdheid slechts kan uitoefenen wanneer daarvoor een wettelijke basis voorhanden is. De overheidshandeling moet dan ook conform zijn aan het geldende recht. Indien het niet gesteld is binnen de wettelijke grenzen zal de overheidshandeling uit het rechtsverkeer worden gehaald en vernietigd worden. Dit betekent dat de overheidshandeling niet in strijd mag zijn met hogere rechtsnormen of reglementen.²⁰² In het geval er een wettelijke lacune is, moet de overheid zich nog steeds houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ook private personen moeten zich houden aan het legaliteitsbeginsel. Zij kunnen immers geen overeenkomsten sluiten die tegen de wet ingaan.²⁰³

De onderwijsinstellingen van het gemeenschapsonderwijs en gesubsidieerd officieel onderwijs worden opgericht door de overheid zelf en zijn bijgevolg organiek verbonden. Dit houdt in dat deze onderwijsinstellingen beschouwd moeten worden als organieke openbare diensten en zich ook moeten houden aan het legaliteitsbeginsel en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit spreekt voor zich. In het vorig gedeelte van dit hoofdstuk werden onder andere de schoolreglementen van een gesubsidieerde officiële onderwijsinstelling en een gemeenschapsonderwijsinstelling bestudeerd. Hieruit bleek dat deze onderwijsinstellingen zich strikt houden aan de wettelijke voorschriften en nauwelijks beleidsvrijheid of ruimte hebben. Ze respecteren aldus het wettigheidsbeginsel en gaan hun bevoegdheid niet te buiten. Er staan bijgevolg geen opmerkelijke bepalingen in.

De onderwijsinstellingen van het gesubsidieerd vrij onderwijs worden opgericht door private partijen maar oefenen tegelijkertijd een taak van algemeen belang uit. Deze onderwijsinstellingen worden beschouwd als functionele openbare diensten. De vraag luidt vervolgens of deze onderwijsinstellingen ook gebonden zijn aan het wettigheidsbeginsel en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In de rechtsleer wordt bepaald dat door "het bestuur" de beginselen in acht moeten worden genomen. Er heerst echter discussie over welke entiteiten precies onder het begrip bestuur vallen. Rechtsleer heeft aangenomen dat onder het begrip bestuur de administratieve overheden zullen vallen.²⁰⁴ Enkel administratieve overheden moeten zich aldus houden aan de beginselen van behoorlijk bestuur. In het tweede hoofdstuk van deze scriptie werd gezien dat vrije onderwijsinstellingen geen administratieve overheden zijn. Bijgevolg zijn zij niet gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Een nuance moet echter worden gemaakt aangezien bepaalde beginselen in de wet en in de decreten expliciet verplicht zijn gesteld waardoor deze

²⁰¹ Dit kwam reeds uitvoering aan bod in het derde hoofdstuk van deze scriptie.

²⁰² R. TIJNS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 222.

²⁰³ S. STIJNS, *Leerboek verbintenissenrecht 1*, Brugge, Die Keure, 2005, 40-42.

²⁰⁴ R. TIJNS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 70-72.

beginselen toch in acht moeten worden genomen.²⁰⁵ Voorbeeld: de hoorplicht bij de schorsing of uitsluiting van een leerling. Door een aantal decretale en wettelijke bepalingen zijn de vrije onderwijsinstellingen aldus toch gebonden door een aantal algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Verder rust er ook een plicht tot behoorlijk handelen op deze onderwijsinstellingen. Dit vloeit voort uit het zorgvuldigheidsbeginsel van artikel 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek.²⁰⁶

Het spreekt voor zich dat ook de vrije onderwijsinstellingen de wetten moeten respecteren en aldus onderworpen zijn aan het legaliteitsbeginsel. Dit komt tot uiting in het schoolreglement waar er decretaal verplichte bepalingen zijn opgenomen. Concluderend kan men stellen dat vrije onderwijsinstellingen beschikken over een grote discretionaire bevoegdheid maar toch geboden zijn door wettelijke grenzen. Bij het bestuderen van schoolreglement B en C viel het mij op hoe goed de onderwijsinstellingen binnen de grenzen van de wettelijke verplichtingen blijven. Zo heb ik gekeken naar de bepalingen betreffende de kledij. Dit is namelijk vaak het onderwerp van discussie en kan zorgen voor ophef. In schoolreglement B wordt het als volgt aangegeven: *"Kleding en uiterlijk voorkomen moeten verzorgd zijn zodat ze aansluiten bij de sfeer eigen aan het schoolleven. We beseffen dat een schoolcultuur steeds in evolutie is en dat er op dit vlak geen objectieve normen zijn. Daarom worden de volgende afspraken elk schooljaar opnieuw bekeken door directie, leerkrachten en leerlingen. Voor het schooljaar 2014-2015 gelden deze regels betreffende kledij: geen hoofdbedekking in het gebouw; kledij moet aansluiten bij de schoolsfeer; geen korte broeken (behalve voor de eerstejaars), geklede bermuda's zijn wel toegestaan; geen te korte of te open bloesjes, geen te korte rokken of jurken;"* Deze bepaling is volgens mij zeer goed opgesteld. De inrichtende macht geeft namelijk aan dat evolutie mogelijk is. Zo speelt men in op eventuele veranderingen op het gebied van rechtspraak omtrent kledingvoorschriften. Met betrekking tot de hoofddoek zal in de toekomst echter rekening moeten worden gehouden met het zogenaamde Sikh arrest van de Raad van State.²⁰⁷ In dit arrest bepaalde de Raad van State dat een verbod om zichtbare levensbeschouwelijke kentekens te dragen niet mag ingevoerd worden indien het niet noodzakelijk is in onze democratische samenleving. Dit volgt uit artikel 9 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens. De aanpassing aan het schoolreglement kan slecht gebeuren op het einde van het schooljaar. De regels omtrent de kledingvoorschriften gelden immers gedurende het hele schooljaar. De bepaling in het schoolreglement geeft zelf een kleine opsomming van kledingvoorschriften die wel of niet toegelaten worden. Deze voorschriften zijn niet verregaand en passen binnen het wettelijk kader.

