



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.541/1
van 27 maart 2025

over

een voorontwerp van decreet 'tot wijziging van artikel 115/8 van
de Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010'

Op 3 maart 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van artikel 115/8 van de Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 25 maart 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Allan MAGEROTTE, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 maart 2025.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe het zogenaamde toetsbereik van de Vlaamse toetsen in het secundair onderwijs uit te breiden naar de specifieke eindtermen van de derde graad voor minstens de wetenschapsdomeinen wiskunde en moderne talen, met uitsluiting van de zogenaamde cesuurdoelen waarvan de inhoud uitsluitend in de tweede graad aan bod komt, met als doel om de vakken wiskunde en Nederlands in alle opleidingen van de derde graad volledig te kunnen toetsen.

Daartoe wijzigt artikel 2 van het voorontwerp op een zestal punten² artikel 115/8, §§ 1 en 2, van de Codex Secundair Onderwijs, met ingang van 1 september 2025 (artikel 3).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

3. Luidens het nieuw ontworpen artikel 115/8, § 1, achtste lid, van de Codex Secundair Onderwijs wordt de selectie van de specifieke eindtermen gemaakt uit minstens de wetenschapsdomeinen “wiskunde” en “moderne talen”. Hoewel in de memorie van toelichting nadrukkelijk naar voren komt dat het de bedoeling is van de stellers van het ontwerp om naast de specifieke eindtermen van het wetenschapsdomein wiskunde, de specifieke eindtermen met betrekking tot Nederlands te toetsen, blijkt zulks niet uit de tekst van het ontworpen artikel 115/8, § 1, achtste lid. De tekst wekt integendeel de indruk dat getoetst kan worden aan alle specifieke eindtermen in het wetenschapsdomein moderne talen, dus ook deze die betrekking hebben op andere talen dan het Nederlands.

Weliswaar merkte de gemachtigde terecht op dat “[d]e specifieke eindtermen worden opgedeeld in wetenschapsdomeinen[, dat] [e]r (...) geen apart wetenschapsdomein [is] voor Nederlands [en dat] [d]e specifieke eindtermen rond Nederlands behoren tot het wetenschapsdomein Moderne talen”. De Raad van State, afdeling Wetgeving stelt evenwel vast, zoals de gemachtigde overigens zelf toegaf, dat bij de oplijsting van de specifieke eindtermen van het wetenschapsdomein Moderne talen, voor zover het niet een beperkt aantal doelen betreft die op alle talen betrekking hebben, duidelijk wordt aangegeven op welke taal de specifieke eindtermen

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² De punten 2° en 3° van artikel 2 voeren deze inhoudelijke wijziging door. De punten 1° en 4° tot 5° (lees: 6°) van artikel 2 strekken ertoe de andere onderdelen van artikel 115/8, §§ 1 en 2, van de Codex Secundair Onderwijs in overeenstemming te brengen met de inhoudelijke wijziging.

betrekking hebben.³ Er is met andere woorden geen overtuigende juridisch-technische reden om de uitbreiding van het toetsbereik niet te beperken tot de specifieke eindtermen uit het wetenschapsdomein moderne talen die betrekking hebben op Nederlands. Mede gelet op het feit dat de ontworpen regeling raakt aan de actieve onderwijsvrijheid,⁴ verdient het dus aanbeveling om de doelstelling van de stellers van het ontwerp duidelijker in de tekst van het ontworpen artikel 115/8, § 1, achtste lid, tot uiting laten komen en die bepaling zo te formuleren dat er duidelijk uit blijkt dat de selectie van specifieke eindtermen, wat de moderne talen betreft, enkel wordt gemaakt uit de specifieke eindtermen van het wetenschapsdomein moderne talen die betrekking hebben op Nederlands.

4. Luidens het nieuw ontworpen artikel 115/8, § 1, achtste lid, van de Codex Secundair Onderwijs “[beslist] de Vlaamse Regering (...) over de uitbreiding van die wetenschapsdomeinen.” Die machtiging, die zo lijkt begrepen te moeten worden dat de Vlaamse Regering vrij naar eigen inzicht kan bepalen dat ook specifieke eindtermen uit andere wetenschapsdomeinen kunnen worden getoetst, staat op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel in onderwijsaangelegenheden, vervat in artikel 24, § 5, van de Grondwet.⁵

Volgens het Grondwettelijk Hof⁶ drukt deze bepaling de wil van de Grondwetgever uit om aan de bevoegde wetgever de zorg voor te behouden een regeling te treffen voor de essentiële aspecten of elementen van het onderwijs, wat de inrichting, erkenning of subsidiëring ervan betreft, doch verbiedt die bepaling niet dat onder bepaalde voorwaarden opdrachten aan andere overheden worden toevertrouwd. Die grondwettelijke bepaling vereist dat de door de decreetgever verleende delegaties alleen betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van de door hem vastgestelde beginselen. De gemeenschapsregering of een andere overheid zou daarmee de onnauwkeurigheid van die beginselen niet kunnen opvangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet kunnen verfijnen.