Er zijn echter wel een aantal bepalingen in schoolreglement B die ik enigszins opmerkelijk vind. Meer specifiek de bepalingen omtrent privacy. Zo wordt het volgende geschreven omtrent het maken van beeldopnames: *"We gaan ervan uit dat je geen bezwaar hebt tegen de publicatie van beeldopnamen die te maken hebben met activiteiten van onze school. Mocht je daar toch bezwaar tegen hebben, dan kan je dat op elk moment van het schooljaar melden aan de directie. We zullen je bezwaar respecteren en geen beelden van jou publiceren."* De eerste zinsnede waarin de

²⁰⁵ S. LUST en B. STEEN, "Welles nietes over vrije onderwijsinstellingen, administratieve overheden en rechtsbescherming", *TORB* 2002-03, (315) 339-340.

²⁰⁶ I. OPDEBEEK, "tuchtrecht van het onderwijspersoneel" in S. LUST, D. CUYPERS, I. OPDEBEEK, S. PAUWELS en R. VERSTEGEN, *Evaluatie en tucht in onderwijs(personeels) aangelegenheden*, Brugge, Die Keure, 2010, (49) 55.

²⁰⁷ RvS 14 oktober 2014, nr. 228.748, Singh.

onderwijsinstelling ervan uit gaat dat de leerlingen geen bezwaren hebben tegen het maken van beeldopnames vind ik een lichte schending van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Meer specifiek wordt er afstand gedaan van een grondrecht. De schending wordt echter rechtgezet door te vermelden dat indien er bezwaren zijn de beeldopnames niet zullen worden gepubliceerd. De inrichtende macht voelt aldus aan waar de wettelijke grenzen liggen en probeert hieraan tegemoet te komen.

Als conclusie kan worden gesteld dat de vrije onderwijsinstellingen gemachtigd zijn om zelf bepalingen in het reglement op te nemen. Ze beschikken immers over een ruime beleidsvrijheid. Maar ze moeten het legaliteitsbeginsel in acht nemen waardoor ze de wettelijke normen niet mogen miskennen. Uit een kort onderzoek blijkt dat de vrije onderwijsinstellingen zich hier ook strikt aan houden.

HOOFDSTUK 7 GAAN WE NAAR EEN LEERLINGENSTATUUT?

In deze scriptie werd al een aantal keer verwezen naar het decreet van 4 april 2014 houdende diverse maatregelen betreffende de rechtspositie van leerlingen in het basis- en secundair onderwijs en betreffende de participatie op school. Het debat omtrent het creëren van een leerlingenstatuut speelt al een aantal decennia. De doorbraak kwam in 1991 toen een besluit van de Vlaamse regering de inrichtende machten verplichtte om voor elk van hun onderwijsinstellingen een schoolreglement op te stellen. Hierin werden voor de eerste maal bepaalde rechten en plichten van de leerling vastgesteld. De jaren nadien werd er door de wetgever regelgeving in het onderwijs uitgevaardigd waarbij kleine veranderingen of vernieuwingen inzake de rechten en plichten werden doorgevoerd. Een cruciale periode vond plaats in 2002. De wetgever wilde toen de rechtspositie van de leerling zodanig verbeteren dat onduidelijkheid en willekeur in het onderwijsgebeuren zou verdwijnen. Maar de hoofdreden voor het creëren van een leerlingenstatuut situeerde zich vooral op het gebied van de waarborging van internationale kinderrechten. Men stippelde een plan uit met drie verschillende luiken. Enkel de eerste twee luiken werden ook effectief uitgewerkt. Zo ontstond er overeenkomstig het eerste luik het decreet betreffende gelijke onderwijskansen I waarin het recht op inschrijving in de school van de keuze werd vastgelegd. Overeenkomstig het tweede luik werd het participatiedecreet uitgevaardigd. In dit decreet werden de participatierechten van de leerlingen vastgelegd. Meer specifiek werd de oprichting van een leerlingenraad verplicht gemaakt en moesten een aantal leerlingen in de schoolraad zetelen. Het derde luik was het zogenaamde leerlingenstatuut. Dit kwam echter niet tot stand, wat toen een redelijke teleurstelling was.²⁰⁸

Het was wachten tot het jaar 2014 vooraleer er terug een grote stap vooruit werd gezet inzake het ontwerp van een leerlingenstatuut. De jaren voordien bleef het namelijk wat op de achtergrond. Het decreet van 4 april 2014 houdende diverse maatregelen betreffende de rechtspositie van leerlingen en betreffende de participatie op school bracht een aantal verregaande wijzigingen met zich mee. Dit decreet heeft namelijk voor meer duidelijkheid gezorgd voor de leerlingen en de ouders. Omwille van de duidelijkheid kunnen ze hun rechten beter doen gelden. Dit geldt ook voor de participatie in het onderwijsgebeuren waar een duidelijker kader wordt geschetst. De ouders en de leerlingen worden meer bij de belangrijke beslissingen betrokken. De belangrijkste veranderingen komen kort aan bod. Zo zullen er voortaan bij de interne beroepscommissies in de onderwijsinstellingen ook externen betrokken worden bij een betwisting. Formeel beroep kan door de ouders worden aangetekend na een bemiddelingsgesprek. Naast deze veranderingen vonden er ook nog kleine veranderingen plaats zoals het feit dat leerlingen die moeten blijven zitten recht hebben op een motivatie, tienermoeders hebben recht op thuisonderwijs, ouders kunnen leerlingengegevens inkijken, kostprijzen van buitenschoolse activiteiten moeten worden vermeld in het schoolreglement,... Verder vernieuwt dit decreet het participatiedecreet van 2 april 2004. Zo worden de inspraakprocedures transparanter en eenvoudiger gemaakt. Hierdoor wordt getracht

²⁰⁸ B. STEEN, "Leerlingenstatuut nog niet voor morgen?", *TJK* 2003, (54) 54; L. VENY en B. VERBEECK, "De lange weg naar een Vlaams leerlingenstatuut", *TORB* 2003-2004, (12) 12-13 en 25; J. VAN DAMME, "Hoog tijd voor een Leerlingenstatuut", *TJK* 2002, (278) 280.

conflicten te vermijden.²⁰⁹ De veranderingen die het decreet teweeg brengt, zijn erop gericht om de rechtspositie van de leerlingen zo goed mogelijk te verbeteren maar ze dragen ook vooral bij tot de verduidelijking van de rechten en de plichten. Leerlingen en ouders zijn immers vaak niet op de hoogte van de rechten die zij genieten. Dit wordt door het decreet deels verholpen.

Vanaf de jaren negentig,- meer bepaald vanaf de instelling van het schoolreglement-, is er een evolutie merkbaar. Waar vroeger de rechten en plichten van de leerling nauwelijks bestonden, is er door de tussenkomst van de wetgever een (beperkt) leerlingenstatuut ontstaan. Het schoolreglement speelt hierbij een belangrijke rol aangezien het de rechten en plichten expliciet neerschrijft. De ouders en leerlingen moeten enkel het schoolreglement raadplegen opdat ze hun rechtspositie kennen. Er is reeds een lange weg afgelegd. De invoering van een leerlingenstatuut heeft gezorgd voor een toenemende evolutie van het onderwijsrecht. Het leerlingenstatuut bevordert immers de rechtscultuur aangezien het onderwijs en de bijhorende rechten en plichten instaan voor de creatie van de persoonlijkheid van de jongeren.²¹⁰

Toch acht ik hetgeen wat nu voorhanden is niet voldoende. Er moet namelijk rekening worden gehouden met alle aspecten van het onderwijs. Zo zijn er tegenwoordig heel wat rechten waarvan de leerlingen genieten maar de plichten zijn nog te beperkt. Verder evolueert de samenleving ook snel. Wanneer het oude probleem is opgelost, ontstaat er immers al een nieuw probleem. Het recht staat nooit stil aangezien de wetgever rekening moet houden met de recentste maatschappelijke invloeden. Hier moet worden bij stilgestaan wanneer men zijn rechten en plichten zal uitvoeren. Om een volledig leerlingenstatuut te bereiken is er aldus nog veel werk voor de wetgever om op te knappen.

²⁰⁹ J. DE RIDDER, "Het rechtspositiedecreet voor leerlingen", *TORB* 2014, (291) 291-311; www.ond.vlaanderen.be/nieuws/2014/03-27-rechten-plichten-leerlingen-ouders.htm

²¹⁰ J. DE GROOF, "Het leerlingenstatuut: meer dan rechten en plichten? Een korte inleiding", *TORB* 2003-2004,(3) 11.

BESLUIT

In deze scriptie werd de juridische kwalificatie van het schoolreglement onderzocht. In het bijzonder werd bekeken of het schoolreglement een bestuursrechtelijk instrument is. Dit was mijn centrale onderzoeksvraag. Om deze vraag volledig te kunnen oplossen werd er gebruik gemaakt van verschillende subvragen. Elk van deze subvragen droegen bij tot de oplossing van de centrale onderzoeksvraag. Omwille van de complexiteit van deze juridische kwestie was het immers noodzakelijk om stap voor stap te werken om tot een volledige oplossing te komen.

In het begin van mijn scriptie werd een algemeen kader geschetst van het onderwijsrecht in België. Het werd duidelijk dat de vrijheid van onderwijs een belangrijke rol speelt in ons huidig juridisch rechtstelsel. Omwille van dit rechtsbeginsel is er namelijk een tweedeling ontstaan in ons onderwijsrecht. Zo hebben we aan de ene kant het gemeenschapsonderwijs en het gesubsidieerd officieel onderwijs, en aan de andere kant het gesubsidieerd vrij onderwijs. Deze onderwijsnetten zijn zeer verschillend ten opzichte van elkaar en hebben elk hun eigen geschiedenis en eigenschappen. Omwille van hun verschillende identiteit was het van belang om deze onderwijsnetten elk apart te bestuderen. Deze tweedeling bleef doorheen deze scriptie strikt gehanteerd.

Na een schets van het algemeen kader van het onderwijsrecht werd het statuut van de onderwijsinstellingen onderzocht. Dit was een moeilijke opgave. Zo is er veel discussie omtrent het begrip administratieve overheid. De reden hierachter ligt bij de toename van dienstgewijze gedecentraliseerde entiteiten. Klassiek kan er geen strikt onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds publiekrechtelijke rechtspersonen en anderzijds privaatrechtelijke rechtspersonen. Daarom heb ik gebruik gemaakt van het begrip openbare dienst om het statuut van de onderwijsinstellingen aan te duiden. De onderwijsinstellingen van het gemeenschapsonderwijs en het gesubsidieerd officieel onderwijs kunnen worden beschouwd als organieke openbare diensten. Deze onderwijsinstellingen worden immers door de overheid zelf opgericht en ze verrichten een taak van algemeen belang. Hierover bestaat weinig discussie. De onderwijsinstellingen van het gesubsidieerd vrij onderwijs kunnen beschouwd worden als functionele openbare diensten. Deze onderwijsinstellingen worden immers niet opgericht door de overheid zelf maar door een privé persoon. Ze worden echter wel als een openbare dienst beschouwd maar in de functionele zin, omdat ze ook een taak van algemeen belang verrichten; meer specifiek verstrekken zij onderwijs aan een groot aantal personen.