Het toetsbereik van de Vlaamse toetsen is ongetwijfeld één van de essentiële elementen van de regeling van de Vlaamse toetsen. Door de Vlaamse Regering te machtigen om zelf, discretionair, te bepalen welke wetenschapsdomeinen bijkomend kunnen worden getoetst, wordt het aan de Vlaamse Regering zelf overgelaten om de beleidskeuze die de decreetgever heeft gemaakt om een beperkt aantal wetenschapsdomeinen te toetsen, niet enkel te verfijnen, maar zelfs

³ De minimumdoelen opgenomen onder 02.08 tot 02.13 van Bijlage 3 bij het decreet van 14 juli 2023 ‘over de onderwijsdoelen voor de tweede en derde graad van het secundair onderwijs’, ook te vinden op www.onderwijsdoelen.be, hebben uitsluitend betrekking op Nederlands. De minimumdoelen opgenomen onder 02.01 tot 02.07 lijken betrekking te hebben op alle moderne talen.

⁴ Zie hierover, adv.RvS 72.476/1 van 31 januari 2023, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 28 april 2023 ‘over de Vlaamse toetsen in het onderwijs’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2022-23, nr. 1590/1, opmerkingen 5.1 tot 5.3.

⁵ De Vlaamse toetsen kunnen geacht worden een maatregel te zijn die tot doel heeft de kwaliteit en gelijkwaardigheid van het onderwijs te verzekeren en die raakt aan de vrijheid van onderwijs. Volgens het Grondwettelijk Hof is de wenselijkheid en de keuze van de maatregelen die op onderwijsinstellingen in het algemeen van toepassing zijn, ongeacht de eigenheid van het door hen verstrekte onderwijs, teneinde de kwaliteit en de gelijkwaardigheid te verzekeren van het verplichte onderwijs of van het onderwijs dat met overheidsmiddelen wordt verstrekt, zaak van de bevoegde wetgever, te deze de decreetgever, die met toepassing van artikel 24, § 5, van de Grondwet, de inrichting, erkenning en subsidiëring van het onderwijs te regelen heeft en daarvoor de beleidsverantwoordelijkheid draagt (zie o.m. GwH 16 juni 2022, nr. 82/2022, B.12.1-B.13.2.)

⁶ zie bv. GwH 15 maart 2011, nr. 40/2011, B.6.3, en GwH 12 juni 2012, nr. 72/2012, B.4.

te wijzigen. Dat het “slechts” zou gaan over specifieke eindtermen doet van deze vaststelling niets af. Voor verschillende opleidingen van de derde graad bepalen de specifieke eindtermen immers substantieel de inhoud van de opleiding en bepaalt de keuze van de te toetsen wetenschapsdomeinen door de Vlaamse Regering, mee de omvang en inhoud van de Vlaamse toetsen in deze opleidingen. De conclusie is dan ook dat de ontworpen bepaling minstens het beginsel of de richtinggevende criteria zou moeten bevatten waardoor de Vlaamse Regering zich bij het uitbreiden van de wetenschapsdomeinen moet laten leiden.⁷

5. In de bij punt 2° ontworpen zin die aan artikel 115/8, § 1, zesde lid, wordt toegevoegd is ten onrechte sprake van de cesuurdoelen die zijn vastgelegd in het protocolakkoord zoals bedoeld in artikel 145, *derde lid* van de Codex Secundair Onderwijs. Van de cesuurdoelen wordt immers melding gemaakt in artikel 145, *vierde lid*, van de Codex Secundair Onderwijs. Bovendien wordt niet naar artikel 145 verwezen op de legistiek gebruikelijke manier.

Men schrijve dus “artikel 145, vierde lid” in plaats van “Art. 145, derde lid”.

6. Artikel 2 van het voorontwerp bevat twee punten “5°”. Het tweede punt “5°” moet worden vernummerd tot punt “6°”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

⁷ Dat reeds een gelijkaardige machtiging voorkomt in artikel 115/8, § 1, zevende lid, van de Codex Secundair Onderwijs voor het uitbreiden van de te toetsen sleutelcompetenties voor de selectie van de eindtermen zonder dat de Raad van State, afdeling Wetgeving hierover een opmerking zou hebben geformuleerd, is niet van die aard om tot een andere conclusie te komen. In het voorontwerp dat heeft geleid tot artikel 115/8, § 1, zevende lid, van de Codex Secundair onderwijs waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving het hierboven reeds aangehaalde advies 72.476/1 van 31 januari 2023 heeft verleend, kwam een dergelijke uitdrukkelijke machtiging aan de Vlaamse Regering immers niet voor.