Samenhangend met het statuut van de onderwijsinstellingen werd er in deze scriptie onderzocht welke handelingen zij juist kunnen stellen. Daarbij stonden de bestuursrechtelijke instrumenten van de overheid centraal. Onder bestuursrechtelijke instrumenten worden onder andere de (eenzijdige) administratieve rechtshandelingen, de reglementen en de administratieve contracten verstaan. Ter vervollediging werd ook hét privaatrechtelijk instrument bij uitstek, -namelijk de overeenkomst-, onderzocht. Uiteindelijk werd er bepaald dat de onderwijsinstellingen van het gemeenschapsonderwijs en het gesubsidieerd officieel onderwijs bestuurshandelingen kunnen stellen omwille van het feit dat het organieke openbare instellingen zijn.

De onderwijsinstellingen van het gesubsidieerd vrij onderwijs worden opgericht door private personen. Bijgevolg kunnen deze onderwijsinstellingen geen bestuurshandelingen stellen. Het stellen van bestuurshandelingen is immers een prerogatief van de overheid. Een nuance moet echter worden gemaakt aangezien bepaalde rechtshandelingen van deze onderwijsinstellingen wel onder de bevoegdheid van de Raad van State zullen vallen. Dit zal het geval zijn bij eenzijdig derden bindende beslissingen zoals het uitreiken van diploma's of examenbeslissingen.

Vervolgens werd de centrale onderzoeksvraag opgeworpen hoe het schoolreglement juridisch precies kan worden gekwalificeerd ten opzichte van de leerlingen en hun ouders aan de ene kant en de onderwijsverstrekkers aan de andere kant. In het bijzonder werd er aldus bekeken of het schoolreglement kan worden beschouwd als een bestuursrechtelijk instrument.

Ten opzichte van de onderwijsinstellingen van het gesubsidieerd officieel onderwijs en het gemeenschapsonderwijs ontstaat er een reglementaire rechtsverhouding tussen de onderwijsverstrekker en de onderwijsgebruikers. De inrichtende macht van deze onderwijsinstellingen is immers de overheid zelf. Hierdoor zijn de leerlingen en hun ouders gebruikmakers van de (organieke) openbare dienst en wordt deze verhouding volledig beheerst door de wetten, reglementen en omzendbrieven uitgevaardigd door de overheid. Het schoolreglement van deze onderwijsinstellingen wordt juridisch gekwalificeerd als een reglement. Zo wordt het schoolreglement immers uitgevaardigd door een administratieve overheid. Het creëert algemene en onpersoonlijke rechtsregels en het is op een onbepaald aantal personen van toepassing. Het schoolreglement van het gesubsidieerd officieel onderwijs en het gemeenschapsonderwijs is aldus een bestuursrechtelijk instrument.

De juridische kwalificering van het schoolreglement van de onderwijsinstellingen van het gesubsidieerd vrij onderwijs is een moeilijke opgave. De inrichtende macht is immers geen overheid maar een private partij. Zij beschikt over een zekere beleidsvrijheid met betrekking tot het opstellen van hun schoolreglement. Toch moet ze zich houden aan regelgeving opgelegd door de overheid. Dit volgt uit het feit dat deze onderwijsinstellingen worden gesubsidieerd door de overheid. Er ontstaat als het ware een contractuele verhouding tussen de onderwijsverstrekker en de onderwijsgebruikers. Vervolgens werd er onderzocht of het schoolreglement een overeenkomst overeenkomstig het privaatrecht kan uitmaken. Dit was ook het geval, aangezien de voorwaarden van wilsovereenstemming, wederkerigheid en juridisch afdwingbare verbintenissen waren vervuld. Toch had ik een aantal bedenkingen. Er spelen immers een aantal problemen. Zo is er geen sprake van contractvrijheid. De inrichtende macht van de onderwijsinstelling legt immers de rechten en plichten in het schoolreglement eenzijdig op. De onderwijsgebruikers kunnen enkel maar toetreden tot de overeenkomst. Na onderzoek kwam ik uit op de zogenaamde 'toetredingsovereenkomst'. Dit zijn overeenkomsten waarbij er één sterkere partij aanwezig is die de inhoud van de overeenkomst eenzijdig bepaalt en waarbij de zwakkere partij enkel maar kan toetreden. In casu is dit het geval bij het schoolreglement van een gesubsidieerde vrije onderwijsinstelling. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het schoolreglement van de onderwijsinstellingen van het vrij gesubsidieerd onderwijs niet kan gekwalificeerd worden als bestuursrechtelijk instrument aangezien dit schoolreglement beschouwd moet worden als een toetredingsovereenkomst.

In deze scriptie werd niet alleen de theorie bekeken maar werd ook het schoolreglement in praktijk onderzocht. De onderwijsinstellingen van zowel het vrij gesubsidieerd onderwijs als het gemeenschapsonderwijs en gesubsidieerd officieel onderwijs zijn gehouden aan het legaliteitsbeginsel. Na een kort onderzoek blijkt dat zij zich hier strikt aan houden ondanks het feit dat vooral vrije onderwijsinstellingen discretionaire bevoegdheden hebben en aldus over een ruimere beoordelingsmarge beschikken.

In de inleiding van deze scriptie werd de centrale onderzoeksvraag gesteld of het schoolreglement een bestuursrechtelijk instrument is. Na een uitgebreid onderzoek kan hier deels positief op worden geantwoord. Zo wordt het schoolreglement van een onderwijsinstelling van het gemeenschapsonderwijs en het gesubsidieerd officieel onderwijs gekwalificeerd als een bestuursrechtelijk instrument aangezien het schoolreglement wordt beschouwd als een reglement. Maar dit is niet het geval voor het schoolreglement van de onderwijsinstellingen van het vrij gesubsidieerd onderwijs. Deze worden immers gekwalificeerd als toetredingsovereenkomsten dewelke geen bestuursrechtelijke instrumenten zijn.

Ter afsluiting van mijn scriptie heb ik in het kort het leerlingenstatuut onderzocht aangezien dit voortvloeit uit het schoolreglement. Momenteel is er geen sprake van een volledig leerlingenstatuut maar van een beperkt leerlingenstatuut. Er zijn, volgens mijn mening, immers nog veel verbeteringen te maken door de wetgever. Het decreet van 4 april 2014 houdende diverse maatregelen betreffende de rechtspositie van leerlingen en betreffende de participatie op school bracht al heel wat verbeteringen op dit gebied maar gaat volgens mij nog niet ver genoeg. Zo moet rekening worden gehouden met alle aspecten van onderwijs en moet rekening worden gehouden met zowel de rechten als plichten. Dit is nog onvoldoende voorhanden.

Toch heeft de (Vlaamse) wetgever de afgelopen decennia veel aandacht besteed aan het onderwijsrecht en in het bijzonder aan het schoolreglement. Dit is merkbaar omwille van de toenemende juridisering waaraan het onderwijsrecht tegenwoordig onderhevig is. Dit heeft heel wat voordelen met zich meegebracht aangezien hierdoor een (beperkt) leerlingenstatuut is ontstaan. Leerlingen beschikken over veel meer rechten en plichten dan 24 jaar geleden. Dit is toe te juichen. Maar dit heeft er ook voor gezorgd dat nieuwe juridische problemen zijn ontstaan zoals onder andere de problematiek omtrent de kwalificering van het schoolreglement. Mijn scriptie heeft geprobeerd om deze problematiek op te lossen.

BIBLIOGRAFIE

Wetgeving

Gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994.

Burgerlijk wetboek van 21 maart 1804, *BS* 3 september 1807.

Decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, *BS* 17 april 1997.

Decreet 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek, *BS* 27 november 2001.

Decreet 28 juni 2002 betreffende gelijke onderwijskansen-I, *BS* 14 september 2002.

Decreet 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad, *BS* 6 augustus 2004.

Decreet 4 april 2014 houdende diverse maatregelen betreffende de rechtspositie van leerlingen in het basis- en secundair onderwijs en betreffende de participatie op school, *BS* 20 augustus 2014.

Besluit van 13 maart 1991 van de Vlaamse regering betreffende de organisatie van het voltijds secundair onderwijs, *BS* 17 mei 1991.

Besluit van 27 september 2002 van de Vlaamse regering betreffende de Commissie Zorgvuldig bestuur, *BS* 31 oktober 2002.

Besluit van de Vlaamse regering van 17 december 2010 houdende de codificatie betreffende het secundair onderwijs, *BS* 24 juni 2011.

Omzendbrief SO 64 van 25 juni 1999: Structuur en organisatie van het voltijds secundair onderwijs, *BS* 25 juni 1999.

Omzendbrief BaO/2002/1 van 8 februari 2002: Informatie bij eerste inschrijving en schoolreglement, *BS* 8 februari 2002.

Omzendbrief BaO/2012/01 van 5 juni 2012: Inschrijvingsrecht en aanmeldingsprocedures in het basisonderwijs, *BS* 5 juni 2012.

Parl. St. 1988, nr. 215/3.

Rechtspraak

Arbitragehof 2 april 1992, nr. 26/92.

Arbitragehof 2 april 1992, nr. 27/92.

Arbitragehof 23 februari 2005, nr. 44/2005.

Arbitragehof 11 januari 2006, nr. 2/2006.

Cass. 14 februari 1997, *Gimvindus*, arr. Cass. 1997, 221.

Cass. 10 september 1999, *BATC*, arr. Cass. 1999, 452.

Cass. 4 december 2000, *R.W.* 2002-2003, 1578.

Cass. 6 september 2002, AR C.01.0382.N, M.G./ Instituut zusters van de onbevleete ontvangenis V.Z.W.

Cass. 13 juni 2013, AR nr. C.12.0458.F, NV B.S.C.A. t/ NV A.H. en NV T.U..

RvS 16 oktober 1981, nr. 21.467, arr. *R.v.St.* 1981, 1485.

RvS 4 juni 1997, nr. 66.563, *Joye en Gees*.

RvS 13 februari 2001, nr. 93.289, *Deschutter*.

RvS 12 juni 2001, nr. 96.316, *Meulenijzer*.

RvS 8 oktober 2002, nr. 111.088, *Hoffman*.

RvS 4 juni 2003, nr. 120.143, *Van den Brande*.

RvS van 23 juli 2003, nr. 121.835, *Onclincx*.

RvS van 18 augustus 2010, nr. 206.914, *Chirila*.

RvS 17 juni 2011, nr. 213.958, *De Muynck*.

RvS 14 september 2011, nr. 215.148, *Baeckelandt en anderen*.

RvS 23 februari 2012, nr. 218.187, *Bourguignon*.

RvS van 10 april 2012, nr. 218.837, *Huys*.

RvS van 3 augustus 2012, nr. 220.417, *De Munck*.

RvS 14 oktober 2014, nr. 228.748, *Singh*.

Rechtsleer

Boeken

ALEN, A., ALLEMEERSCH, B., BAEKELAND, C., BALLON, G.L., CAMBIEN, N., CLEMENT, J., COUSY, H., DE BAERE, G., DE COSTER, T., DE RIDDER, S., DE STAERCKE, J., DEBERSAQUES, G., DEKETELAERE, K., DERIDDER, L., DEWALLENS, F., D'HOOGHE, D., DRAYE, A.M., FAURE, M., GEENS, J., HENDRICKX, F., JUDO, F., LAHAYE, F., LEFRANC, P., LEMMENS, P., LENAERTS, K., LEROY, D., LINDEMANS, D., MERTENS, W., MING-ZHI GAO, A., NOWAK, J.T., PÂQUES, M., PEETERS, P., PINTENS, W., REYNDERS, B., SAGAERT, V., SAMOY, I., SCHRAM, F., SOBRIE, S., SOTTIAUX, S., STEVENS, F., STEVENS, Y., STUYCK, J., THEUNIS, J., TILLEMANS, B., TORMANS, S., VAN CALSTER, G., VAN DAELE, D., VAN NUFFEL, P., VAN SCHOUBROECK, C., VANHEUSDEN, B., VENY, L.M., VERBEECK, B., VERBIST, S., VERRIJDT, W., WAELEKENS, L., WAUTERS, K., WEYTS, L., WIJNANTS, A. en WOUTERS, J. (eds.), *Liber amicorum Marc Boes*, Brugge, Die Keure, 2011, 800 p.

BATSELÉ, D., MORTIER, T. en SCARCEZ, M., *Algemeen administratief recht*, Brussel, Bruylant, 2012, 1031 p.

BELIËN, B. en VAN HAEGENDOREN, G., *Meester wie heeft gelijk?*, Brugge, Die Keure, 2010, 112 p.

BIEMAR, B., *L'enseignement et le droit*, Limal, Anthemis s.a., 2013, 230 p.

CLEYMAET, I., VANDAMME, S., VANDERSCHOT, K. en HUBEAU, B. (eds.), *Praktisch administratief recht 2014*, Berchem, De Boeck, 2014, 520 p.

DE BECKER, A., *De overheid en haar personeel: juridisch grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 672 p.

DE GROOF, J., *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs: de schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story Scientia, 1989, 233 p.

DE GROOF, J. en MAHIEU, P., *De school komt tot haar recht: de uitoefening van rechten in het onderwijs*, Leuven, Garant, 1993, 175 p.

DE GROOF, J., *Recht op en vrijheid van onderwijs*, Brussel, Cepess, 1983, 254 p.

DE GROOTE, B. en DE CORTE, R., *Privaatrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 860 p.

DE GROOTE, B. en DE CORTE, R., *Privaatrecht in hoofdlijnen 2*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 464 p.

DE JONCKHEERE, M., *Inleiding tot het recht*, Brugge, Die Keure, 2014, 182 p.

DELPORTE, F., *Standaard schoolrecht. Juridische wenken voor de dagelijkse schoolpraktijk*, Antwerpen, Standaard, 1995, 276 p.

DERIDDER, J. en DRIESEN, C., *Recht naar school: onderwijsrecht voor secundaire scholen*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 619 p.

DE VISSCHERE, F. E., *Algemene theorie der rechtshandelingen van het openbaar bestuur*, Antwerpen, Standaard, 1966, 191 p.

DIRIX, E., TILLEMANN, B. en VAN ORSHOVEN, P., *De Valks juridisch woordenboek*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 621 p.

DUJARDIN, J. VANDE LANOTTE, J., GOEDERTIER, G., GOOSSENS, J. en LAMBRECHT, J., *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2012, 455 p.

KESTEMONT, L., SCHOUKENS, P., HENDRICKX K. en TERRYIN, E., *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Leuven, Acco, 2012, 120 p.

LUST, S., CUYPERS, D., OPDEBEEK, I., PAUWELS, S. en VERSTEGEN, R., *Evaluatie en tucht in onderwijs(personeels) aangelegenheden*, Brugge, Die Keure, 2010, 152 p.

LUST, S., *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, Brugge, Die Keure, 2014, 196 p.

MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME M. en VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 1375 p.

OPDEBEEK, I., *Bestuursrecht*, Antwerpen, Universitas, 2012, 341 p.

OPDEBEEK, I., COOLSAET, A., CHARLIER, F., DE SOMER, S., DEBERSAQUES, G., DECOCK, D., DERIDDER, J., DUJARDIN, J., PEETERS, B., RYCKASEYS, M., VAN DE VELDE, E., VAN GARSSE, S., VAN REGENMORTEL, A., VERBIST, S. en VERCRUYSSSEN, R. (eds.), *De formele motivering van bestuurshandelingen*, Brugge, Die Keure, 2013, 601 p.

PUT, J., *Handboek jeugdbeschermingsrecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 623 p.

RIMANQUE, K., *De Grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 444 p.

SCHNEIDER, I., DE CORTE, G. en VAN STEENBERGHE, J., *Rechten van de scholier, of: Leerling-ouders-school, een juridische driehoeksverhouding*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen: Centrum voor beroepsvervolmaking Leraren, 1982, 120 p.

STAERCKE, J., *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en behoorlijk burgerschap – Beginselen van de openbare dienst*, Brugge, Vanden Broele, 2002, 140 p.

STIJNS, S., CORNELIS, L. , GEENS, H., SAGAERT, V., SWAENPOEL, E., VAN OEVELEN, A., VANDEN BERGHE, O., VANDERSCHOT, K., VERMANDER, F. en WÉRY, P. (eds.), *Contractuele clausules rond de (niet-)uitvoering en de beëindiging van contracten*, Antwerpen, Intersentia, 2006, 333 p.

STIJNS, S., *Leerboek verbintenissenrecht boek 1*, Brugge, Die Keure, 2005, 559 p.

TIELEMANS, J., *Onderwijs in Vlaanderen*, Leuven, Garant, 1999, 99 p.

TJIS, R., *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 476 p.

VAN BUYTEN, L. en MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP. AFDELING INFORMATIE EN DOCUMENTATIE ONDERWIJS, *Onderwijs in Vlaanderen: een brede kijk op het Vlaamse onderwijslandschap*, Brussel, Brussel Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2005, 48 p.

VAN DAMME, M., *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, Die Keure, 2008, 467 p.

VANDE LANOTTE, J. en GOEDERTIER, G., *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 1471 p.

VANDENDRIESSCHE, F., *Publieke en private rechtspersonen: naar een graduele, meerduidige en evolutieve benadering van het onderscheid in de wetgeving en de rechtspraak*, Brugge, Die Keure, 2004, 531 p.

VANDERHOEVEN, J. en DE CUYPER, J., *Rechten en plichten op school: het schoolreglement in het gewoon secundair*, Leuven, Garant, 1999, 87 p.

VAN GARSSE, S., *De concessie in het raam van publiek-private samenwerking: een analyse van het openbaar en het privaat domein, van de domeinconcessies, de concessies van openbare werken, de concessies van diensten en hun aanbesteding*, Brugge, Die Keure, 2007, 745 p.

VAN GERVEN, D., *Rechtspersonen in het algemeen, verenigingen, stichtingen en publiekrechtelijke rechtspersonen*, Mechelen, Kluwer, 2007, 688 p.

VAN GERVEN, W. en COVERNAEKER, S., *Verbindenissenrecht*, Leuven, Acco, 2010, 719 p.

VAN GERVEN, W. en LIERMAN, S., *Beginnelen van Belgisch privaatrecht: algemeen deel: veertig jaar later: privaat- en publiekrecht in een meergelaagd kader van regelgeving, rechtsvorming en regeltoepassing*, Mechelen, Kluwer, 2010, 603 p.

VAN MENSEL, A., CLOECKAERT, I. en ONDERDONCK, W., *De administratieve rechtshandeling: een proeve*, Gent, Mys en Breesch, 1997, 119 p.

VENY, L.M., *Onderwijsrecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 426 p.

VENY, L.M., *Rechtsbescherming in het onderwijs*, Brugge, Die Keure, 1990, 246 p.

VEROUGSTRAETE, I., LECLERCQ, J.F., LECROART, P. en LIERMAN, S., *Jaarverslag van het Hof van Cassatie van België*, s.l., 2007, 287 p.

VERSTEGEN, R., VENY, L.M., RAUWS, W. en DELI, D., *Actuele vraagstukken van onderwijsrecht*, Deurne, Kluwer, 1997, 134 p.

VERVACK, C., *De rol van de rechter in de precontractuele fase. Schadeherstel bij afgebroken onderhandelingen*, Brugge, Die Keure, 2015, 167 p.

VLAAMSE ONDERWIJSRAAD, *Meester over meester? Een problematische verkenning over juridisering en onderwijs*, Leuven, Acco, 2010, 182 p.

WITTE, E., DE GROOF, J. en TYSENS, J. (eds.), *Het schoolpact van 1958: ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBpress, 1999, 895 p.

Bijdragen in tijdschriften

BAL, J., "50 jaar Schoolpact en bijna 175 jaar gemeentelijk onderwijs: geef de gemeente de plaats die haar toekomt.", *TORB* 2008, 204-212.

BERCKX, P., "Het schoolreglement als juridische basis voor de relaties tussen de school, eensdeels, en de ouders en de leerlingen, anderdeels.", *TBP* 1998, 653-662.

BORMANS, L. en DE MOOR, G., "Schoolbank / Rechtbank?", *Klasse: maandblad voor onderwijs in Vlaanderen* 1992, 4-13.

BRUNEEL, G., BOURGEOIS, F., GOENS, J., JACOBS, W., PLETINCK, B., SCHOKKAERT, J., VAN ACKER, L., VAN CAUWELAERT, F. en VAN SLYCKEN, L., "Werken met een schoolreglement in het gewoon katholiek basisonderwijs", *TORB* 1998, 348-356.

CLYBOUW, E., "Artikel 5 van het schoolpactwet: afzonderlijk overleg 'onder' de inrichtende machten, essentieel of overbodig?", *TORB* 2008, 114-129.

COOLSAET, J. en THYS, L., "Het schoolreglement: niet voor iedereen een open boekje", *Caleidoscoop: spiegel van eigentijdse begeleiding* 1994, 4-8.

DE GROOF, J., "Het leerlingenstatuut: meer dan rechten en plichten? Een korte inleiding", *TORB* 2003-2004, 3-11.

DE RIDDER, J., " Het rechtspositiedecreet voor leerlingen", *TORB* 2014, 291-311.

DESOMER, S., "Het begrip administratieve overheid: stand van zaken van a never ending story", *RW* 2011, 1614-1639.

DE STAERCKE, J., "Wat is een administratieve overheid? De cassatiearresten van 6 september 2002", *TBP* 2003, 62-66.

EIJLANDER, P., "50 jaar schoolpactwet: hoe nu verder? Over de onderwijswetgeving van de toekomst.", *TORB* 2009, 19-22

HESELMANS, R., LOISEN, B. en DELBAERE, P., "Het gelijke-onderwijskansendecreet. Quo vadis?", *TORB* 2003, 364-369.

HUYCH, J., "Schoolreglement versus arbeidsreglement", *Basis: ledenblad van het COV* 2009, 1-5.

LUST, S. en STEEN, B., "Welles nietes over vrije onderwijsinstellingen, administratieve overheden en rechtsbescherming", *TORB* 2002-03, 315-353.

MAHIEU, P., "Het schoolreglement als cultuuruiting: verplicht reglement leidt tot uniformiteit", *Didactief: opinie en onderzoek voor de schoolpraktijk* 1992, 32-33.

SCHUYESMANS, W., "Het schoolreglement: leefregel of wetboek", *Pedagogisch tijdschrift voor ouders met schoolgaande kinderen* 1995, 4-7.

STEEN, B., "Leerlingenstatuut nog niet voor morgen?", *TJK* 2003, 54-56.

VAN DAMME, J., "Hoog tijd voor een leerlingenstatuut", *TJK* 2002, 278-280.

VAN DEN BROECK, M., "De evaluatie en het schoolreglement", *IVO* 1999, 40-43.

VANDENBROUCKE, F., "Een eerlijke samenleving investeert in kinderen. 50 jaar na het Schoolpact.", *TORB* 2008, 95-99.

VANDENDRIESSCHE, F., "De invulling van het begrip administratieve overheid na de arresten Gimvindus en BATC van het Hof van Cassatie", *RW* 2000, 497-506.

VAN PETEGEM, P., "De praktijk van het schoolreglement op Vlaamse scholen: schoolreglement en schooleffectiviteit", *Didactief : opinie en onderzoek voor de schoolpraktijk* 1991, 18-19.

VENY, L.M. en VERBEECK, B., "De lange weg naar een Vlaams leerlingenstatuut", *TORB* 2003-2004, 12-28.

VERBEECK, B., "Judicialisering in het onderwijs. Kijkt de rechter voortaan mee over de schouder van de leerkracht?", *TORB* 2009, 213-224.

VERDEYEN, V., "Administratieve overheden; een organieke nuancering van de functionele benadering", *CDPK* 2006, 326-343.

VERHEYDE, M., "De betekenis van het VN-Kinderrechtenverdrag voor het onderwijs", *TORB* 2007, 244-257.

VERSTEGEN, R., "Het leerlingenstatuut in de Vlaamse Gemeenschap", *TJK* 2008, 165-175.

VERSTEGEN, R., "Oud en nieuw over de bevoegde rechter. Het (vrij) onderwijs als proeftuin voor juristen", *RW* 2004-2005, 1561-1584.

VERSTEGEN, R., "Van schoolpact, over schoolpactwet, naar schoolpactbeginselen en terug", *TORB* 2009, 6-18.

VERSTEGEN, R., "Wanneer treden privaatrechtelijke (onderwijs)instellingen op als administratieve overheid?", *RW* 2002-2003, 801-814.

VERSTEGEN, R., "Levensbeschouwing en onderwijs. Het juridisch kader", *TORB* 2013, 312-322.

X, "De rechtspositie van de leerling: het schoolreglement", *Forum* 1991, 10-11.

X, "Rechtspositie van de leerling", *IVO* 1991, 5-39.

X, "Wat doet een inrichtende macht? En is dat hetzelfde als het schoolbestuur?", *Klasse* 2004, 46-47.

X, "Werken met een schoolreglement in het gewoon Katholiek Basisonderwijs", *Forum: Vlaams secretariaat van het katholiek onderwijs* 1998, 4-10.

Websites

Website van het Vlaamse gemeenschapsonderwijs: www.g-o.be

Persbericht Kabinet Vlaams minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel van 27 maart 2014: www.ond.vlaanderen.be/nieuws/2014/03-27-rechten-plichten-leerlingen-ouders.htm

Auteursrechtelijke overeenkomst

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling:

Het schoolreglement: een bestuursrechtelijk instrument?

Richting: **master in de rechten-overheid en recht**

Jaar: **2015**

in alle mogelijke mediaformaten, - bestaande en in de toekomst te ontwikkelen - , aan de Universiteit Hasselt.

Niet tegenstaand deze toekenning van het auteursrecht aan de Universiteit Hasselt behoud ik als auteur het recht om de eindverhandeling, - in zijn geheel of gedeeltelijk -, vrij te reproduceren, (her)publiceren of distribueren zonder de toelating te moeten verkrijgen van de Universiteit Hasselt.

Ik bevestig dat de eindverhandeling mijn origineel werk is, en dat ik het recht heb om de rechten te verlenen die in deze overeenkomst worden beschreven. Ik verklaar tevens dat de eindverhandeling, naar mijn weten, het auteursrecht van anderen niet overtreedt.

Ik verklaar tevens dat ik voor het materiaal in de eindverhandeling dat beschermd wordt door het auteursrecht, de nodige toelatingen heb verkregen zodat ik deze ook aan de Universiteit Hasselt kan overdragen en dat dit duidelijk in de tekst en inhoud van de eindverhandeling werd genotificeerd.

Universiteit Hasselt zal mij als auteur(s) van de eindverhandeling identificeren en zal geen wijzigingen aanbrengen aan de eindverhandeling, uitgezonderd deze toegelaten door deze overeenkomst.

Voor akkoord,

Ceulemans, An-Sofie

Datum: **12/05/2015**